Учебник для вузов



А. П. Алехин,
А. А. Кармолицкий

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИИ

ПЕРВАЯ ЧАСТЬ

3

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. Ломоносова
Юридический факультет

А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИИ

ПЕРВАЯ ЧАСТЬ

УЧЕБНИК
ДЛЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ВУЗОВ И ФАКУЛЬТЕТОВ

2-е издание, переработанное и дополненное

Ответственный редактор
Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой административного и финансового права
юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова
А. П. АЛЕХИН

Москва
«Зерцало-М»
2011

ББК 67.99(2)1
УДК 342.9
А 49

Рекомендовано УМО по юридическому образованию
высших учебных заведений Российской Федерации
для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по специальности «Юриспруденция»

Авторы.

Алехин А. П., Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук,
профессор — предисловие; гл. 1—22;
Кармолицкий А. А., Заслуженный преподаватель
Московского университета, кандидат юридических наук, доцент — 23, 24.

Алехин А. П., Кармолицкий А. А.

А 49 Административное право России. Первая часть. Учебник. — М.: Издательство «Зерцало-М», 2011 — 520 с.

ISBN 978-5-94373-196-9

Учебник написан преподавателями кафедры административного и финансового права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова в соответствии с учебной программой курса «Административное право» на основе положений Конституции Российской Федерации 1993 г. и действующего российского законодательства. В нем освещаются основные институты административного права, а также административно-правовая организация регулирования и управления в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов.

ББК 67.99(2)1
УДК 342.9

ISBN 978-5-94373-196-9

© А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, 2008
© Издательство «Зерцало» 2008

Алехин Алексей Петрович,
Кармолицкий Анатолий Александрович

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИИ

ПЕРВАЯ ЧАСТЬ

Учебник

Издательство «Зерцало-М»
(495) 689-75-36, (495) 689-72-45 (факс), e-mail: laton@mail.ru
Подписано в печать 21.02.2011. Формат 60×90/16.
Гарнитура BalticaC. Усл. печ. л. 32,5. Тираж 500 экз. Заказ № 1409

Отпечатано с готовых диапозитивов в типографии «ЕВСТИ»

ПРЕДИСЛОВИЕ

1 Предлагаемый учебник написан в соответствии со Стандартом профессионального образования и, в основном, с программой курса «Административное право», рекомендованной Советом по правоведению УМО университетов Российской Федерации. Он состоит из двух частей: первая посвящена основным институтам административного права, вторая — административно-правовому регулированию управления в различных сферах и отраслях. Написание учебника совпало с подготовкой и процессом практической реализации административной реформы, началом которой принято считать вступление в силу Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 14 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». С этим можно согласиться, имея при этом в виду лишь официальную установку на ее практическое проведение. Ибо меры по обновлению административной системы управления принимались и раньше. Они многочисленны и разнообразны. Частным случаем, но нацеленным на ее ключевую проблему, явилось начавшееся еще в 2003 г. преобразование государственной службы. Проводились и другие мероприятия. Так, в системы управления, формировавшиеся вновь избранным Президентом РФ, главами субъектов РФ почти всегда вносились изменения, порой существенные.

В этой связи представляется уместной оговорка о том, что распространенное в публикациях отождествление административной реформы с совершенствованием системы государственного управления во многом является необоснованным. Эти понятия хотя и взаимосвязаны, но по своеи сути не совпадают. Различны их предпосылки, цели, глубина и характер процессов их реализации, последствия правопреемства в области административной правосубъектности. Вкратце, реформа — это коренное преобразование, в частности данной системы, совершенствование — отдельные текущие улучшения на основе ее организационно-правовой и функциональной стабильности. Совершенствование — перманентный эволюционный процесс развития системы государственного управления, обуславливаемый разнообразными факторами, совершающимися в обществе. Реформа диктуется масштабными, глу-

бинными, принципиальными преобразованиями на том или ином этапе развития общества. Она может быть осуществлена непосредственно как необходимый фактор самого процесса преобразований, так и подготовлена их опытом. Нельзя исключать того, что как реформа, так и совершенствование могут быть продуктом политического волюнтаризма. В советский период такими реформами были, например, разделение местных органов власти на сельские и промышленные и др.

Кстати сказать, представляется ошибочным мнение, что побудительными мотивами и целью административной реформы должны быть или являются интересы бизнеса. Ее цель более универсальная — улучшение системы государственного управления, повышение эффективности деятельности государства в целом. Она включает развитие самой концепции государственного управления в современных условиях, уточнение разграничения его функций с организациями гражданского общества, преобразование системы органов исполнительной власти, рациональное распределение между ними функций и полномочий, оптимизацию форм и методов их работы, совершенствование системы местного самоуправления, а также государственной и муниципальной службы и решение других вопросов.

Административная реформа затрагивает в той или иной степени многие отрасли правовой науки и права. Но главным образом административного права. Ибо именно его сердцевину составляет регулирование отношений между гражданским обществом, гражданами, их организациями и государством. Имея свою исключительную сферу регулирования, административное право особым образом проникает и в те сферы общественных отношений которые составляют предметы других отраслей права

2. Основное содержание учебника составляют теория административного права, его понятия и конструкции В принципе такой подход является традиционным, но для административного права имеет особое значение. Как самостоятельная отрасль оно является крупным по объему, включает нормы, регулирующие отношения в разнообразных сферах общества и государства Его нормы сосредоточены в необозримом массиве нормативных правовых актов разной юридической силы и всех их форм. При этом кодифицированы лишь нормы об административных правонарушениях. Административное право динамично. Нередко его нормы находятся в прямой зависимости от эволюции регулируемых ими отношений. В этой ситуации на первый план выступает не изучение конк-

ретных норм (в ряде случаев оно необходимо), а овладение вопросами теории, обеспечивающее научное развитие, дающее устойчивые знания сущности, специфики и т. д. административно-правового регулирования.

В учебнике вопросы обсуждаются на основе достижений науки административного права с учетом новаций административной реформы, выражающих не только их (достижений) преемственность, но и необходимость концептуального развития теории и практики правового обеспечения организации и функционирования системы государственного управления и местного са-моуправления. Например, научный интерес представляют вопросы административных регламентов, административных услуг, юридической природы поручений Президента РФ и Правительства РФ, антикоррупционных функций административного права. К глобальным проблемам следует отнести исследование административно-правовых аспектов взаимодействия гражданского общества с исполнительной властью.

Во второй части учебника вопросы освещаются главным образом в соответствии с организационными правовыми преобразованиями, произведенными в процессе осуществления административной реформы

Как в первой, так и во второй частях учебника выделение его глав не всегда предопределено структурой, критериями или содержанием нормативных правовых актов. Например, не в зависимости от установленных сфер деятельности федеральных органов исполнительной власти, подведомственных Президенту РФ и Правительству РФ, а исходя из той или иной степени однородности входящих в данную сферу отраслей и видов деятельности. Так, отдельные главы посвящены управлению здравоохранением и управлению в области социального развития, хотя эти отрасли включены в одну и ту же сферу. В первой, а не во второй части, как это было раньше, сосредоточен материал о военной, правоохранительной службе; сделана попытка сконцентрировать в самостоятельных главах информацию об основах дисциплинарного производства, производства по жалобам.

Представляется, что такой подход оправдан с методологической и особенно с методической точек зрения.

3. В учебнике некоторые вопросы освещаются с установкой на привлечение внимания к концептуальному развитию их административно-правового регулирования (вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, государствен-

ной службы и др.). Под этим углом зрения изложены фрагменты проекта ФЗ о правоохранительной службе РФ, имея в виду, что это обогащает представление о возможных вариантах унификации ее регулирования, осуществляемого пока противоречиво многими нормативными правовыми актами.

По мнению авторов, учебник содержит необходимую научную и правовую информацию о сущности, значении, основах и особенностях административно-правового регулирования в различных сферах российского общества, а также месте данной отрасли в правовой системе РФ.

4. Административная реформа, особенно процесс ее осуществления, являются одним из неоспоримых доказательств социально-политической и правовой ценности административного права, необходимости высокого уровня его знания, и прежде всего юристами. Нет сомнений в том, что их участие могло бы существенно повлиять на повышение качества юридического содержания нормативных правовых актов, относящихся к реформе, в частности положений о конкретных органах исполнительной власти.

Для представления о том, в какой мере востребованы достижения правовой науки административной реформой, оценки возникших в ходе ее новшеств, перспектив эволюции административно-правового регулирования отношений в области государственного управления и местного самоуправления, важно иметь в виду хотя бы следующее.

В разработке исходных начал административной реформы значительно участие зарубежных специалистов, заметно усердие к использованию определяемого избирательно, но не обязательно лучшего, зарубежного опыта. Например, декретированная модель системы федеральных органов исполнительной власти применяется в некоторых зарубежных странах.

Поэтому трудно ответить на вопрос о том, в какой степени те или иные решения продиктованы социально-экономическими и иными потребностями России, и в какой — стремлением быть оригинальным либо гипнозом зарубежных управленческих схем и конструкций.

Кроме того, как известно, при подготовке административной реформы уделено основное внимание анализу организационно-формальных аспектов системы и статуса бывших федеральных органов исполнительной власти. Между тем эффективность и стабильность результатов административной реформы, обусловленной сменой социально-экономической и политической формации

в Российской Федерации, не может быть без: а) выработки принципов взаимодействия гражданского общества и исполнительной власти; б) анализа состояния и структуры экономики в различных аспектах, в том числе возможных перспектив ее преобразования на основе передовой технологии; в) системного подхода к преобразованию управления на всех уровнях; г) учета демографической структуры общества и тенденций ее развития; д) учета размера, природно-климатических условий страны, е) выработки управленческих критериев национальной безопасности страны; ж) учета национальных, исторических, культурных и иных традиций народов РФ; з) использования достижений отечественной правовой науки. В центре внимания при этом должен быть гражданин, забота об обеспечении его прав и свобод, достойного образа жизни.

К началу реализации административная реформа, как известно, не опиралась на результаты соответствующего комплексного анализа. Виртуальные решения затруднили реформу, и не случайно, что некоторые из них оказались либо ошибочными, либо потребовали их корректировки.

Примечательно, что уже по прошествии незначительного времени с начала реформы Президентом РФ был принят специальный Указ от 16 июля 2004 г. № 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления», уточняющий концепцию административной реформы и направления ее проведения. Указом создана Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления, а также образованы межведомственные рабочие группы по осуществлению определенных мероприятий. В декабре 2004 г. Правительством РФ одобрена федеральная целевая программа «Административная реформа 2005—2010 годов». Установка на перманентные, долгосрочные преобразования, несомненно, повлечет за собой и эволюцию административно-правового обеспечения административной реформы.

5. Однако ряд уже принятых решений по реализации административной реформы отличаются новизной, некоторые их положения не имеют концептуальных аналогов в отечественном государственном строительстве. Каковы будут их последствия, покажет время. К тому же итоговые критерии административной реформы также не установлены

6. Весьма важно иметь в виду, что процесс административной реформы, с одной стороны, обусловливает повышение требований к изучению административного права, с другой — дополнительно

усложняет задачу изучения административного права как науки, отрасли законодательства и правовой системы. Основные причины в том, что: во-первых, остаются неизвестны конечные результаты административной реформы. Идут поиски ее оптимального осуществления. Необходимость критической переоценки уже принятых в процессе осуществления реформы мер признают их инициаторы

Административная реформа была концептуально подготовлена и декретирована в ограниченном варианте: лишь применительно к федеральным органам исполнительной власти, и включала обновление их системы и структуры, рационализацию их функций и порядка их осуществления, в том числе путем освобождения от избыточных функций, совершенствование внутренней организации сохранявшихся и вновь создаваемых федеральных органов исполнительной власти. Под этим углом зрения административная реформа в главном была осуществлена: юридически определены виды функций федеральных органов исполнительной власти, на основе их разграничения созданы федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, в результате было сокращено число видов данных органов; проведены иные мероприятия, направленные на сокращение управленческого аппарата и упорядочение его работы. Утверждены положения о каждом федеральном органе исполнительной власти При этом уместно особо отметить, что уже Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указа Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649) предусмотрено, что федеральные службы и федеральные агентства не могут в сфере своей деятельности осуществлять нормативно-правовое регулирование (оно отнесено к функциям федерального министерства), кроме случаев, установленных указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ. Такие случаи не стали редким исключением. Их распространенность, а также последующая практика изменения правового положения отдельных органов, системы федеральных органов исполнительной власти подтверждают то, что принцип дифференциации федеральных органов по функциональному критерию не может быть последовательно реализован. Существенные отступления от него предусмотрены в Указе Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти». В частности, этим Указом функции ряда упраздненных федеральных агентств переданы соответствующим федеральным министерствам.

Надежды на сокращение структуры федеральных органов исполнительной власти, сокращение управленческого аппарата не подтвердились. Строго говоря, данный критерий сам по себе и не может быть безусловным показателем совершенства системы государственного управления. Процесс проведения реформы уже характеризуется нестабильностью структуры федеральных органов исполнительной власти и их правового статуса: создаются новые органы, изменяется подведомственность уже созданных органов. Оторванным от управленческой практики оказалось решение о сокращении числа заместителей Председателя Правительства РФ до одного (теперь их семь), заместителей федеральных министров — от одного до двух (теперь, например, федеральный министр обороны имеет 7, Минэкономразвития — 6 заместителей).

Однако административная реформа, как в указанном выше ограниченном варианте, так и в возможном более широком ее понимании, т. е. неограниченной преимущественно организационной сферой федеральных органов исполнительной власти, еще не завершена. Формально ее срок для этого истекает в 2010 г.

В настоящее время осуществляется анализ законодательства и всей системы подзаконных актов в части исключения препятствий для предпринимательской деятельности; внедряются регламенты исполнения государственных функций и предоставления услуг населению и предпринимательскому сообществу; реализуется программа внедрения около 500 административных регламентов в работе почти всех федеральных органов исполнительной власти[1].

Во-вторых, современное правовое обеспечение исполнительной власти (государственного управления) далеко от совершенства. В связи с административной реформой внесены разные по своему характеру и значению (вплоть до изменения, замены и исключения отдельных слов, знаков препинания и т. д.) изменения в Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ», во

[1] См. интервью «Российской газете» Заместителя Председателя Правительства РФ, руководителя Комиссии по административной реформе С. Е. Нарышкина «Вице-премьер — Сергей Нарышкин — о российском присутствии на Шпицбергене, административной реформе и партийном правительстве» // Российская газета. 2007. 16 окт.

Следует напомнить, что термины «премьер», «вице-премьер», «кабинет министров», используемые в публикациях для обозначения соответственно Председателя Правительства, его Заместителей, Правительства РФ, являются неконституционными, придуманными в основном журналистами и не могут быть обиходными для специалистов в области права.

многие федеральные законы; отменены акты либо внесены изменения и дополнения во многие противоречащие реформе нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, иных федеральных органов исполнительной власти. Поскольку изменения и дополнения не всегда либо по истечении значительного времени отражаются в текстах первоначальных актов, публикуемые в прежней редакции, они могут вводить в заблуждение. Правильные решения и ответы на интересующие вопросы в таких случаях, а также в случаях встречающихся в актах неоднозначных либо неопределенных норм можно найти лишь методами системного сравнительного анализа правовых актов по данному вопросу. Частной иллюстрацией последних является норма Типового регламента, устанавливающая, что «Виды принимаемых федеральным министерством актов устанавливаются федеральным законодательством». Если под этим законодательством подразумеваются только законы, то должны быть признаны утратившими силу нормы утвержденных положений о федеральных министерствах, в которых даны (судя по формулировкам положений) перечни самостоятельно издаваемых министерствами актов. Возможно ли распространение указанной нормы на министерства, подведомственные Президенту РФ не только в этом, но и при допустимом широком понимании законодательства, включающего акты Президента РФ и Правительства РФ? Означает ли данная норма реализацию Правительством РФ его координационной функции в отношении министерств, подведомственных Президенту РФ? Норма касается принципиального вопроса, на который должен быть однозначный легальный ответ.

Отпечаток пресса ускорения административной реформы несут положения, регламентирующие правовой статус федеральных органов исполнительной власти. В них полюс пренебрежение к выработанным правовой наукой и востребованным правотворческой практикой прошлого таким понятиям, как цели, задачи, функции и полномочия органов управления. Порой они просто не различаются

Версии положений, устанавливающих основы правового статуса федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их функциями, не решают проблемы противодействия конфликтам интересов во взаимоотношениях между органами, действующими в одной и той же сфере. В том числе и поэтому постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 утвержден специальный «Типовой регламент взаимодействия федеральных

органов исполнительной власти» (выше и далее — Типовой регламент)[1].

Предусматривается еще принятие административных регламентов по осуществлению функций этими органами, должностных регламентов гражданских служащих. Эти регламенты вместе с регламентом данного федерального органа исполнительной власти составляют его административный регламент. Если учесть, что при этом сохраняется и положение о нем, то очевидна многочисленность нормативных правовых актов, непосредственно относящихся к его правовому статусу.

С точки зрения назначения и юридического содержания теперь надо различать положение о данном федеральном органе исполнительной власти, его а) регламент, б) административный регламент.

При изучении тематики, соотносимой с административной реформой, важно проникнуться пониманием того, что познавательную и поучительную ценность имеют и конструктивные, и возможные поспешные и ошибочные решения, в том числе и не адекватные конкретным условиям. Учит, как известно, не только положительный, но и отрицательный опыт.

Уместно особо подчеркнуть, что независимо от того, продиктована ли административная реформа объективными потребностями общества и тенденциями его развития либо она приобретает уродливые формы, обусловленные волюнтаризмом и субъективизмом, административное право всегда востребовано. Его изучение во всех значениях данного понятия оказывает прямое влияние на уровень подготовки юриста.

[1] В советский и постсоветский периоды (до 2005 г.) регламенты широко использовались как правовая форма регулирования отношений в сфере государственного управления. Но регулирование общественных отношений с помощью регламентов для России не является новым (например, известны Военный и другие регламенты Петра I, регламенты Правительства РФ). Термин «регламент» толкуется как устав, свод правил, касающийся какой-либо отрасли (см. *Брокгауз Ф., Ефрон И.* Энциклопедический словарь. М., 2004). Исходя из сути можно сказать, что в какой-то мере функции регламентов ранее выполняли и могут выполнять положения, уставы, инструкции, правила (особенно общие, примерные, типовые). В последние годы возросло значение регламентов в регулировании деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Судя по редакции Типового регламента, положение о данном федеральном органе исполнительной власти является самостоятельной формой акта, непосредственно относящегося к установлению его правового статуса как самостоятельного субъекта права.

Под влиянием подготовки и проведения административной реформы на федеральном уровне аналогичные реформы проводятся в субъектах РФ. Иначе говоря, в нашем современном государстве успешной может быть лишь системная административная реформа. Но это также означает, что субъекты РФ в соответствии с общей идеологией административной реформы самостоятельно осуществляют меры по совершенствованию системы органов исполнительной власти и распределяют функции между ними, определяют формы и методы их деятельности, не противоречащие федеральному законодательству Административная реформа не должна трансформироваться в самоцель.

* * *

1 Для специалиста понятно, что данный учебник подготовлен в экстремальных условиях. По определению его содержание не могло быть абстрагировано от реальных отношений в обществе и состояния системы регулирующих их нормативных правовых актов.

Как известно, то и другое, мягко говоря, вызывает к себе критическое отношение Что касается нормативных правовых актов. то их обилию нередко сопутствовали нестабильность, внутренняя противоречивость, невысокое качество, неисполнимость, отвлеченность от действительности. Верно, что состояние законодательства не может препятствовать развитию науки, достижения которой и должны главным образом составлять основу учебника. Но наука отрасли права, в свою очередь, не может не опираться на анализ позитивного права, он безусловно необходим в содержании учебника. В дозированном объеме здесь обязательна характеристика содержания институтов данной отрасли права. Сделать это в учебнике в ряде случаев оказалось весьма сложным, ибо, решая указанную задачу, нельзя было основывать анализ на заведомо временных актах, на актах с отложенным сроком введения в действие либо когда очевидно, что они не могут быть исполнены, идет перманентный процесс внесения в них изменений и дополнений, причем в акты, в большинстве случаев содержащие и нормы административного права и т п В период написания учебника подобные акты постоянно «преследуют». Много проблем возникло в связи с административной реформой, напрямую касающейся административного права как науки, отрасли законодательства и отрасли права. Ситуация осложнена тем, что отвергнута, во всяком случае, на федеральном уровне, ранее бывшая система государственного уп-

равления, в основном ушло в прошлое ее непосредственное административно-правовое обеспечение, а перспективы их обновления туманны и далеки от завершения[1]

2. В порядке проведения административной реформы приняты отдельные решения, новизна которых уязвима с позиций теории системы управления, представления о законности и здравого смысла Отсюда возникла задача не перегружать содержание учебника полемикой по вопросам, жизненность решений по которым может быть под вопросом либо несовместимой с требованиями законности, и потому их пропаганда нецелесообразна.

Однако, хотя бы за рамками основного текста, о некоторых из них надо иметь представление.

а) Небезосновательны мнения о том, что лишение федеральных министерств права контроля в установленных им сферах противоречит теории целостных систем управления, предусматривающей информационную связь между субъектом и объектом управления. Основным каналом получения достоверной информации субъектом является его контрольная деятельность. Федеральные министерства — важнейшие звенья механизма исполнения законов. Концентрируя внимание на выработке государственной политики и нормативном правовом регулировании, они должны знать, как исполняются относящиеся к ним законы, а также принимаемые ими нормативные правовые акты, какие они влекут последствия. Сомнительно, что министерства всегда могут получить необходимую информацию, ограничиваясь контролем деятельности подведомственных федеральных служб и федеральных агентств. Это, кроме того, не исключает также возникновения между ними конфликта интересов Поэтому цели, формы, методы, пределы, периодичность осуществления федеральными министерствами контроля в установленных сферах должны быть четко определены в их административных регламентах.

б) С позиций законности трудно признать совершенным решение о предоставлении Правительству РФ права перераспре-делять функции федеральных органов исполнительной власти вопреки действующим законам. Оно не согласуется со ст 15 Конституции РФ. В частности, данное право предвосхищает обязательное принятие законов об изменении законов, вопреки которым перераспределены функции Но ведь в их изменении может быть отказано на конституционном основании. Конституционный статус

[1] См. сноску на стр. XIX.

Федерального Собрания позволяет ему сделать это, и оно не является исполнителем воли Правительства РФ. Изменение федерального закона подзаконным федеральным органом исполнительной власти, хотя бы и временное, многозначно по своим последствиям. Его можно рассматривать как вторжение в компетенцию законодательного органа, нарушение принципа разделения властей, негативного примера, ослабляющего уважение к требованиям принципа законности.

в) Отношения в системе государственного управления могут усложниться наличием в одной и той же установленной данному федеральному министерству сфере нескольких федеральных органов исполнительной власти с разведенными функциями. Оказалось, что в сфере соответствующего федерального министерства нет органа, непосредственно ответственного за функционирование соответствующей сферы. Помимо сложностей отношений, связанных с этим обстоятельством на федеральном уровне, они еще в большей степени усложняются для отношений органов исполнительной власти субъектов РФ с федеральными органами. Это связано еще и с тем, что, как известно, системы органов субъектов РФ не являются копией системы федеральных органов.

г) Со стороны псевдолибералов идет беспардонная критика государства, при этом сущность и объективные функции государства нередко подменяют функционированием отдельных государственных органов

Все это, а также непопулярные реформы в ряде конкретных сфер и отраслей и некоторые другие факторы обусловили трудности в формулировании юридически обоснованных и определенных выводов и положений не имеющих при этом конъюнктурного характера

д) Имеется понимание того, что работа над совершенствованием учебников по административному праву не может быть когда-либо навсегда завершенной, тем более в ближайшей перспективе Следовательно, эта участь не минует также данное издание учебника.

Профессор **А. П. АЛЕХИН**

ПЕРВАЯ ЧАСТЬ

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ИНСТИТУТЫ

РАЗДЕЛ I

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА

ГЛАВА 1

Государственное управление и административное право

§ 1. О понятии государственного управления

Административное право является фундаментальной отраслью публичного права Российской Федерации. Его возникновение, формирование и развитие связаны с публичным и, прежде всего, с государственным управлением. В современных условиях особой разновидностью публичного управления в РФ выступает функционирование исполнительной власти на уровне муниципальных образований. Указанные составляющие публичного управления служат объектом исследования различных наук, в науке административного права они изучаются главным образом в аспекте административно-правового обеспечения их организации и осуществления.

На бесспорную связь административного права с управлением указывает ключевой термин в его названии «административное», производный от латинского «администрация», обозначающий в переводе на русский управление как вид деятельности, а также субъекта, его осуществляющего. В теории административного права они обычно соотносятся с государственным управлением, которое в понятийном отношении также является многозначным. Между тем предмет административного права сопряжен не с государственным управлением вообще, а с его определенной концепцией, утвердившейся в основном в науке административ-

ного права. Поэтому предварительное получение хотя бы самого общего представления о нем является необходимым условием для понимания сущности отношений, составляющих предмет административно-правового регулирования, и его пределов.

С позиций науки административного права государственное управление рассматривается в широком и узком смысле слова, причем также в нескольких значениях

В *широком смысле* государственное управление — вид социального управления, субъектом которого выступает государство в целом. В этом смысле данное управление в самом общем виде может быть определено как целенаправленное организующее воздействие государства в лице *всех* его органов на развитие общества. Разумеется, что государственные органы (законодательной власти, исполнительной власти, судебной власти и др.) влияют на общественные процессы в соответствии с возложенными на них задачами и функциями, свойственными методами и в присущих им формах. Но независимо от этого все они причастны, хотя и в разной степени, к осуществлению государственной власти, которая не может функционировать вне рамок общественных отношений и не влиять на них. Подобным вариантом широкого понимания государственного управления является сведение его к управлению делами государства, организующей и распорядительной деятельности государственных органов. Третий вариант расширительной трактовки государственного управления заключается в признании им организующей деятельности государства, содержанием которой не охватывается непосредственное выполнение конституционных функций законотворчества, отправление правосудия, прокурорского надзора. В таком случае под государственным управлением подразумевается деятельность: а) Президента РФ; представительных (законодательных), судебных органов, органов прокуратуры. Они решают многие организационные, управленческие по своему характеру вопросы. В частности, ряд таких вопросов, например, связанных с формированием органов государственной власти, назначением должностных лиц, Конституция РФ прямо относит к ведению Совета Федерации и Государственной Думы (ст. 102, 103). Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией РФ В рамках указанных органов формируется также аппарат, выполняющий вспомогательные задачи по отношению к их основной деятельности. Руководство та-

ким аппаратом и его деятельность также носят управленческий характер; б) органов исполнительной власти и других государственных органов.

В *узком смысле* государственное управление — это организующая деятельность органов исполнительной власти. Им следует признать также аналогичную деятельность как органов исполнительной власти, так и других исполнительных государственных органов, т. е. всех органов государственного управления (см. главу 6). В таком понимании государственное управление представляет собой самостоятельный вид государственной деятельности. Разумеется, что его основу составляет организующая деятельность органов исполнительной власти, которая использует в своем механизме управляющего воздействия и другие исполнительные органы, как обладающие властными полномочиями, так и совещательные, консультативные, координационные органы. Поскольку сущность государственного управления в узком смысле обусловлена исполнительной властью, то с допуском малой погрешности его следует определять как организующую деятельность по практическому осуществлению задач и функций этой власти (или формой ее осуществления)[1]. Именно данный вид государственного управления является основным объектом административного права.

Необходимо специально подчеркнуть, что после принятия Конституции РФ относительно термина «государственное управ-

[1] Следовательно, весьма важно иметь в виду, что в нормативных правовых актах, а также в литературе различными терминами часто обозначаются либо тождественные, либо смежные, частично совпадающие понятия: а) государственное управление, как более широкое понятие, чем функционирование исполнительной власти. В этом случае субъектами государственного управления выступают все государственные органы, осуществляющие исполнительную деятельность, включая органы, формально не относящиеся к органам исполнительной власти, б) осуществление исполнительной власти и государственное управление как понятие, тождественное указанному широкому представлению о государственном управлении; в) функционирование исполнительной власти и государственное управление, осуществляемые лишь органами исполнительной власти. Иногда указанные понятия подменяются словосочетанием «государственная администрация». Распространенным является также обозначение термином «администрация» конкретных органов исполнительной власти и других государственных органов, органов государственных предприятий, учреждений и организаций. Совпадения и различие в этих понятиях можно установить путем логического и системного анализа нормативных правовых актов, в которых они используются.

ление» продекларированы, но не получили широкого распространения, мнения двоякого рода. Первое сводится к тому, что от него надо отказаться, ибо в Конституции РФ теперь его нет, а введено понятие «исполнительная власть» С догматических позиций это так. Однако действующая Конституция РФ, не употребив термин «государственное управление», вовсе не является юридическим препятствием обозначения им вида государственной деятельности. С Конституцией РФ вполне сообразуется то, что уже после ее принятия он употребляется в различных федеральных законах и подзаконных актах применительно именно к виду государственной деятельности[1]. Призыв отказаться от термина «государственное управление» на том основании, что его нет в Конституции РФ, не воспринят всерьез наукой· он широко используется в публикациях специалистов в области государства, права, экономики, философии, социологии, политологии и др. Существуют специальные вузы и факультеты государственного управления либо государственного и муниципального управления. Указанное мнение ущербно прежде всего с методологической точки зрения, ибо абстрагировано от: а) сущности социального управления, важнейшим субъектом которого выступает государство в целом; б) назначения и сущности деятельности исполнительной власти в ее соотношении с другими видами государственной деятельности. Закрепляя принцип осуществления государственной

[1] См., например, ФЗ от 11 июня 2004 г «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» (Российская газета 2004. 1 июля); ФЗ от 24 июля 2007 г № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму» (Российская газета. 2007. 1 августа); ФЗ от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» (ст. 2 п. 1) — Российская газета. 2007 5 декабря; Указ Президента Российской Федерации от 30 марта 2006 г № 285 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления» (Российская газета 2006. 4 апреля), Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2007 г. № 316 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия» (Российская газета. 2007. 14 марта), ФЗ от 29 апреля 2008 г № 54-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере государственной регистрации»

власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10), Конституция РФ терминологически выражает соотношение между ними, но при этом вовсе не отрицает роль государства как субъекта государственного управления. Употребление в контексте ст. 10 Конституции РФ вместо термина «исполнительная власть» термина «государственное управление» было бы менее удачным, ибо, во всяком случае в научном отношении, создавало бы иллюзию, будто бы законодательная власть и судебная власть не выполняют функцию управляющего воздействия на развитие общества (хотя несомненно, что делают они это присущими им специфическими методами и в специфических формах).

То, что деятельность исполнительной власти по своей сути является видом государственного управления, теоретически убедительно обосновал Ю. М. Козлов[1]. Принципиально также осмыслить то, что во многих случаях критика современного государственного управления, относящиеся к нему заблуждения связаны с тем, что его понятие, сущность, функции и методы по-прежнему преподносятся в варианте, характерном для советского государственного управления, который был обусловлен социально-экономическим, политическим и государственным устройством советского общества. А происшедшие принципиальные изменения государственного управления, его роли в современных условиях не становятся при этом предметом глубокого анализа. Необходимо иметь в виду по крайней мере следующие обстоятельства: а) огульная критика ради критики советского государственного управления, которая иногда проскальзывает в печати, выглядит конъюнктурно, следовательно, не имеет научной ценности; б) как негативный, так и позитивный (он, несомненно, был) его опыт представляет историческую ценность, а его учет может оказаться полезным при организации и осуществлении исполнительной власти, их совершенствовании; в) свойственные государственному управлению начала «власти-подчинения» могут иметь различные варианты выражения и закрепления, в том числе и в зависимости от особенностей сфер его функционирования. Ошибочно их сводить к административному подчинению конкретных объектов субъекту управления, при котором субъект управления

[1] См., например: *Козлов Ю. М.* Административное право в вопросах и ответах. М.: Юрист, 2000.

всесторонне руководит подведомственными ему объектами, осуществляя непосредственное распорядительство по вопросам их основной деятельности. Такого рода отношения в системе государственного управления уже в советское время подвергались критике и осуществлялись меры по их смягчению и изменению, например, по расширению прав предприятий и др. В настоящее время для них в основном нет экономико-правовых оснований (возникли объекты негосударственной собственности, обрели значительную самостоятельность объекты государственной собственности и т.д.), значительно сужены для них и организационно-правовые сферы (возникло местное самоуправление, исполнительные органы субъектов РФ административно не подчинены федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим соответствующие однопрофильные функции, и т.д. В этих условиях, не исключая традиционных методов административно-правового регулирования и деятельности исполнительных органов, приобретают важное значение нормативно-правовое обеспечение реализации функций управления и различных видов деятельности; общие императивные правила взаимодействия между субъектами и объектами управления, ограничивающие административное распорядительство в отношении объектов; партнерские отношения между исполнительной властью и предпринимателями); методы ее взаимодействия с образованиями гражданского общества, саморегулируемыми организациями в процессе государственно-управленческой деятельности и т.д. Большое внимание уделяется научно обоснованному использованию в управлении налогов, тарифов, кредита, а также целевых программ, приоритетных национальных проектов. Иными словами, исполнительная власть, сохраняя свою сущность, проявляет себя в разнообразных по своему характеру отношениях, а не только основанных на прямом административном подчинении объектов субъектам управления. Необходимо также учесть, что объектами государственного управления признаются общество в целом, отрасли, сферы деятельности и другие порой весьма специфические объекты. Следует также признать, что имеются еще значительные потенциальные возможности для совершенствования методов государственного управления. Укрепление гражданского общества и местного самоуправления может повлечь расширение использования метода рекомендаций, уведомительного метода совершения физическими и юридическими лицами правомерных действий,

начал диспозитивного административно-правового регулирования при непременном соблюдении требований законности. А в механизме ее обеспечения должен сохраниться приоритет государства.

Другое мнение близко смыкается с первым и сводится к тому, что под государственным управлением сейчас следует понимать лишь деятельность государства в целом, субъектами которого выступают все его органы. Трактовка же государственного управления в узком смысле не имеет конституционных оснований. Но такое понимание государственного управления обосновывалось и в трудах советского периода. Кроме того, оно также отсутствует в действующей Конституции РФ, хотя с научной точки зрения и имеет право на существование.

§ 2. Исполнительная власть и государственное управление

Исполнительная власть, отражая конституционный принцип разделения властей, не представляет собой самостоятельного вида государственной деятельности. Это конституционно-правовая категория, обладающая совокупностью характерных признаков. Наиболее очевидными и важнейшими из них являются следующие.

Исполнительная власть — это ветвь единой государственной власти, относительно самостоятельная в системе разделения властей Такая ее самостоятельность имеет организационное и функциональное выражение Ее организационная система состоит из органов государственной власти, именуемых по действующему праву органами исполнительной власти. Эти органы специально выделены, с одной стороны, в системе органов государственной власти, с другой — в системе исполнительных государственных органов. Функциональное назначение данной власти — исполнение законов, как известно, невозможное без организующей, что одно и то же, управленческой деятельности ее органов Следовательно, формой осуществления данной власти является государственное управление.

В этом качестве государственное управление также выделяется рядом признаков. Как уже отмечено, его субъекты представлены двумя группами органов: а) исполнительной власти и б) дру-

гими исполнительными государственными органами. По своей юридической природе государственное управление — изначально *исполнительная деятельность и не может быть какой-либо другой.* Однако общее понятие данной деятельности выражают два ее начала: исполнение законов и иных принятых в соответствии с ними нормативных правовых актов и распорядительство, подчиненное той же цели, ибо процесс исполнения законов неминуемо предполагает использование различных способов юридической властной деятельности, в том числе прямого распорядительства. Поэтому в юридической литературе, особенно советского периода, государственное управление рассматривалось в качестве тождественного исполнительно-распорядительной деятельности его органов либо всех государственных органов — исполнительной по отношению к закону и распорядительной, выражающейся во властном воздействии на общественные отношения. Попутно отметим, что в конституциях и уставах некоторых субъектов РФ закрепляется, что их соответствующие органы осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, что, несомненно, соответствует ее юридической сущности. Понятие «исполнительно-распорядительная деятельность» реанимировал Федеральный закон от 16 сентября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором говорится об осуществлении федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ исполнительно-распорядительных полномочий в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления (ст. 5—6), о наделении должностных лиц местного самоуправления исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 2), местная администрация именуется исполнительно-распорядительным органом муниципального образования (ст 34).

В связи с этим важно иметь в виду **один из важнейших признаков государственного управления — его государственно-властную сущность**, которая наиболее отчетливо проявляется в его правотворческой, правоприменительной и правоохранительной формах деятельности органов управления.

Государственное управление является **правовым** Это означает, что его организация регламентируется правом, в основном административным, оно функционирует на правовой основе и в рамках системы права РФ, субъекты управления действуют в пре-

делах компетенции, закрепленной нормативными правовыми актами, устанавливающими их правовое положение, и т. д.

Государственное управление **подзаконно**: оно должно осуществляться на основании и во исполнение законов, что предопределено самой сущностью и назначением исполнительной власти. Как известно, законы устанавливают правила, определяющие цели государства в соответствующих сферах, а государственное управление — его действия, направленные на достижение данных целей

По своему содержанию государственное управление представляет собой организующую деятельность государства в лице его исполнительных органов. «Администрация, — отмечал К. Маркс, — **организующая деятельность государства**»[1].

Государственное управление **отличается** от других видов государственной деятельности своим особым **предметным** содержанием. Оно состоит в непосредственном исполнении законов, регулирующих отношения в различных отраслях и сферах экономики, социально-культурного и административно-политического строительства (промышленность, сельское хозяйство, строительство, транспорт, образование, здравоохранение, наука, культура, оборона и т. д.)

В качестве самостоятельного вида государственное управление **осуществляется в масштабе всего общества на уровне РФ и ее субъектов, имеет** место и проявляется **во всех сферах и отраслях общественной жизни.** Этим подчеркивается его общегосударственный характер, что не противоречит его единству и дифференциации, определяемым состоянием федеративного устройства РФ.

В силу своего назначения государственное управление характеризуется постоянным, непрерывным осуществлением на профессиональной основе деятельности, ориентированной на его специфические задачи и функции.

§ 3. Механизм государственного управления

Он опосредуется административным правом, является сложным и многоплановым как в структурном, так и функциональном

[1] *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 1. С. 440

отношении. Его главными компонентами, кроме субъектов, о которых уже упоминалось, являются **функции, формы, методы и стадии.** Именно они в наибольшей степени выражают сущность и содержание государственного управления[1].

1. Государственное управление не является однородным в функциональном отношении, напротив, характеризуется многообразием своего проявления. В составе его функций многие авторы называют: анализ ситуаций; прогнозирование; программирование; информационное обеспечение; регулирование; организацию; координацию; контроль

Всесторонний *анализ ситуаций,* положение дел, происходящих процессов в обществе являются необходимым условием научно обоснованного управления, в том числе правильного определения его целей и задач, эффективных способов их выполнения.

Планирование — определение достижения конкретных результатов деятельности в тот или иной период, а также путей и средств их достижения. Оно представляет собой одновременно функцию и метод управления. Данная функция была незаслуженно дискредитирована критикой социалистической системы планирования, обусловленной господством социалистической собственности, и закономерно легализуется проводимой административной реформой. В положениях о федеральных министерствах предусматривается их обязанность вносить в Правительство РФ проекты планов и прогнозные показатели деятельности министерств. Без планирования невозможно управление, ориентированное на конечные результаты.

Прогнозирование — научное обоснование перспектив, выработка стратегии управления и предвидение его результатов исходя из анализа изменений и процессов, происходящих в жизни общества. Обоснованные, достоверные прогнозы являются необходимым условием правильной организации и осуществления

[1] Поэтому они стали предметом тщательного исследования многих авторов. Научно-практическая ценность полученных результатов не столько в том, что они привлекают внимание специалистов к поискам наиболее правильных ответов на дискуссионные вопросы, сколько в том, что они с различных позиций формируют широкое представление о данном весьма сложном государственно-правовом явлении. Это позволяет на практическом уровне выбирать наиболее оптимальные варианты комбинирования функций управления в конкретных условиях

государственного управления, учитывающего во взаимосвязи объективные и субъективные факторы развития.

Программирование как функция управления представляет собой специфический вид планирования. Оно выражается в определении целей деятельности, а также экономических, организационно-правовых условий и средств их достижения.

Информация — базовая функция функционирования исполнительной власти.

Информационное обеспечение составляет основу взаимоотношений между управляющими субъектами и управляемыми объектами, а также осуществления практически всех других функций управления. Обеспечение качественной информацией управляемых объектов является важнейшим направлением деятельности органов управления, значение которого постоянно возрастает.

Регулирование в самом общем виде сводится к установлению определенного правового режима той или иной деятельности либо решению вопроса и его корректировке в зависимости от изменяющихся условий.

В литературе и особенно в периодической печати, а также в нормативных правовых актах часто механически употребляется словосочетание «государственное регулирование и управление» либо «государственное управление и регулирование». В подобных случаях смысл терминов «управление» и «регулирование» зачастую остается неопределенным. Однако прежде всего эти понятия нельзя противопоставлять: оба они выражают управляющее воздействие, что иногда не признается свойством регулирования. Между тем регулирование — это тоже управление, но имеющее особенности, с учетом которых в литературе его обоснованно рассматривают в качестве функции управления.

Вместе с тем указанные понятия нельзя отождествлять. Термин «управление» применяется к случаям осуществления всех или части его функций в отношении управляемого объекта. Оно характеризуется прямой связью между субъектом и подведомственными ему объектами управления, наличием относительно постоянных (часто повторяющихся) административно-правовых отношений между ними. Регулирование отличается узкой специализацией функций и методов управляющего воздействия. Оно реализуется в виде нормативно-правового влияния на процессы, совершающиеся в экономике, технике, медицине, образовании

и т. д. Содержание, сфера, методы регулирования во многом определяются особенностями общественных отношений, которые являются объектом его воздействия. Оно может касаться объектов управления (например, естественных монополий, негосударственных коммерческих организаций и т. д.), либо определенных видов деятельности (например, семеноводства), либо применения или использования предметов (например, лекарственных средств), либо определенных вопросов (например, ценообразования, тарифов) и т. д.

Организация как функция управления — вид деятельности, состоящий в формировании системы государственного управления и обеспечении ее функционирования. Она заключается в первую очередь в определении и образовании системы органов государственного управления, установлении их правового положения, формировании государственной службы в этих органах, совершенствовании структуры управления, его форм и методов.

Координация — обеспечение согласованной работы различных органов управления, подведомственных им объектов с целью наиболее эффективного выполнения их общих или взаимосвязанных задач. Координация может достигаться двумя путями: либо соглашением между ее заинтересованными участниками, либо властным предписанием уполномоченного государственного органа, обязательного для координируемых участников. Например, в целях координации федеральные министерства могут издавать совместные нормативные правовые акты, а в установленных случаях — координировать деятельность других федеральных органов исполнительной власти в порученной тому или иному министерству сфере деятельности.

Контроль заключается в установлении соответствия фактической деятельности правовым предписаниям и заданиям. Он является одним из способов обеспечения дисциплины и законности в деятельности органов государственного управления, организаций, а также физических лиц. Контроль обладает свойством регулирующего воздействия на управляемые процессы. В необходимых случаях он позволяет влиять на изменение, корректировку, отмену принятых решений с точки зрения не только их законности, но и целесообразности. В силу этого контроль выступает элементом управленческого цикла, стадией процесса управления. Значимость контроля состоит также в том, что он выполняет ин-

формационную функцию в отношениях между субъектом и объектом управления по принципу обратной связи.

Указанные функции являются общими, характерными для управления в целом

2. *Формы и методы государственного управления.* Государственное управление осуществляется в присущих ему формах характерными для него методами, закрепляемыми в основном административно-правовыми нормами.

Формы государственного управления — это внешние выражения управляющего воздействия. Они классифицируются по разным критериям (см. главу 12).

Методы государственного управления — способы управляющего воздействия на управляемые объекты (субъекты). Они также разнообразны (см. главу 13)

Важно различать функции, формы и методы государственного управления и его органов, которые обладают ими в различном объеме и сочетании в зависимости от особенностей в правовом положении, целей и задач конкретных видов данных органов. Так, не для всех органов характерна координация, лишь специально уполномоченные органы управления вправе применять меры административного принуждения и т. д.

Кроме того, функции органов не следует, как это часто делается, смешивать с их конкретными задачами и полномочиями по осуществлению функций.

3. Государственное управление осуществляется в определенном порядке. Хотя отсутствуют устанавливающие его общие правовые нормы, тем не менее действующие нормативные правовые акты и административная практика органов государственного управления дают основания для вывода о том, что *процесс управления* включает следующие стадии: а) определение целей и задач, подлежащих выполнению; б) подготовка и принятие решений, необходимых для их выполнения; в) организация выполнения принятых решений, г) контроль за их выполнением

Вышеизложенное следует рассматривать лишь как необходимый ориентир при изучении особенностей административного права, но не как определение его предмета.

ГЛАВА 2
Предмет и метод административного права

§ 1. Общественные отношения, регулируемые административным правом

В теории права при классификации его отраслей выделяют два критерия: предмет и метод правового регулирования, позволяющие различать самостоятельные отрасли права.

Административное право вполне удовлетворяет этим критериям. Главным из них является все же особенность предмета, т. е. круга, общественных отношений, регулируемых нормами административного права. Базовыми общественными отношениями, составляющими предмет административного права в качестве самостоятельной отрасли, являются *организационные* отношения, возникающие в процессе формирования и осуществления государственного управления. С учетом сферы и оснований возникновения эти отношения называются также управленческими. Управленческие отношения выделяются среди общественных отношений, регулируемых нормами российского права, рядом признаков.

1. **Главный признак** — это **основания их возникновения**: организация и осуществление государственного управления. Все другие признаки от него производны.

2. Управленческие отношения основаны, как правило, на юридической зависимости одной стороны от другой. **Их стороны юридически не равноправны.** Одна из них имеет приоритет в принятии решений в отношении другой. Иными словами, управленческие отношения — это властные отношения в том смысле, что одна из сторон обладает полномочиями принимать властные решения в отношении другой. Это означает, что не всякое общественное отношение в сфере государственного управления является управленческим, регулируемым административным правом. Здесь могут возникать гражданские, трудовые, финансовые, земельные и другие отношения.

Общественные отношения, регулируемые гражданским правом, также могут быть основаны на властном подчинении одной стороны другой, например, хозяйственных товариществ и об-

ществ с дочерними обществами. Однако в отличие от управленческих отношений, регулируемых административным правом, их стороны выступают в качестве субъектов гражданского права и преследуют гражданско-правовые последствия, связанные с участием в гражданском обороте

3. Необходимо особо подчеркнуть, что управленческие отношения представляют собой вид организационных отношений, ибо в сфере государственного управления также возникают организационные отношения по поводу реализации гражданской правоспособности юридических лиц (при заключении и исполнении договоров и т. д.), трудовых отношений (при заключении коллективных договоров, наборе работников и т. д.), самоорганизации законодательных (представительных), судебных органов и т. п. Особый организационный характер управленческих отношений определяется тем, что они возникают в связи с осуществлением функций управления. Он определяет сущность управленческих отношений, являющихся преобладающими в сфере управления.

Управленческие отношения могут возникать по поводу имущества, более того, весьма часто являются одновременно имущественными (при создании унитарных предприятий, передаче объектов государственной собственности от одного собственника другому и т. д.). Однако они **не приобретают** при этом, подобно гражданским, **эквивалентно-возмездный характер, не имеют денежного выражения** и **не подлежат денежной оценке** Предусмотренная в некоторых случаях плата за совершаемые органами публичной власти действия (мероприятия) не является обычно следствием гражданско-правовых сделок, а есть результат односторонних властных решений и выражается в возмещении тех или иных затрат в виде сборов, пошлин (за регистрацию юридических лиц, автотранспортных средств и т. п.).

Объектом управленческих отношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой, не может быть оказание государственных услуг властного характера[1].

4. Характер конкретных управленческих отношений зависит от многих факторов, в том числе **от целей деятельности субъектов, избранных способов их достижения.** Хотя и частной, но яркой иллюстрацией этого могут служить отношения с участием судебных приставов и судебных приставов-исполнителей. Первые

[1] См. § 9 главы 6.

действуют подобно тому, как и должностные лица, выполняющие функции по охране многих других конкретных, в том числе и режимных, объектов. Они обеспечивают соблюдение относящихся к ним правил и при необходимости вступают в отношения с другими субъектами. Приставы-исполнители сосредоточены на обеспечении практического исполнения судебных исполнительных листов в порядке, предусмотренном законодательством об исполнительном производстве и о судебных приставах. В их отношениях нередко присутствует элемент принудительного воздействия на лиц, добровольно не выполняющих судебные решения

5. По сфере возникновения различают управленческие отношения, ограниченные рамками каждого органа государственного управления (внутренние управленческие отношения), и отношения этих органов с их объектами (объектами-субъектами) управления (внешние управленческие отношения).

Внешние управленческие отношения характеризуются множественностью видов их субъектов. Каждый вид отличается от другого вида по своей природе, назначению, правовому положению. Под этим углом зрения могут быть выделены их подвиды. Например, Правительство РФ и федеральные министерства. Этим определяется множественность вариантов управленческих отношений между их субъектами. Наиболее типичные из них могут быть объединены в следующие группы.

I. Органов государственного управления с:

а) физическими лицами, прежде всего гражданами РФ, а также иностранными гражданами и лицами без гражданства,

б) государственными и негосударственными организациями различных видов и форм собственности;

в) другими органами управления между собой как по вертикали, так и по горизонтали;

г) государственными служащими;

д) исполнительными органами муниципальных образований;

е) муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями;

ж) муниципальными служащими.

II. Государственных служащих между собой и муниципальными служащими.

III. Отношения, возникающие в системе местного самоуправления. Традиционное представление, распространенное в специальной литературе, о том, что предметом административного

права являются общественные отношения, возникающие в сфере государственного управления, не учитывают того, что особой разновидностью публичного управления в РФ выступает функционирование исполнительной власти в муниципальных образованиях. Вследствие этого здесь возникают общественные отношения, однотипные с государственно-управленческими отношениями, с особенностями, присущими системе местного самоуправления. Основания, сферы и характер возникающих здесь отношений, регулируемых административным правом, определены Федеральным законом от 16 сентября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Их вариантами могут быть отношения органов местного самоуправления с:

а) физическими лицами;

б) муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями;

в) муниципальными служащими.

Такого рода отношения могут возникать также между муниципальными служащими.

Однако сфера отношений в системе местного самоуправления, относящихся к предмету административного права, особая: она включает лишь внешние отношения исполнительных органов местного самоуправления (их должностных лиц) с физическими лицами, муниципальными предприятиями и учреждениями, а также иными расположенными на территории муниципальных образований организациями и другими объектами. Самоорганизация системы местного самоуправления находится вне сферы административного права. Она регулируется муниципальным правом.

IV Управленческие отношения могут возникать также между предприятиями и учреждениями, их должностными лицами, наделенными полномочиями публичной власти, с физическими лицами и их организациями. В литературе данная сфера общественных отношений, относящаяся к предмету административного права, как правило, специально не выделяется. Между тем многие задачи и функции управления смещены именно на уровень предприятий и учреждений, в результате функционирования которых реализуется административная правосубъектность физических лиц и их организаций, например, регистрирующих, надзорных, пограничных, таможенных и др.

Как известно, работа многих предприятий и учреждений непосредственно сопряжена с обеспечением общественного порядка и эксплуатацией объектов повышенной опасности. Поэтому их должностные лица наделяются полномочиями по непосредственному применению административного принуждения в случаях и в порядке, установленных нормативными правовыми актами (командиры воздушных кораблей, капитаны морских и речных судов и др.). Такие полномочия нередко предоставляются работникам предприятий и учреждений независимо от форм собственности, поскольку имеют общее назначение — обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, хотя основания их реализации и характер применяемых мер устанавливаются с учетом содержания основной деятельности того или иного предприятия и учреждения, например, санитарного надзора, пожарного надзора и т. д.

Достаточно разветвленную систему составляют управленческие отношения, возникающие вследствие внутреннего контроля соблюдения пропускного режима, организуемого самими предприятиями и учреждениями и другими организациями.

V. Предметом административного права прежде всего или главным образом являются общественные отношения, возникающие в процессе позитивной деятельности субъектов управленческого процесса. Однако его нормами всецело регламентируется административная, а в пределах, предусмотренных нормативными правовыми актами, дисциплинарная и материальная ответственность. Возникающие в этих и некоторых других случаях отношения обладают особым характером — относятся к сфере юрисдикции органов государственного управления и имеют правоохранительную направленность. Следовательно, к предмету административного права относятся разнообразные общественные отношения, имеющие как общие, так и специфические черты. Объединяет их то, что в них участвуют субъекты публичной власти, выполняющие административно-правовые полномочия.

VI. К предмету административного права относятся также отношения управленческого характера, возникающие в системе законодательной и судебной власти, прокурорского надзора. Такие отношения возникают преимущественно в связи с формированием в соответствующих органах управленческого аппарата, руководством его деятельностью, а иногда, кроме того, с самим формированием соответствующих органов, например, органов

прокуратуры, либо применением мер поощрения и ответственности к их государственным служащим и другим работникам.

Указанные отношения автономны для данных органов и не входят в структуру управленческих отношений, выражающих управление как самостоятельный вид государственной деятельности

Данное обстоятельство позволяет различать управленческую деятельность в широком смысле в той мере, в какой она свойственна всем государственным и муниципальным органам, и в узком смысле. субъектами которой выступают органы государственного управления и местного самоуправления.

Следовательно, предмет административного права образуют довольно разнообразные общественные отношения, которые не позволяют лаконично определить как данный предмет, исчерпывающе отразив их в нем, так и само административное право. Поэтому прежде, чем определить эти понятия, необходимо ответить на вопрос о том, какие именно общественные отношения составляют **основу предмета** административного права и какие относятся к нему потому, что являются по своему характеру однородными с образующими его отношениями. Такую основу **образуют управленческие отношения, которые возникают в процессе формирования и осуществления организующей деятельности органов государственного управления и органов местного самоуправления, направленной на исполнение законов и основанных на них подзаконных нормативных правовых актов в различных сферах и отраслях российского общества.**

С этой точки зрения административное право представляет собой систему правовых норм, регулирующих управленческие отношения, возникающие в процессе формирования и осуществления организующей деятельности органов государственного управления и местного самоуправления по исполнению законов и подзаконных актов в различных сферах и отраслях российского общества.

VII. Весьма важно иметь в виду, что в литературе все настойчивее утверждается мысль о том, что сведение предмета административного права лишь к управленческим отношениям является в известной степени односторонней его трактовкой и не отражает реального объема административно-правового регулирования. В частности, констатируется, что «административное право регулирует не только управленческую деятельность, но и управляе-

мую деятельность. Пример тому — правила дорожного движения, поведения в общественных местах, торговли, охоты и рыбной ловли, правила, регулирующие преподавание в учебных заведениях, санитарные правила и т. д. Органы управления контролируют соблюдение этих правил и применяют меры государственного принуждения за их нарушение»[1]. Подчеркивается также, что административное право *регулирует не только собственно управленческие отношения*, за рамки собственно управленческих отношений выводится установление различных административно-правовых режимов и регламентация некоторых других отношений[2].

Хотя проблема ставится в разных плоскостях, но, по существу, данная точка зрения, как представляется, имеет право на существование.

Возможность выделения управляемой деятельности как объекта административного права вытекает из самой природы публичного управления. Однако это уже иной ракурс административно-правового регулирования, состоящий в его участии в *формировании общественных отношений, выражающих виды управляемой деятельности*. Участники таких отношений *не персонифицированы*, в отличие от управленческих отношений, которые возникают между *конкретными* субъектами в процессе правоисполнительной либо правоприменительной деятельности органов управления либо реализации субъективных прав участников таких отношений. Кроме того, нередко *фактическая* деятельность людей во исполнение предписаний правовых норм осуществляется вне управленческих отношений, особенно регламентируемая технико-юридическими нормами, например, воплощением в проекте на строительство объекта требований противопожарных, санитарных и других правил.

Регламентацию нормами административного права видов управляемой деятельности можно характеризовать как управленческие отношения в объективном смысле, ибо при этом определяются права и обязанности потенциальных участников отношений, а также отношений субъекта публичного управления к урегулированным таким образом отношениям. Например, к уп-

---

[1] Советское административное право. М.: Юридическая литература, 1981. С. 4

[2] См. *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 87

равляемому виду деятельности относится регистрация граждан РФ по месту их пребывания и постоянного места жительства. Непосредственным субъектом, урегулировавшим порядок данного вида деятельности (отношений), является Правительство РФ.

Нормы административного права составляют элемент публичного правопорядка и, следовательно, имеют прямое отношение к регламентации видов управляемой деятельности.

Однако с точки зрения административного права вряд ли можно согласиться с мнением, что все виды деятельности управляемы. Нельзя отвлекаться от гражданского общества, отношения в котором не позволяют публичной власти проникать во все сферы его жизнедеятельности. Отношения здесь регулируются не только правовыми нормами, но и другими социальными нормами.

Имеется также немало административно-правовых норм, которые регулируют отношения, не являющиеся управленческими. Например, нормы-дефиниции, нормы, определяющие круг субъектов, на которых распространяется действие нормативных правовых актов, закрепляющие требования к содержанию фактической деятельности тех или иных работников, и т. п.

§ 2. Метод административно-правового регулирования

Он относится ко второму критерию, позволяющему уяснить специфику административного права. Данный метод представляет собой способ административно-правового воздействия на общественные отношения, составляющие предмет административного права как самостоятельной отрасли правовой системы Российской Федерации. Специфика его обусловлена тем, что административное право регулирует, главным образом, отношения, одна из сторон которых обладает юридически властными полномочиями. По своей сути — это правовой способ осуществления государственного управления и местного самоуправления. При этом регулирование нельзя связывать, как это иногда делается, лишь с субъектами управления, поскольку нормы административного права часто устанавливаются актами органов законодательной власти. Наиболее существенной особенностью административно-правового регулирования является то, что оно осуществляется методом юридического неравенства сторон уп-

равленческих отношений. Это может проявляться в том, что субъект юридически властного полномочия вправе в одностороннем порядке выбирать в пределах своей компетенции вариант поведения другой стороны, принимать, как правило, обязательные для нее решения, а также обеспечивать и контролировать их исполнение, применять предусмотренные законодательством принудительные меры за их неисполнение. Другая же сторона в основном может лишь оспаривать решение в установленном порядке, а в случаях, допускаемых правовыми актами, не исполнять его, например, в случае, если оно принято по жалобе гражданина о защите его субъективного права, ибо отказ в удовлетворении жалобы гражданина в административном порядке не ограничивает правомерных действий по защите своего права.

Властной сущностью публичного управления предопределяется то, что административно-правовое регулирование осуществляется, как правило, императивными нормами, а усмотрение сторон допускается лишь в установленных ими пределах или случаях, например, правом на обжалование.

Подчеркивая главное, что свойственно административно-правовому методу регулирования, следует иметь в виду, что он не исключает согласования решений, действий, сотрудничества сторон как условий нормальных управленческих отношений. Кроме того, в ряде случаев отношения в сфере управления оформляются административными договорами (соглашениями) (см. главу 12).

§ 3. Основные функции административного права

Ценность административного, как и любой отрасли, права заключается в его регулирующей функции. Данная функция административного права имеет свои разновидности, выражающие его назначение и особенности предмета регулирования. Регулятивная функция административного права имеет своим назначением:

а) установление административно-правового положения гражданина РФ;

б) правовое обеспечение осуществления исполнительной власти, его главной функции — управленческого процесса (исполнения законов), нацеленного на получение позитивных социально-экономических и других результатов;

в) закрепление и совершенствование правовых основ организации государственного управления,

г) становление и повышение эффективности местного самоуправления;

д) формирование административно-правового положения других его субъектов;

е) регулирование административно-правовой охраны и защиты прав, свобод и законных интересов субъектов административного права, а также выполнение ими своих обязанностей (включая установление и применение мер принуждения по административному праву)

В литературе довольно распространенным является выделение регулятивной и охранительной функции, в том числе и административного права. Однако условность такого деления очевидна, ибо охранительная функция также регулируется правом, т. е. не выпадает из сферы правового регулирования.

§ 4. Принципы административного права

Правовые принципы — это закрепленные в праве руководящие идеи, определяющие характер, основания и объем правового регулирования общественных отношений Их принято делить на общие, характерные для права в целом, и отраслевые (специальные) принципы, отражающие особенности отраслевого правового регулирования.

В административном праве РФ в прямой форме не установлены его общие и отраслевые принципы. Исключение составляют лишь законодательство о государственной службе, которое содержит их перечень, применительно к данному институту, а также КоАП РФ, в котором имеются положения, закрепляющие принципы законодательства об административных правонарушениях.

Основные принципы административного права, в том числе и сочетаемые с общими правовыми, могут быть выявлены методом анализа Конституции РФ и текущего законодательства. Причем некоторые принципы административного права являются лишь специфическим проявлением общих принципов российского права, вытекающих из Конституции РФ.

Принципы административного права получили свое закрепление и выражение в многочисленных нормах законодательства,

закрепляющих прежде всего правовой статус личности в РФ, а также правовые основы организации и функционирования публичного управления. Они объемны по своему содержанию, которое раскрывается при освещении различных тем учебника. Здесь оно ограничено в основном лишь обозначением важнейших принципов, очевидных из законодательства.

Принцип **приоритета личности, ее прав и свобод.** Конституция РФ провозгласила, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст 2). Соблюдение данного принципа во всей своей деятельности является важнейшей обязанностью всех органов государственного управления и местного самоуправления, их должностных лиц и других служащих. Нормы административного права, относящиеся к правовому положению личности, защите ее прав и свобод, имеются в многочисленных нормативных правовых актах, различных по юридической силе и формам. Среди них видное место занимают профильные правовые акты, т. е. определяющие содержание этого принципа и практическую реализацию его требований (например, о здравоохранении, образовании, свободе передвижения и т. д.).

Принцип **разделения осуществления государственной власти,** в соответствии с которым административно-правовое регулирование выражает и обеспечивает самостоятельное в пределах закона функционирование исполнительной власти, недопустимость ее подмены законодательной и судебной властью и, наоборот, исполнительной властью указанных ветвей власти. Во взаимосвязи с нормами конституционного права и в порядке их реализации административное право определяет пределы взаимной зависимости ветвей власти, основанные на законе формы и методы их взаимодействия и сотрудничества.

Принцип **федерализма** воплощен в нормах, в том числе административного права, о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов, закреплении систем федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, имеющих свою компетенцию, установленную нормативными актами о правовом положении соответствующих органов.

Особо следует подчеркнуть, что Конституция РФ отнесла к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов ад-

министративное и административно-процессуальное законодательство (п. «к» ч 1 ст. 72).

Принцип **единства системы исполнительной власти в Российской Федерации,** которую образуют федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов Российской Федерации (п. 2 ст. 77 Конституции РФ). Единая система исполнительной власти в Российской Федерации возглавляется Правительством РФ. На него возложен контроль за исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ (ст. 4 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»)

Своеобразие единства исполнительной власти в Российской Федерации состоит в том, что оно предполагает широкую самостоятельность исполнительной власти субъектов РФ, основанную на Конституции РФ, федеральных законах и нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации по предметам их совместного с РФ и исключительного ведения

Указанный принцип по своей сути представляет собой частную конкретизацию принципа федерализма применительно к системе исполнительной власти.

Принцип **законности**: субъекты управленческих отношений должны сообразовывать свою деятельность (поведение) с требованиями законно установленных административно-правовых норм исходя из их административно-правового положения. В частности, органы государственного управления обязаны выполнять требования относящихся к ним законов и основанных на них нормативных правовых актов вышестоящих органов. В своей деятельности они должны строго соблюдать Конституцию РФ и законы РФ. Принимаемые ими правовые акты, содержащие административно-правовые предписания, не должны противоречить действующему в Российской Федерации законодательству.

В свою очередь, физические лица и иные субъекты управленческих отношений должны выполнять адресованные им административно-правовые предписания уполномоченных органов (должностных лиц).

Принцип **гласности** выражен во многих нормах о правах граждан на получение информации о деятельности органов пуб-

личного управления. Принцип гласности в правотворческой деятельности получил свое определенное закрепление в Конституции РФ, в соответствии с которой любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (п. 3 ст. 15). Данное конституционное положение получило свое развитие и конкретизацию в текущем законодательстве и подзаконных актах, регламентирующих порядок подготовки, официального опубликования и вступления в силу, в частности, нормативных правовых актов органов исполнительной власти (см. главу 12).

Принцип ответственности закреплен в нормах, устанавливающих административную, дисциплинарную и материальную ответственность по административному праву. Содержание и формы реализации данного принципа зависят от особенностей каждого вида ответственности.

§ 5. Административное право в системе российского права

Предмет административного права включает две группы общественных отношений: а) регулируемых, если не исключительно, то главным образом, административным правом (например, административная ответственность); б) регулируемых во взаимосвязи с другими отраслями. В силу широты предмета административное право проникает в сферы отношений, регулируемых другими отраслями права. Соотношение административного права с ними проявляется адекватно особенностям соответствующих отраслей.

Как известно, базовой отраслью системы российского права является конституционное (государственное) право. Особая связь административного права с данной отраслью права (законодательства, учебной дисциплины) обусловлена тем, что они являются отраслями единого публичного права. В известном смысле административное право выступает фундаментальной отраслью права, развивающей основные положения конституционного права, обеспечивающей проведение их в жизнь.

Органичная связь административного права с конституционным проявляется в том, что его нормы, будучи в принципе основанными и производными от конституционных положений,

конкретизируют и развивают принципы и нормы Конституции РФ, определяющие конституционный строй Российской Федерации, основы правового положения личности в РФ, федеральное устройство, организацию государственной власти РФ, в том числе место и функцию государственной исполнительной власти, основы местного самоуправления в Российской Федерации. Административно-правовые нормы этой группы образуют основной «пласт» норм, обеспечивающих реализацию конституционных начал публичного управления в РФ, его взаимодействия с гражданским обществом, с физическими лицами и их объединениями. Будучи органично связанным с конституционным, административное право не утрачивает своих качеств самостоятельной отрасли публичного права: имеет свои предмет, метод и функциональное назначение. В силу этих компонентов оно занимает видное место в системе других отраслей российского права, а следовательно, определенным образом соотносится с ними.

Административное право по многим позициям связано с гражданским правом. Соотношение между ними имеет два основных аспекта: а) их разграничение, б) их взаимосвязь.

Необходимость в разграничении данных отраслей диктуется сходством, более того, известным совпадением их предмета, прежде всего в той части, в какой ими регулируются однотипные имущественные отношения. Как известно, основу предмета гражданского права составляют имущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. К имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством (см. ст. 2 ГК РФ). Существенно и то, что предметом гражданского права могут охватываться также соответствующие отношения, возникающие между гражданами.

Субъектами имущественных отношений являются многие органы государственного управления и местного самоуправления, имеющие права юридического лица, которые реализуют в таких отношениях их специальную гражданскую правоспособность.

Для имущественных отношений, регулируемых административным правом, характерно то, что один из их участников находится в юридической зависимости от другого участника. Незави-

симо от характера связей между участниками такие отношения всегда возникают на основе властного решения уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления либо их должностного лица. При этом автономия воли и правовой режим имущества другого участника для их возникновения не имеют существенного значения. Образно указанные отношения можно кратко называть властно- или административно-имущественными. Они могут возникать при реализации уполномоченными субъектами юридически властных полномочий различной направленности, например, при передаче имущественных объектов федеральной собственности в собственность субъекта РФ; образовании на базе государственного или муниципального имущества предприятий и учреждений, изъятии у казенных предприятий имущества в случаях, допускаемых законом, и т. д.

Вместе с тем во многих сферах, определенных нормативными правовыми актами, общественные отношения регулируются во взаимосвязи с административным и гражданским правом. В высокой степени сопряжены их нормы, касающиеся *регистрации* юридических лиц; *регистрации* прав на недвижимое имущество и сделок с ним; *лицензирования* отдельных видов деятельности юридических лиц и т. д.

Индивидуальные акты органов государственного управления и местного самоуправления относятся к юридическим фактам, которые могут влечь возникновение, изменение или прекращение различных гражданско-правовых отношений.

Важно также отметить, что федеральные органы исполнительной власти, в пределах их компетенции, могут издавать нормативные правовые акты, содержащие нормы гражданского права.

В случаях, установленных законом, гражданские правоотношения могут защищаться в административном порядке, в том числе и мерами административной ответственности.

Взаимосвязь административного права с уголовным правом обусловлена наличием смежных и даже общих объектов административных правонарушений и преступлений. В случаях, установленных законом, в зависимости от характера правонарушения наступает административная или уголовная ответственность. Юридические критерии разграничения административных правонарушений и преступлений закрепляются указанными отраслями права.

Уголовное право предусматривает ответственность за преступные нарушения различных правил, относящихся к административному праву. В свою очередь, административная ответственность может выступать в качестве общей превенции преступлений.

Административное право тесно связано с финансовым правом, регулирующим общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности государства и муниципальных образований. Оно сформировалось на базе конституционного и административного права. Поэтому отношения в сфере действия финансового права регулируются либо лишь нормами административного права (образование финансовых органов), либо одновременно нормами административного и финансового права (установление компетенции указанных органов), либо лишь нормами финансового права (содержание решений государственных органов по финансовым вопросам). Следует признать близким к истине утверждение о том, что управленческие отношения, возникающие в результате финансовой деятельности государства, регулируются административным правом, а собственно финансовые — финансовым правом.

Административное право регулирует широкий круг общественных отношений в сфере действия земельного, экологического права, выступая в качестве их правовой основы в случаях, когда установление и реализация норм этих отраслей осуществляются органами государства и местного самоуправления методами и в формах, свойственных управленческой деятельности.

Административное право отграничивается от трудового права по его предмету, основу которого образуют трудовые отношения. Административное право проникает в сферу отношений с участием организаций, регулируемых трудовым правом, ибо их постоянные субъекты — исполнительные органы (должностные лица). Они наделены властными полномочиями совершать действия, влекущие отношения управленческого характера, сопутствующие возникновению, изменению и прекращению трудовых отношений. Изданием административных актов оформляется возникновение трудовых отношений, предоставление работникам отпусков, их награждение, перевод на другую работу и т. д. В тесной взаимосвязи норм административного и трудового права регулируются государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства.

Нормами административного права устанавливаются полномочия органов исполнительной власти и местного самоуправления в области издания правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Административное право соприкасается также с гражданским процессуальным правом и арбитражным процессуальным правом в той мере, в какой они регулируют порядок разрешения судами подведомственных им дел, возникающих из публичных правоотношений.

Особое место административного права в правовой системе Российской Федерации заключается в том, что оно свойственными ему методами защищает в установленных пределах общественные отношения, регулируемые различными отраслями. А его процессуальными нормами нередко регламентируется порядок разрешения споров, возникающих из разных отраслей материального права.

ГЛАВА 3
Административно-правовые нормы

§ 1. Понятие и особенности административно-правовых норм

Правовая норма — это общеобязательное государственное предписание (правило, норма) постоянного или временного характера, рассчитанное на неоднократное применение и распространяющееся, как правило, на персонально не определенный круг его исполнителей. Принципиальным признаком правовой нормы является возможность применения за ее нарушение мер государственно-правового воздействия.

Обладая всеми качествами правовой нормы, административно-правовая норма выделяется тем, что предназначена для регулирования управленческих отношений, возникающих в связи с формированием и осуществлением государственного управления и местного самоуправления. Нормами административного права прежде всего устанавливаются права и обязанности субъектов управленческих отношений, регулируются взаимоотношения

между ними с учетом того, что одна из их сторон обладает юридически властными полномочиями. Одновременно закрепляются права другой стороны и их организационно-правовые гарантии, в частности, на их судебную и внесудебную защиту.

Принципиальная особенность административно-правовых норм состоит в том, что большинство из них являются императивными нормами, содержащими обязательные предписания должного или возможного поведения субъектов в предписанных ими границах. Это обусловливается тем, что их регулирующее воздействие всегда связано с проявлением власти одной из сторон

Императивность может выражаться:

а) в прямом предписании, обязывающем субъекта правоотношения поступить определенным образом; б) в предоставлении возможности субъекту правоотношения избрать один из предусмотренных в норме вариантов поведения, в) в предоставлении возможности в рамках данной нормы действовать по своему усмотрению, однако в пределах, определенных нормой Иногда такую форму императивности административно-правовой нормы называют диспозитивно-разрешительной, реализуемой только субъектами на которых распространяется их действие.

§ 2. Структура административно-правовых норм

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

Указанные элементы административно-правовой нормы имеют некоторые особенности.

Гипотеза — элемент административно-правовой нормы, выражающий условия, при наступлении которых необходимо руководствоваться данной нормой

Гипотеза может быть определенной (конкретной) для данной правовой нормы либо относительно определенной и общей для нескольких норм. Последний вид гипотезы особенно характерен для норм, устанавливающих компетенцию органов управления, должностных лиц. Она может содержаться в преамбулах

нормативных актов, их статьях, определяющих назначение данного органа, и т. п. В этих случаях орган управления или должностное лицо сами решают вопрос о применении или неприменении обусловленных общей гипотезой правовых норм в зависимости от конкретных обстоятельств.

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

Санкция — это мера государственного принуждения, предусмотренная за нарушение установленных нормой правил поведения. Санкциями являются меры административного принуждения (административные, дисциплинарные). Санкции могут быть определенными и относительно определенными. Иногда за нарушение может быть предусмотрено две или более санкций, но применяться они могут в количестве, определенном нормативными актами. Например, Федеральным законом «Об основах государственной службы РФ» за должностной проступок предусмотрены дисциплинарные взыскания в виде замечания, выговора, строгого выговора, предупреждения о неполном служебном соответствии и увольнения. Однако за конкретный дисциплинарный проступок к нарушителю может быть применено лишь одно из указанных взысканий

При определенности элементов административно-правовой нормы субъекты отношений должны поступать в строгом соответствии с ее предписанием. При их относительной определенности субъекты могут выбирать вариант поведения в зависимости от обстоятельств, обозначенных, хотя и не исчерпывающим образом, в данной правовой норме.

§ 3. Виды административно-правовых норм

Административно-правовые нормы могут быть подразделены на определенные виды по различным основаниям.

В зависимости от юридического назначения административно-правовые нормы делятся на материальные и процессуальные. Материальные нормы устанавливают правовое положение участников управленческих отношений: их права, обязанности, ответ-

ственность, основы взаимоотношений. Процессуальные нормы административного права регламентируют порядок реализации прав, обязанностей, ответственности субъектов, предусмотренных материальными нормами административного права (например, порядок рассмотрения жалоб государственными органами и их должностными лицами).

Материальные и процессуальные административно-правовые нормы взаимосвязаны. При этом процессуальные нормы выступают в качестве важной правовой формы гарантий наиболее полной реализации прав и обязанностей, закрепленных материальными нормами

По юридическому содержанию предписания нормы административного права подразделяются на обязывающие, запрещающие, уполномочивающие, стимулирующие и рекомендательные.

Обязывающая норма содержит предписание субъектам, на которых оно распространяется, действовать в предусмотренных в норме условиях определенным образом, указанным в данной норме (например, обязанность владельца транспортного средства зарегистрировать его в учреждении ГИБДД)

Запрещающая норма содержит предписание, указывающее на недопустимость совершения действий в условиях, определенных данной нормой (например, запрещены на территории Российской Федерации оборот в качестве гражданского и служебного оружия видов оружия, определенных Федеральным законом «Об оружии», изъятие у гражданина РФ паспорта, кроме случаев, предусмотренных законодательством РФ, и т. д.).

Уполномочивающая норма содержит предписание, позволяющее субъектам избрать в его пределах вариант поведения по своему усмотрению (например, норма, закрепляющая право гражданина на обжалование действий и решений государственных органов и органов местного самоуправления и их должностных лиц, нарушающих его права). Для субъектов публичной власти такое предписание может включать в его обязанность избрать тот или иной вариант действий, указанный в норме (например, применить одно из альтернативных наказаний, предусмотренных за соответствующее административное правонарушение. См., например, ст 14.22 КоАП РФ).

Уполномочивающие нормы необходимо отличать от нормы, относящейся к формированию компетенции субъекта публичной власти Например, норму постановления Правительства РФ от 17

мая 2002 г., которой уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по регистрации юридических лиц было признано МНС РФ.

Стимулирующие нормы содержат предписания, направленные на создание материальной или моральной заинтересованности субъектов в результатах их деятельности (поведения). Это различные меры поощрения, применение налоговых, тарифных льгот и т. д. Своеобразное стимулирующее воздействие на субъектов могут оказывать также меры административного принуждения, в частности, административные наказания и дисциплинарные взыскания.

Рекомендательные нормы содержат правила возможного поведения, советы наиболее целесообразных решений (действий) с точки зрения их эффективности.

По характеру диспозиции административно-правовые нормы делятся на императивные, т. е. содержащие строго определенные предписания, не подлежащие изменению по усмотрению субъектов, и диспозитивные, позволяющие субъектам отношений самим определить содержание, порядок и условия своего поведения, например, нормы о соглашении между федеральными органами исполнительной власти и аналогичными органами субъектов РФ о передаче ими осуществления тех или иных полномочий. В случае, если такого рода соглашения не заключены, они обязаны сами осуществлять соответствующие полномочия

По степени общности выражения правила поведения различают общие и специальные административно-правовые нормы. В случае коллизий между такими нормами должны применяться, по общему правилу, специальные нормы. Разумеется, что речь идет о нормах равной юридической силы.

По степени полноты изложения правил поведения различают определенные и бланкетные нормы, т. е. в которых само правило поведения не установлено, но дана отсылка к определенным правилам либо указано, какой государственный орган или орган местного самоуправления может их установить.

В зависимости от государственного устройства и административно-территориального деления различаются административно-правовые нормы общефедерального значения, республиканские субъектов РФ, региональные, местные.

По юридической силе выделяются нормы, содержащиеся в законах и подзаконных актах. По этому критерию они могут быть

конкретизированы с учетом иерархии и компетенции органов и должностных лиц, издающих правовые акты, содержащие соответствующие нормы.

В зависимости от адресатов выделяются, в частности, нормы, устанавливающие административно-правовое положение физических лиц, органов государственного управления и местного самоуправления; государственных и муниципальных служащих; организаций.

С учетом сферы действия надо различать общеобязательные нормы, действие которых распространяется на все регулируемые ими отношения, и внутрисистемные нормы, регулирующие отношения между управленческими звеньями системы данного органа, в его внутренних пределах.

По действию во времени административно-правовые нормы делятся на ограниченные и не ограниченные сроком действия.

По своему целевому назначению различаются нормы, предназначенные для установления, закрепления и развития позитивных процессов в обществе, и нормы, устанавливающие ответственность за определенные виды правонарушений и в качестве таковых также нацеленные на развитие указанных процессов.

§ 4. Источники административного права

В юридическом смысле источниками административного права признаются нормативные правовые акты, содержащие нормы административного права, регулирующие отношения, составляющие предмет данной отрасли права.

Основным источником административного права, как и любой иной правовой отрасли, является Конституция РФ, в соответствии с которой должна строиться вся правотворческая деятельность в Российской Федерации. Конституция РФ, ее положения и нормы (о разделении осуществления государственной власти, месте исполнительной власти в системе властей, правах и свободах граждан, о федеративном устройстве РФ и т. д.) имеют определяющее значение для формирования и развития административного права.

Собственно источниками административного права, т. е. содержащими его конкретные нормы, являются различные и многочисленные нормативные акты. Для обобщенного представления о них важно иметь в виду, по крайней мере, то, что: а) данная

отрасль в целом не кодифицирована. С учетом федеративного устройства кодифицированы лишь нормы об административных правонарушениях. Следовательно, в Российской Федерации и в данной области нет единого кодификационного акта; б) административное право объединяет материальные и процессуальные нормы. При всем том, что они пока не отделены друг от друга, тесно увязаны между собой, они все же могут быть выражены в разных источниках. Наблюдается большая степень централизации административно-процессуального регулирования (см. КоАП РФ); в) Конституция РФ выделила в самостоятельные разновидности административное и административно-процессуальное законодательство и отнесла их к совместному ведению РФ и ее субъектов (п. «к» ст. 72). Формального определения их нет, а в специальной литературе и обиходе они ошибочно отождествляются с законодательством об административных правонарушениях.

В теоретической литературе под административным законодательством понимаются либо все нормативные правовые акты, либо только законы, содержащие административно-правовые нормы. Такие взгляды получают свое подтверждение и в законах, регулирующих отношения в тех или иных областях. Однако для понимания источников административного права в целом это не имеет принципиального значения; их системы образуют: а) законы и б) подзаконные нормативные правовые акты. Те и другие могут быть как специальными, содержащими только или главным образом нормы административного права (например, КоАП РФ, законы об административных правонарушениях субъектов РФ и др.), так и комплексными, содержащими наряду с нормами других отраслей и нормы административного права.

Различают следующие источники административного права.

Законы РФ. По своему значению они делятся на федеральные конституционные законы, например, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», и федеральные законы, формами которых являются также кодексы (Воздушный кодекс РФ, Кодекс торгового мореплавания РФ, Лесной кодекс РФ и др.), уставы, например, Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации».

Нормативные правовые указы Президента РФ. Они могут содержать нормы административного права по различным вопросам его предмета: организации и осуществления исполнитель-

ной власти, государственной службы и др. Так, действуют указы Президента РФ от 23 мая 1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»; от 5 июня 2003 г., которым утверждено Положение о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Указами Президента РФ утверждаются положения о непосредственно подчиненных ему федеральных органах исполнительной власти и т. д.

Постановления Правительства РФ содержат значительное количество административно-правовых норм, ибо Правительство РФ, будучи высшим исполнительным органом государственной власти РФ, обладает широкой компетенцией в области государственного управления, установленной Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации». Например, постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. утверждены Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Правительством РФ утверждаются положения о подчиненных ему федеральных органах исполнительной власти и других государственных органах.

Нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, федеральных служб и др.). Ими могут устанавливаться административно-правовые нормы, действующие как в системе данных органов, так и за ее пределами, например, таможенные, санитарные, ветеринарные и другие правила.

Конституции, уставы субъектов РФ, не противоречащие Конституции РФ, нередко прямо устанавливают основы организации и осуществления управления в данном субъекте, определяют формы его осуществления, служат непосредственной основой их правотворческой деятельности и т. д.

Законы субъектов РФ (могут издаваться также в форме кодексов). По своей тематической, отраслевой направленности они разнообразны, но чаще всего ориентированы на различные сферы и отрасли управления, реализацию прав и свобод граждан и т. д. Они издаются как по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, так и по вопросам исключительной компетенции субъектов РФ.

Нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов РФ и высших органов исполнительной власти субъек-

тов РФ. Нормативные правовые акты иных органов исполнительной власти субъектов РФ. Поскольку эти акты имеют в основном управленческую направленность, они содержат преимущественно нормы административного права по вопросам организации здравоохранения, образования, благоустройства, жилищно-коммунального хозяйства и т. п.

Нормативные правовые акты местного самоуправления. Характер компетенции этих органов таков, что издание правовых актов ими предполагает включение в них и административно-правовых норм.

Нормативные правовые акты предприятий, учреждений, организаций (локальные акты). Они могут содержать нормы, регулирующие в них внутренние отношения. Однако нормативные правовые акты некоторых государственных корпораций действуют и в их внешних отношениях (см. ст. 8 ФЗ от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ).

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ, относящиеся к организации публичного управления, статусу его субъектов.

ГЛАВА 4

Административные правоотношения

§ 1. Понятие и основные признаки административных правоотношений

Административное, как и любое отраслевое правоотношение, характеризуется двумя группами признаков: а) общими для правоотношения как юридической категории; б) специфическими, выделяющими его как особую разновидность правоотношений. Административное правоотношение относится к публичным. Поэтому некоторые его специфические признаки по своей юридической сущности свойственны конституционным, финансовым и другим публичным правоотношениям, например, характер юридических связей между субъектами, основанный на властном подчинении одной стороны другой, в основном повторим почти во всех публичных правоотношениях. Однако, будучи адаптиро-

ванными к предмету и методу административного права, такого рода признаки позволяют составить более целостное представление об административных правоотношениях.

Учитывая это, надо иметь в виду, что административные правоотношения выделяются совокупностью свойственных им признаков.

Среди них наиболее очевидными являются следующие.

1. Административные правоотношения — это **в основном управленческие отношения, урегулированные нормами административного права, их административно-правовая форма.** Их специфическую разновидность представляют некоторые правоотношения, возникающие в связи с реализацией административной ответственности, и, строго говоря, соответствующие им отношения не имеют управленческого характера.

2. **Субъектами административных правоотношений могут быть любые участники управленческих отношений.** В зависимости от особенностей субъектного состава административные правоотношения могут подразделяться на виды с учетом того, что они могут возникать между субъектами таких правоотношений, по общему правилу, в различном их сочетании. Но большинство специалистов в области административного права сходятся во мнении о том, что административные правоотношения не могут возникнуть между двумя гражданами, поскольку их обязательным участником должен быть субъект, наделенный юридически властными полномочиями. С другой стороны, участниками отношений, регулируемых административным правом, могут быть субъекты, правовое положение которых не предполагает выполнение ими функций управленческих органов (судьи, мировые судьи, прокуроры).

Имеются также административные правоотношения между: а) постоянным составом их участников, например, между Министерством образования РФ и подчиненными ему федеральными службами, федеральным агентством Содержание таких правоотношений отличается многообразием и постоянством, ибо предопределяется содержанием административной правосубъектности данных субъектов;

б) непостоянным составом их участников. Например, сотрудником ГИБДД с участниками дорожного движения и т. д.

3. Административные правоотношения **характеризуются юридическим неравенством сторон** Эта их особенность обусловлена

самой сущностью управленческой деятельности и возникающих вследствие ее осуществления отношений. В административных правоотношениях обязательно имеется субъект, уполномоченный принимать решения по вопросам, касающимся субъективных прав, обязанностей и интересов другой стороны — физического лица или органа, организации. Само по себе участие такой стороны в правоотношении еще не предопределяет его отраслевую правовую природу. Например, публично-правовые образования признаются субъектами гражданских правоотношений. Для административных правоотношений характерным является то, что одна из сторон реализует властные полномочия в отношении другой стороны конкретного правоотношения.

Стороной, воля которой доминирует над волей другой стороны, могут выступать прежде всего органы государственного управления и местного самоуправления, их должностные лица. Поскольку эти субъекты выступают от имени государства или местного самоуправления, они наделены властными полномочиями, ограниченными компетенцией, определенной нормативными правовыми актами, устанавливающими их правовое положение. Более сильная воля обязательного участника административно-правового отношения проявляется также в том, что принятие решения по вопросу, инициированному другой стороной, в конечном счете является прерогативой участника, наделенного властными полномочиями

Однако подобная юридическая зависимость одной стороны отношения от другой, являясь общим правилом, имеет существенные исключения. Одно из них относится к случаям совместного решения определенных управленческих задач юридически не зависимыми друг от друга сторонами, о чем будет сказано далее, а также случаи, когда отдельные организации выполняют публичные функции по оказанию услуг гражданам в области реализации ими субъективных прав на бесплатное образование, на бесплатное оказание медицинской помощи и т. д. В подобных случаях можно говорить об известном балансе взаимных прав и обязанностей сторон.

Однако смещение публичных функций и полномочий от органов государственного управления и местного самоуправления на уровень организаций приобретает и иной характер, когда последние наделяются односторонними властными полномочиями по отношению к физическим и юридическим лицам в случаях осуще-

ствления или контрольно-надзорных полномочий. Административному праву известны также отношения, основанные на соглашении сторон, имеющем форму административного договора.

4. Административно-правовые отношения в принципе не являются договорными, возникающими по соглашению сторон. Им может предшествовать соглашение сторон, но возникнуть они могут по инициативе любой стороны, в том числе и против воли другой стороны. В случаях, установленных нормативными правовыми актами, вступление в административно-правовые отношения является обязанностью той или иной стороны. Это относится, хотя и в разной степени, как к физическим лицам (зарегистрировать рождение ребенка, получить паспорт по достижении 14-летнего возраста, зарегистрироваться по месту жительства и т. д.), так и к субъектам, обладающим юридически властными полномочиями, обязанность которых может диктоваться необходимостью реализации их компетенции.

5. Своеобразным является также юридическое содержание административно-правовых отношений. Оно не всегда выражает взаимную связь субъективных прав и обязанностей сторон по поводу того, что послужило основанием их возникновения. Для физического лица субъективное право может трансформироваться лишь в право требовать от другой стороны соблюдения правовых предписаний либо в право на защиту своих законных интересов, например, в случае издания акта, нарушающего права гражданина, о возложении на него обязанности, не предусмотренной законом. Нижестоящий орган государственного управления обязан выполнить правомерный акт вышестоящего органа, не имея права на какое-либо встречное требование по отношению к вышестоящему органу, например, в случае отмены неправомерного акта нижестоящего органа.

Характер связи прав и обязанностей сторон во многом зависит от того, между какими именно субъектами возникают административно-правовые отношения, и их правового положения.

6. Споры, возникающие из административно-правовых отношений, как правило, разрешаются в административном порядке. В случаях, предусмотренных законом, такие споры могут разрешаться судами в соответствии с подведомственностью им дел, вытекающих из административных правоотношений. Действует тенденция в повышении роли судов в этой области. Для разреше-

ния многих споров административно-правового характера предусматривается альтернативная подведомственность либо возможность судебного разрешения споров если сторона не удовлетворена принятым по нему решением в административном порядке.

7. Сторона административного правоотношения, нарушившая свои обязанности, **подлежит ответственности не перед другой стороной данного административного правоотношения, а перед государственными органами или органами местного самоуправления, их должностными лицами** Основными видами ответственности при этом являются административная и дисциплинарная ответственность в форме административных наказаний либо дисциплинарных взысканий.

В регулировании административных правоотношений специфические задачи выполняют административные регламенты по осуществлению федеральными органами исполнительной власти их определенных функций и оказанию ими так называемых государственных услуг.

На основе таких регламентов обретают большую упорядоченность и определенность: система административных правоотношений, которые могут возникать при осуществлении федеральными органами исполнительной власти данных видов функций и оказании услуг; специфика субъектного состава и содержания административных правоотношений в порученных таким органам сферах; субъекты, инициирующие возникновение здесь административных правоотношений; процедуры, «технология», сроки реализации субъективных прав и исполнения обязанностей участниками административных правоотношений; порядок разрешения вытекающих из них споров; способы защиты соответствующих административных правонарушений и т.д.

§ 2. Предпосылки возникновения административных правоотношений

Необходимыми предпосылками возникновения административных правоотношений являются: административно-правовая норма; административная правосубъектность его участников; юридический факт.

1. Административное правоотношение может возникнуть **при наличии административной правовой нормы; лишь право-**

вая норма придает управленческому отношению правовой характер. Именно административно-правовая норма закрепляет меру возможного и должного поведения его сторон, их права и обязанности, а также обусловливает характер связи между ними. Из административно-правовой нормы вытекает также ответственность сторон за невыполнение ими своих обязанностей. Без правовой нормы административное правоотношение возникнуть не может.

2. Однако наличие административно-правовой нормы необходимо, но еще недостаточно для возникновения административного правоотношения. Для этого **стороны должны обладать административной правосубъектностью**, которая позволяет им самостоятельно приобретать права и нести обязанности, предусмотренные правовой нормой, отвечать за правовые последствия своих действий (бездействия). Административная правосубъектность, ее содержание определяют границы, в рамках которых тот или иной субъект может вступать в административные правоотношения. Субъект, не обладающий административной правосубъектностью, не может быть участником административного правоотношения.

Из этого следует, что **возможные участники** административных правоотношений также **определяются административными нормами**

3. Но административно-правовая норма — это общее правило. Поэтому она непосредственно не создает административно-правового отношения, не влечет их изменений и прекращения. Она лишь их правовая основа. Ее непосредственная связь с возникновением, изменением и прекращением административного правоотношения состоит в том, что **непосредственным основанием** возникновения, изменения и прекращения конкретного административного правоотношения является **юридический факт, предусмотренный данной нормой**, т. е. обстоятельство или условие, при наличии которых наступают указанные административно-правовые последствия

Юридическими фактами признаются волевые деиствия и события.

Действия могут быть правомерными (подача заявления о выдаче паспорта лицом, достигшим 14 лет) и неправомерными (совершение административного, дисциплинарного правонарушения). Административные правоотношения возникают, изменяются и прекращаются как вследствие действий, так и событий.

Кроме действий к юридическим фактам относятся также бездействия юридически обязанных лиц совершить соответствующее действие (например, граждане вправе обжаловать как действие, так и бездействие органов и должностных лиц по основаниям и в порядке, предусмотренным законом). Юридическими фактами могут признаваться действия (бездействие) любого субъекта административного права, предусмотренные нормативными правовыми актами.

Наиболее распространенными видами действий граждан являются обращения в компетентные органы в связи с реализацией субъективных прав и их защитой, а субъектов, обладающих юридически властными полномочиями, — издание индивидуальных (часто называемых также административными) актов. Такого рода акты могут порождать различные по своей отраслевой принадлежности правоотношения, однако они являются наиболее характерными юридическими фактами в административном праве

Административные правоотношения нередко возникают, изменяются и прекращаются на основании событий, т. е. на основании юридических фактов, возникающих независимо от воли людей, но признанных таковыми действующим правом (например, между органами загса и гражданами, юридически обязанными заявить о факте рождения ребенка).

В административном праве в качестве юридического факта в установленных случаях выступают сроки, с наступлением или истечением которых связывается возникновение, изменение и прекращение административных правоотношений (например, сроки, в пределах которых возможно применение административно-правовых санкций, сроки административного задержания и др.).

Административные акты часто принимаются в силу необходимости исполнения служебной обязанности, вытекающей из компетенции субъекта либо требования другой стороны, по которому субъект обязан принять соответствующий акт (например, по обращению гражданина).

§ 3. Виды административных правоотношений

Административные правоотношения классифицируются по различным критериям.

1. **По основаниям возникновения** выделяются **административные** правоотношения, возникающие, изменяющиеся и пре-

кращающиеся в процессе нормальной, правомерной деятельности уполномоченных субъектов, и **деликтные** административные правоотношения, являющиеся следствием главным образом дисциплинарных, административных правонарушений.

2. **В зависимости от назначения** административно-правовых норм различаются **материальные** и **процессуальные** административные правоотношения. Материальные — это отношения, урегулированные нормами материально-административного права, а процессуальные отношения — урегулированные процессуальными нормами административного права.

3. **По структуре объекта** надо различать **простые и сложные** административные правоотношения, имеющие в качестве своей общей предпосылки организационные отношения.

Общим **объектом** административных правоотношений, как и любых правоотношений, являются **поведение**, деятельность физических лиц и их различных коллективных образований. В простых административных правоотношениях он является единственным. В сложных административных правоотношениях объектом самого поведения (деятельности) могут быть объекты, частично сходные с объектами гражданского права а) имущество, б) работы и услуги; в) информация; г) результаты интеллектуальной деятельности; д) нематериальные блага (см. ст. 128 ГК РФ). В частности, правовой режим этих объектов может быть связан с их административно-правовой охраной (см. КоАП РФ, Таможенный кодекс РФ).

Следовательно, виды объектов гражданского и административного права в основном совпадают, но различия заключаются в том, что с ними связаны права и обязанности субъектов административных правоотношений. Например, решение уполномоченного органа о закреплении имущества за унитарным предприятием реализуется в форме административных отношений, которое образует имущественную основу его деятельности как участника гражданского оборота.

4. **По соотношению прав и обязанностей** сторон выделяются **вертикальные** и **горизонтальные** административные правоотношения. *Вертикальными* обычно признаются административные правоотношения, основанные на властном подчинении одной их стороны другой Они чаще всего сводятся к непосредственному властному воздействию одной стороны на другую (например, вышестоящего органа управления на подчиненный ему орган).

Такой тип административных правоотношений является весьма распространенным. Однако термин «подчинение» не в полном объеме выражает сущность вертикальных административных правоотношений. Им обозначается прежде всего административное подчинение, а также прямое распорядительство. Между тем вертикальными являются также административные правоотношения, в которых субъекту, имеющему правомочия принимать решения в отношении другой стороны, последняя не подчинена ни в административном, ни в юридическом отношении, а принятое решение не является для нее обязательным. Такая ситуация имеет место при реализации гражданами своего права на обращение в государственные и другие органы

В подобных отношениях, хотя нет подчинения сторон, имеется, однако, начало юридической зависимости юридически слабой стороны от субъекта, уполномоченного принимать решения. Более того, слабая сторона имеет юридическую возможность требовать принятия решения по возбужденному ею вопросу и право на его обжалование.

Административные правоотношения, основанные на юридической зависимости одной стороны от другой, имеют массовый характер. Поэтому характеристика вертикальных административных правоотношений, основанная на юридической зависимости одной стороны от другой, более точно выражает их суть, ибо указанная зависимость поглощает собой также властное подчинение; такое подчинение невозможно вне права.

Поэтому характеристика административных правоотношений, как отношений, основанных на принципе власть — подчинение, является весьма узкой, не дающей целостного представления о масштабах и характере административно-правового регулирования общественных отношений. Во многом это является следствием того, что в законодательстве не прослеживается достаточно четкая грань между сферами отношений, где реализация этого принципа, безусловно, необходима для правильного функционирования исполнительной власти со сферой, где его реализация снижает ее эффективность, ограничивая инициативу и возможности других субъектов. Теоретические разработки в этой области чаще всего находятся на стадии деклараций.

Горизонтальные отношения отличаются от вертикальных тем, что их стороны юридически равноправны, ни одна из них юридически не зависима от другой В эту группу входят админи-

стративные правоотношения между юридически равноправными органами исполнительной власти при условии, что нормативными актами не установлен иной характер отношений между ними (например, один из них наделен полномочиями межведомственного характера).

Юридически равноправные стороны могут вступать в административные правоотношения в соответствии с правовыми актами, устанавливающими их правовое положение, либо исходя из их компетенции, либо с учетом реальных потребностей в правомерном сотрудничестве, необходимом для более эффективного решения вопросов, представляющих предмет их взаимного интереса.

При горизонтальных отношениях речь идет именно о взаимном сотрудничестве, партнерстве, однако основанном на нормативных правовых актах. Следует признать партнерскими отношения и в тех случаях, когда на одного из субъектов возлагается юридическая обязанность организационного обеспечения совместной разработки и принятия нормативного правового акта, проведения совместного мероприятия, поскольку это не затрагивает юридического существа отношений, определяемого всеми участниками партнерства.

Горизонтальные административные правоотношения иногда не совсем точно характеризуются в качестве координационных отношений. Они, безусловно, могут быть такими, когда возникают в результате соглашения между действительно независимыми участниками. Однако не являются горизонтальными административные правоотношения, которые возникают в результате координации различных субъектов, основанной на началах субординации, когда согласованная деятельность обеспечивается уполномоченным на то субъектом, в том числе и тем, который не входит в состав координируемых субъектов. Например, межведомственными координационными полномочиями обладают большинство федеральных органов исполнительной власти, а иногда и органы, не относящиеся к ним. В частности, на Прокуратуру РФ возложена координация деятельности по определенным вопросам правоохранительных органов РФ

Административные правоотношения на основе юридического равенства по своей сути представляют собой партнерские отношения, что, однако, не означает, что ими могут быть только субъекты с одинаковым правовым статусом. В установленных за-

коном случаях их участником могут быть субъекты, относящиеся к одной и той же системе, но занимающие здесь разное правовое положение (например, федеральные органы исполнительной власти и соответствующие органы субъектов РФ при заключении соглашений о передаче осуществления части своих полномочий).

Однако чаще всего партнерские отношения возникают вне системы того или иного субъекта и могут касаться разных предметов. Например, имеют особенности партнерские отношения органов исполнительной власти в сфере социального партнерства (см. Раздел 2 ТК РФ) при заключении организационных договоров между органами исполнительной власти и негосударственными коммерческими организациями, направленных на совместное решение тех или иных социально-экономических и других задач.

Особо следует подчеркнуть, что административные правоотношения порождает лишь партнерство, сотрудничество, **формирующееся и развивающееся на правовой основе**. К нему близко примыкает широко распространенное фактическое, часто весьма значимое и разнообразное сотрудничество между исполнительными органами и негосударственными образованиями. Оно не приобретает форму административных правоотношений. Например, широко практикуемые встречи руководителей органов публичной власти с предпринимателями Их побудительными мотивами часто служат поиски взаимовыгодных способов и форм делового сотрудничества между исполнительной властью и гражданским обществом.

РАЗДЕЛ II

СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Понятие и виды субъектов административного права

1. Субъект административного права — физическое лицо или организация, обладающие административной правоспособностью. Его необходимо отличать от субъекта административного правоотношения, обладающего административной **правосубъектностью**, т. е. одновременно административной правоспособностью и административной дееспособностью. Юридическое значение разграничения указанных понятий в том, что не всякий субъект административного права может быть непосредственным участником административного правоотношения. Ими не могут быть лица, административная правоспособность которых реализуется лишь их законными представителями (например, ребенка в возрасте одного года и др.). Участник административного правоотношения всегда обладает административной правосубъектностью.

2. В нормативных правовых актах РФ нет определения понятий «административная правоспособность» и «дееспособность». В специальной литературе они трактуются исходя из общих представлений о них в теории права, а также в гражданском законодательстве с учетом анализа административного законодательства.

Многообразие субъектов управленческих отношений, принципиальные особенности их природы и правового положения исключают также унифицированную характеристику их административной правосубъектности и ее элементов — правоспособности и дееспособности. Попутно отметим, что в ГК РФ в качестве самостоятельных содержатся понятия правоспособнос-

ти граждан и юридических лиц, но также отсутствует понятие дееспособности юридических лиц

В административном праве представление об административной правоспособности и дееспособности является необходимым в качестве методологической предпосылки выяснения общего и особенного в правовом положении субъектов административного права. Более того, без административной правоспособности невозможно само понятие субъекта административного права.

3. В самом общем виде административная правоспособность — это возможность физического лица или организации иметь права и обязанности, предусмотренные нормами административного права; административная дееспособность — способность указанных субъектов своими действиями приобретать и осуществлять, принимать на себя и исполнять обязанности, предусмотренные нормами административного права, а также нести ответственность за свои действия (бездействие) в соответствии с законодательством РФ. Административная дееспособность может рассматриваться как способность субъекта своими действиями осуществлять его правоспособность.

Субъекты административного права могут быть классифицированы на многие, в частности, следующие виды.

Все они подразделяются на два класса: а) физических лиц; б) организации

Физические лица включают граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Организации — также собирательное понятие. Они делятся на несколько групп.

В зависимости от своей природы организации относятся к государственным либо к негосударственным. Те и другие также являются неоднородными.

Государственные организации — это органы государственного управления, государственные предприятия и учреждения, корпорации.

Еще более разнообразны негосударственные организации. К ним относятся:

а) общественные объединения, включая общественные организации, общественные движения, общественные фонды и др.;

б) профессиональные союзы, их объединения и организации;

в) потребительские кооперативы;

г) торгово-промышленные палаты;

д) религиозные объединения и многие другие.

В зависимости от основной деятельности выделяют производственно-хозяйственные, социально-культурные, административно-политические организации

Организации могут быть юридическими лицами и не иметь прав юридического лица. Объем административной правоспособности юридических лиц в известной степени соотносится с их видами как субъектами гражданского права. Под этим углом зрения имеет важное значение деление организаций на коммерческие и некоммерческие и, в частности, на хозяйственные общества и товарищества, производственные кооперативы и унитарные предприятия.

Среди субъектов административного права особое место занимают органы, предприятия и учреждения муниципальных образований. Будучи в принципе негосударственными образованиями, в их системе могут реализовываться также функции государственного характера, а их деятельность по своему существу является публичной.

Субъектами административного права выступают также структурные подразделения органов государственного управления и местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций.

В специальной литературе иногда выделяют индивидуальных и коллективных субъектов административного права К индивидуальным, кроме граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, относят также государственных и муниципальных служащих, других служащих различных организаций, иных лиц, имеющих как общее, так и специальное административно-правовое положение, например, индивидуальных предпринимателей. К коллективным субъектам и в этом случае относят организации.

ГЛАВА 5

Физические лица

§ 1. Понятие и основы административно-правового положения граждан РФ

Понятие административно-правового положения граждан РФ

Административно-правовое положение гражданина РФ является разновидностью общего правового положения личности, ее административно-правового положения, а также обладает только ему присущими правовыми особенностями. Объясняется это тем, что речь идет об особой юридической категории — гражданине РФ, лице, имеющем гражданство РФ, т. е. находящемся в устойчивой правовой связи с Российской Федерацией, выражающей в совокупности их взаимные права и обязанности (ст. 2 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»).

Понятие административно-правового положения включает совокупность характерных и в то же время разных признаков, которые сложно охватить его кратким определением. Этим можно не только объяснить, но и оправдать то, что имеющимся в специальной литературе лаконичным определениям данного понятия сопутствуют их дополнительные пояснения. Нередко его содержание сводится главным образом к правам, свободам и обязанностям гражданина и их гарантиям, хотя этого для уяснения сути правового положения гражданина недостаточно. Данный вывод вытекает из анализа Конституции РФ. Как известно, правам и свободам человека и гражданина посвящена самостоятельная глава 2 Конституции, положения которой, как здесь подчеркивается, составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией РФ (ст. 64). Но положения Конституции РФ касаются не только перечня прав, свобод и обязанностей граждан и конкретизации их гарантий, но и условий осуществления конституционных прав и свобод человека и гражданина (п. 3 ст. 17), их влияния на деятельность органов государственной власти (ст. 18), допускают возможность иметь и другие права и свободы; конкретизируют условия и пре-

делы возможных ограничений прав и свобод граждан (ст. 55, 56), предусматривают возраст, с наступлением которого наступает полная дееспособность гражданина.

С методологической точки зрения, сказанное в полной мере относится и к пониманию административно-правового положения гражданина РФ, что, однако, предполагает необходимость выявления его сущности как самостоятельной правовой реальности.

Исходным в его понимании является принадлежность лица к гражданству Российской Федерации. Хотя гражданство РФ регулируется главным образом конституционным правом, оно имеет непосредственное отношение и к административному праву, ибо немало связанных с ним вопросов составляют предмет деятельности органов исполнительной власти, например, органов внутренних дел, Министерства иностранных дел РФ, связанных с оформлением приема в гражданство РФ, его прекращением и др.

Гражданин Российской Федерации — универсальный субъект права РФ. Административное право Российской Федерации — универсальная отрасль публичного права РФ в том смысле, что регулирует отношения почти во всех сферах жизни общества. Вследствие этого на административно-правовое положение гражданина РФ оказывают влияние нормы права многих отраслей, регулирующие смежные с административным правом отношения. Приоритет норм конституционного права и «слияние» с ними норм административного права общеизвестны; с административно-правовым положением гражданина, с его реализацией нередко сопряжены также нормы других отраслей права, например, с его административной ответственностью.

Административно-правовое положение гражданина находится в его системной диалектической связи с общим и административно-правовым статусом личности в РФ. Наряду с этим административно-правовому положению гражданина Российской Федерации свойственны свои особенности, касающиеся его содержания и структуры.

С этой точки зрения, административно-правовое положение гражданина РФ представляет собой систему его прав, свобод и обязанностей, закрепленную нормами административного права и их гарантий, в том числе их защиту государством и местным самоуправлением, а также отдельными институтами

гражданского общества (некоторыми общественными объединениями, обществами защиты прав потребителей и др.).

Система правовых актов, регулирующих административно-правовое положение гражданина РФ, отличается множественностью. Их перечень фактически не поддается обозрению. Отсюда возникает необходимость их классификации, которая возможна по разным основаниям.

В зависимости **от объема** содержащихся в правовых актах норм, касающихся административно-правового положения гражданина, различают: а) комплексные правовые акты, включающие лишь часть норм, имеющих отношение к правовому положению гражданина РФ (КоАП РФ, Земельный кодекс РФ и др.). Такие акты занимают основной удельный вес в системе актов, регулирующих правовое положение гражданина; б) специальные правовые акты, регламентирующие конкретные вопросы правового положения гражданина. К ним относятся: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»[1], ФЗ от 25 мая 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»[2], Закон РФ от 10 июля 1992 г. «Об образовании» (в редакции ФЗ от 13 января 1996 г.[3]) и др.

В зависимости от **принципа разделения властей** — на: а) акты органов законодательной власти и акты органов исполнительной власти. Многие вопросы административно-правового положения гражданина регламентируются актами Президента РФ, а также актами высших должностных лиц субъектов РФ.

По **юридической силе** выделяют законы и подзаконные акты. При этом действует тенденция повышения законов в регулировании правового положения гражданина.

Исходя **из характера** компетенции органов, издающих акты, различают акты органов общей, отраслевой и межотраслевой компетенции. Данные акты устанавливают некоторые особенности правового положения гражданина с учетом специфики отношений в той или иной сфере или отрасли общественной жизни.

[1] СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029; 1998. № 30. Ст. 3606; 1999. № 26. Ст. 3175; Российская газета. 2003. 14 янв.

[2] ВВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

[3] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

Административно-правовой статус граждан Российской Федерации устанавливается прежде всего Конституцией РФ, актами органов представительной (законодательной) власти. Но в формировании и особенно в реализации составляющих данный статус прав и обязанностей значительна также **роль органов исполнительной власти и местного самоуправления**. В пределах предоставленной компетенции они:

а) **издают правовые акты**, влияющие на содержание статуса граждан, влекущие приобретение ими прав и обязанностей в той или иной сфере (например, реализация права на образование предполагает издание акта о зачислении в учебное заведение);

б) **организуют исполнение законов**, имеющих непосредственное отношение к административно-правовому положению граждан;

в) **помогают, содействуют** гражданам в реализации их конкретных субъективных прав, например, в вопросах социальной защиты;

г) **осуществляют охрану** прав и свобод граждан.

Во многих случаях актами органов исполнительной власти и местного самоуправления конкретизируются права и обязанности, установленные в общем виде конституциями, отдельными законодательными актами.

Органы исполнительной власти в пределах своей компетенции непосредственно, *в качестве первичных*, устанавливают права и обязанности граждан, в том числе административно-правового характера. Например, они предусмотрены Правилами дорожного движения РФ, утвержденными Правительством РФ[1].

Нормы административного права, определяющие административно-правовой статус граждан, регулируют, в частности, порядок решения органами исполнительной власти и местного самоуправления многих индивидуальных дел, устанавливают отдельные гарантии их прав и обязанностей.

§ 2. Виды и структура административно-правового положения гражданина РФ

Административно-правовой статус граждан Российской Федерации в своей основе является одинаковым, получающим, од-

[1] САПП РФ. 1993. № 17. Ст. 453.

нако, свою конкретизацию применительно к их отдельным группам, отражающую различия в объеме их прав и обязанностей, обусловленные возрастом, состоянием здоровья, фактической реализацией их субъективных прав и другими факторами. Чаще всего эти различия предусматриваются текущим законодательством и подзаконными нормативными правовыми актами, иногда отражающими наступление фактических обстоятельств.

С учетом этого в специальной литературе по административному праву выделяют различные виды административно-правового положения граждан РФ. Представляется более соответствующим логике действующего законодательства выделение общего, специального, индивидуального административно-правового положения граждан РФ.

Общее — равное для всех граждан РФ, **специальное** — характерное для определенных групп граждан РФ, наделенных дополнительно специальными правами и обязанностями (пенсионеры, инвалиды, студенты государственных вузов и т. д.), **индивидуальное** — присущее лишь данному конкретному гражданину, персонально наделенному теми или иными правами в данном конкретном случае, административно-правовое положение. Разумеется, что специальное и индивидуальное правовое положение гражданина могут совмещаться с общим, а индивидуальное может также дополнять и специальное правовое положение. Специальное и индивидуальное правовое положение приобретается нередко на основании специальных правовых норм и в порядке реализации субъективного права или обязанности (в случае оформления выхода на пенсию и т. д.), на основании иных юридических фактов (например, достижения возраста, необходимого для призыва в Вооруженные Силы РФ).

Структура административно-правового положения гражданина РФ включает: а) его административную правосубъектность, б) систему его прав, свобод и обязанностей, предусмотренных нормами административного права; в) их политические и социально-экономические гарантии; г) организационно-правовые гарантии прав и свобод граждан РФ, а также исполнение ими возложенных на них нормами административного права обязанностей.

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

Под **административной правоспособностью** гражданина понимается признаваемая за ним законом **возможность** быть субъектом административного права, иметь права и обязанности административно-**правового** характера. Она возникает с момента рождения гражданина и прекращается с его смертью. Объем и содержание названной правоспособности устанавливаются и изменяются при помощи норм административного права. В основных чертах они закреплены в Конституции РФ. В соответствии с Конституцией РФ изданы многочисленные федеральные акты, а также акты субъектов РФ, регламентирующие те или иные стороны административно-правового положения граждан в целом и в отдельных сферах общества. Так, права и обязанности граждан в области защиты Отечества детализируются в Федеральном законе от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе»[1].

Административная правоспособность не тождественна субъективным административно-правовым правам и обязанностям, реально принадлежащим гражданину РФ. Равенство административной правоспособности характеризует ее потенциальные возможности иметь указанные права и обязанности, составляющие ее содержание и служащие предпосылкой приобретения гражданином РФ тех или иных конкретных субъективных прав и обязанностей. Например, право на управление транспортным средством как элемент административной правоспособности может быть предоставлено не каждому гражданину РФ, препятствием для его приобретения гражданином могут быть медицинские противопоказания для управления им транспортным средством.

Однако в подобных случаях имеются в виду права, которые приобретаются в результате реализации административной правоспособности, что само по себе не колеблет принципа ее равенства для всех граждан. Данный принцип сохраняется, когда момент возникновения входящих в нее прав связывается с достижением определенного возраста либо ограничивается установленными требованиями к состоянию здоровья, уровню образования и т. п., поскольку все это относится не к конкретным лицам, а имеет общее значение.

Административная правоспособность граждан **не может быть отчуждаема** или **передаваема**. Ее объем изменяется лишь

[1] СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1464.

законом. Для отдельных граждан эта правоспособность может быть временно ограничена в случаях и в порядке, определяемых законодательством, например, в связи с совершением уголовного или административного правонарушения, за которые закон предусматривает санкции в виде лишения свободы, лишения специальных прав и других правоограничений. Так, УК РФ устанавливает в качестве меры наказания возможность лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ст. 44).

Административное право также устанавливает исключительные случаи временного лишения или ограничения отдельных граждан прав за некоторые правонарушения. Так, КоАП РФ предусматривает возможность лишения гражданина специально предоставленного ему права управления транспортным средством, права охоты (ст. 3.8). Режим чрезвычайного положения предполагает возможность введения в соответствии с федеральным конституционным законом ограничений прав и свобод граждан с указанием пределов и срока их действия.

Конституцией РФ обозначены виды прав и свобод, не подлежащих ограничению (право на жизнь, на неприкосновенность частной жизни, свобода совести и др.). Административная правоспособность граждан **характеризуется неразрывной связью прав и обязанностей**, выражающей сочетание интересов каждого гражданина с интересами других граждан. Права граждан сочетаются с их определенными обязанностями перед обществом в целом.

Основной особенностью административной правоспособности является то, что ее осуществление **предполагает различные условия и характер взаимодействия с системой исполнительной власти.** Если раньше особенность административной правоспособности усматривалась в ограничении ее рамками государственного управления, то теперь указанное взаимодействие должно строиться на иных концептуальных подходах. Административная правоспособность может быть реализована в сфере взаимодействия

а) с системой исполнительной власти;

б) с системой местного самоуправления;

в) с государственными предприятиями, учреждениями и организациями;

г) с негосударственными предприятиями, учреждениями, организациями и их представителями, правда, в достаточно ог-

раниченных случаях. Например, при участии в осуществлении общественного контроля.

Система исполнительной власти остается важнейшей сферой реализации административной правоспособности граждан, связанной с определенными правами граждан на участие в государственном управлении, т. е. с возможностью вступать в административные правоотношения. При этом другой стороной в таких правоотношениях являются орган исполнительной власти (должностное лицо) либо организация или ее представитель, обладающие полномочиями административно-правового характера.

На осуществление административной правоспособности влияют разнообразные фактические обстоятельства, наличие которых порождает у граждан соответствующие субъективные права и обязанности. Например, законом предусмотрены условия, при наличии которых гражданин приобретает право на альтернативную гражданскую службу. Подобные обстоятельства влияют и на содержание административной правоспособности. Например, студенты негосударственных вузов могут не иметь права на отсрочку от призыва в армию

Связь реализации административной правоспособности с теми или иными реальными обстоятельствами обусловлена необходимостью обеспечения общественной безопасности, охраны здоровья, наиболее правильного использования способностей и активности граждан в социальной деятельности.

Административная правоспособность граждан служит основой их административной дееспособности, являющейся необходимым условием реализации этой правоспособности, а также субъективных прав и обязанностей граждан в конкретных административных правоотношениях.

Административная дееспособность гражданина — признанная за ним способность своими личными действиями: а) приобретать права и обязанности административно-правового характера; б) осуществлять их. Такая дееспособность включает также способность гражданина лично нести ответственность за совершенные правонарушения в соответствии с действующими правовыми актами. Момент возникновения административной дееспособности гражданина единообразно и четко не определен законодательством. В полном объеме она возникает по достижении гражданином 18-летнего возраста. Согласно

Конституции РФ гражданин может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет (ст. 60). Однако момент возникновения административной дееспособности остается неопределенным. В различных сферах частичная дееспособность может возникать до достижения 18-летнего возраста. Так, субъектами административных правонарушений признаются лица, достигшие 16 лет; определенные меры дисциплинарного воздействия, вплоть до исключения из школы, могут применяться к учащимся образовательных учреждений, возраст которых не уточняется.

Не все граждане РФ обладают одинаковой административной дееспособностью. Это во многом определяется особенностями управленческих отношений, в которых приобретение и осуществление соответствующих прав и обязанностей своими личными действиями предполагает наличие определенного состояния здоровья, уровня умственного и психического развития, жизненного опыта, способности разумно предвидеть, отдавать отчет последствиям своих действий и т. д.

В административном праве отсутствуют правовые нормы, которые бы определяли возможность и основания ограничения дееспособности граждан, а также каким органом и в какой форме мог бы решаться данный вопрос. Несомненно, однако, что общие основания ограничения дееспособности граждан служат таковыми и для ограничения их административной дееспособности. Так, некоторые из граждан по состоянию здоровья могут быть признаны частично или полностью недееспособными (душевная болезнь, слабоумие). Например, согласно КоАП РФ не являются субъектами административных правонарушений лица, совершившие их в состоянии невменяемости (ст. 2.8).

Возможность признания гражданина временно недееспособным предусмотрена Законом РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»[1]. Согласно Закону гражданин РФ может быть временно, на срок не более пяти лет и с правом последующего переосвидетельствования, признан непригодным вследствие психического расстройства к выполнению отдельных видов профессиональной деятельности и работы, связанной с источником повышенной опасности. Решение об этом принимается врачебной комиссией, уполномо-

[1] ВВС РФ 1992. № 33. Ст. 1913.

ченной на то органом здравоохранения, на основании оценки состояния психического здоровья гражданина в соответствии с перечнем медицинских психиатрических показаний. Такое решение может быть обжаловано в суд.

Закон РФ «Об основах государственной службы в Российской Федерации», определяя требования к гражданам, претендующим на замещение государственных должностей, устанавливает, что кандидаты на соответствующие должности должны удовлетворять определенному состоянию здоровья[1].

На основе административной правоспособности дееспособные граждане осуществляют субъективные права и обязанности, вступая в конкретные административно-правовые отношения. В таких отношениях граждане могут выступать стороной, обязанной выполнять обращенные к ней административно-правовые нормы и основанные на них требования, исходящие от органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц (например, обязанность соблюдать правила дорожного движения); стороной, вступающей в правоотношения, связанные с реализацией принадлежащих ей законных прав (например, с заявлением о назначении пенсии) или их охраной (подача жалобы)

Различаются административные правоотношения, складывающиеся в связи с.

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

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

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

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

Указанные правоотношения возникают в процессе реализации гражданами своих субъективных прав и юридических

[1] СЗ РФ. 1995. № 31 Ст. 2290 В соответствии со ст. 92 Конституции РФ Президент РФ прекращает исполнение полномочий, в частности, в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия

обязанностей как по собственной инициативе, так и в порядке одностороннего волеизъявления органа исполнительной власти, местного самоуправления или его должностного лица. При этом в осуществлении субъективных прав инициатива преимущественно принадлежит гражданам.

В случаях, установленных законодательством, субъективные права и обязанности могут приобретаться гражданами через своих законных представителей (родителей, опекунов, специально уполномоченных представителей). Но имеются также права и обязанности, которые могут приобретаться и реализовываться только лично гражданами (право на участие в государственном управлении, воинская обязанность и др.), т. е. без участия третьих лиц

В целом вопрос о реализации прав и обязанностей граждан, закрепленных административным правом через представителей, не получил должного разрешения в российском законодательстве. Во всяком случае, это понятие не тождественно представительству по гражданскому праву.

Об этом свидетельствуют и отдельные случаи его использования в соответствии с нормами административного права, например, в качестве участников производства по делам об административных правонарушениях (ст. 25.3, 25.4, 25.5 КоАП РФ).

§ 3. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления

Деление прав и обязанностей граждан опирается прежде всего на их систему, закрепленную Конституцией РФ. В этом смысле конституционные права и обязанности приобретают нередко реальное значение, когда они трансформируются в административно-правовые. Конституционное положение о том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, не исключает того, что конституционные права предполагают ту или иную степень участия административного права в правовом механизме их реализации. Возникновение права собственности, например, часто удостоверяется юридическим документом, выдаваемым уполномоченным на это административным правом органом или должностным лицом. Конституционный запрет на насилие «уживается» с правом работника милиции применять физическую силу, специ-

альные средства в случаях угрозы жизни людей, общественной безопасности.

Права и обязанности граждан по содержанию можно изначально подразделить на две группы:

а) **статутные**, указывающие на положение гражданина в социальной структуре страны. Они имеют универсальное значение, поскольку не увязываются с теми или иными сферами общества. Таких прав немного, но, с точки зрения своего содержания, они стоят особняком и не могут быть объединены в группы с другими правами. Например, право на жизнь, право на пользование родным языком, запрет на высылку гражданина РФ за ее пределы или выдачу его другому государству, запрет на принудительный труд и др.;

б) **адекватные** тем сферам, в которых права и обязанности могут реализовываться. Они делятся: на *личные* (личная неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни) *социально-экономические* (право частной собственности, право на не запрещеиную законом предпринимательскую деятельность и др.); *социальные* (право на социальное обеспечение, на образование, на охрану здоровья и др.); *социально-культурные* (право на свободу литературного, художественного творчества, на участие в культурной жизни и др.); *политические права и свободы* (право на свободу слова, право проводить собрания, митинги и т. д.).

Административное право влияет на осуществление конституционных прав, обязанностей и свобод граждан в разной степени. В повседневной жизни некоторые из них реализуются вне каких-либо правоотношений (право на личную неприкосновенность, на неприкосновенность жилища и др.).

Наиболее значительно влияние административного права на осуществление тех прав, свобод и обязанностей, процесс которого предполагает конкретизацию конституционных положений, взаимодействие граждан с управленческими структурами, контроль с их стороны за соблюдением конституционного принципа: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц» (п 3 ст. 17 Конституции РФ).

Во взаимодействии с управленческими структурами реализуются прежде всего следующие права. свободы и обязанности

1. Право граждан **участвовать в управлении** государством как непосредственно, так и через своих представителей. Оно подкрепляется их правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В результате гражданин может стать соучастником либо непосредственным субъектом управленческой деятельности. Гражданин может участвовать в управлении делами государства, реализуя право доступа к государственной службе. Нормативными правовыми актами предусматриваются также различные формы взаимодействия граждан РФ непосредственно либо через их объединения с органами государственного управления как в процессе реализации ими субъективных прав и обязанностей, так и в обеспечении публичных интересов.

Граждане участвуют в осуществлении местного самоуправления в различных формах, в том числе и через его органы, а также в статусе муниципальных служащих.

2. Право граждан **на объединение**, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Административная правосубъектность общественных объединений, в частности, их взаимоотношения с гражданами, а также с органами государственного управления и местного самоуправления, детализируется в специально изданных правовых актах (см. главу 10).

3. Право граждан **проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование**, т. е. публичное мероприятие (акцию) (см. § 4 данной главы).

4. Право граждан **обращаться лично**, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (см. § 5 данной главы).

5. Право граждан **на свободу и личную неприкосновенность**. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

Основания и порядок применения административного задержания, а также ареста урегулированы, в основном, законодательством об административных правонарушениях. По общему правилу, срок административного задержания не должен превышать три часа, а в исключительных случаях — не более 48

часов (ст. 27.5 КоАП РФ). Например, лица, в отношении которого ведется производство об административном правонарушении, посягающего на установленный режим Государственной границы РФ, о нарушении таможенных правил и т. д.

Случаи, допускающие административное задержание не более 48 часов, должны быть предусмотрены федеральным законом

Административный арест ограничен законом как по основаниям его назначения, так и по кругу лиц, в отношении которых он может быть применен, а также по сроку и порядку его назначения (ст. 3.9 КоАП РФ).

Что касается личной неприкосновенности, то право на нее ограничивается в случаях, когда поведение гражданина является противоправным. К гражданам, совершившим правонарушения, могут быть применены физическое насилие и иные меры принуждения в целях пресечения правонарушения, обеспечения производства по делу и обеспечения выполнения постановления о применении наказания (применение приемов борьбы, личный досмотр и др.).

6. **Неприкосновенность жилища** означает, что никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе, как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения

Законодательством предоставлено право проникать в жилище против воли проживающих в них лиц, например работникам милиции в установленных случаях; уполномоченным должностным лицам налоговой инспекции в отдельных случаях, связанных с контролем соблюдения налогового законодательства; военнослужащим внутренних войск — при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступления, либо при наличии достаточных данных полагать, что в жилище совершено или совершается преступление либо произошел несчастный случай; судебным приставам, исполняющим решения судов.

7. Право **на передвижение**. Каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Ограничения, установленные правовыми актами, связаны с режимом паспортной системы и регистрации. Они предусмотрены Законом РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места

пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Данное право может быть ограничено: в пограничной полосе; в закрытых военных городках; в закрытых административно-территориальных образованиях; в зонах экологического бедствия; на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности; на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

Этим Законом вместо прописки, существовавшей до его принятия, введена регистрация граждан Российской Федерации и установлены основы порядка ее осуществления.

В настоящее время ограничения указанного права в пределах РФ допускаются в основном в соответствии с этим Законом. Процедуры и организационный механизм, связанные с обеспечением исполнения этого Закона, определены Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утвержденными постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г.

Законом и Правилами установлены особенности регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства. В соответствии с федеральным законом гражданину отказывается в регистрации по месту жительства, если: дом (жилое помещение) грозит обвалом, размер жилой площади, приходящейся на одного проживающего, окажется менее нормы жилой площади, установленной федеральным законом, и др.

Постановлением от 17 июля 1995 г. утвержден перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию. В соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ регистрация по месту жительства является уведомительной, а не разрешительной мерой.

Регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, законами РФ, конституциями, уставами и законами субъектов РФ.

Правовыми актами субъектов РФ вышеназванные Закон и Правила адаптируются к конкретным условиям, регламентируя организацию практического осуществления регистрации и снятие с регистрационного учета граждан РФ.

Лица, находящиеся на территории Российской Федерации, могут свободно выезжать за ее пределы. Правом беспрепятственного возвращения в РФ обладают только ее граждане. Порядок реализации этих конституционных прав регламентируется Федеральным законом от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»[1]. Им регламентируется порядок осуществления указанных прав как гражданами РФ, так и иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Данным Законом предусмотрены основания и порядок ограничения права гражданина Российской Федерации на выезд из РФ, а также устанавливается, что он не может быть лишен права на въезд в РФ. Выезд гражданина РФ не влечет для него, его супруга или близких родственников каких-либо ограничений прав.

Въезд и выезд граждане РФ осуществляют по действительным документам, удостоверяющим личность гражданина за пределами РФ. Такими основными документами являются паспорт, дипломатический паспорт, служебный паспорт, паспорт моряка (удостоверение моряка). Порядок оформления, выдачи и изъятия эти документов определяется указанным Законом.

Случаи возможных временных ограничений прав гражданина РФ на выезд оговорены в самом Законе и касаются лиц, обладающих сведениями, которые относятся Законом РФ «О государственной тайне» к сведениям особой важности и совершенно секретным. При этом возможность временного ограничения должна быть оговорена в трудовом договоре (контракте). Кроме того, ограничен определенными сроками выезд за границу лиц, призванных на военную службу; задержанных по подозрению в совершении преступления либо привлеченных в качестве обвиняемых; осужденных за совершение преступления; уклоняющихся от исполнения обязательств, наложенных судом; сообщивших о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда.

8. Право каждого **свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию** любым законным способом, за исключением сведений, составляющих государ-

[1] СЗ РФ 1996. № 34. Ст 4029; 1998. № 30. Ст. 3606; 1999. № 26. Ст 3175; 2003. № 2. Ст 159.

ственную тайну. Перечень таких сведений определяется федеральным законом.

Осуществление этого права регламентируется Законом РФ от 27 декабря 1991 г «О средствах массовой информации»[1], Федеральным законом от 20 февраля 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации»[2], а также отдельными указами Президента РФ, направленными на обеспечение этого права.

Отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их рассекречиванием и защитой в интересах безопасности РФ, регулируются Законом РФ от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне»[3].

9. Право граждан **на возмещение государством вреда**, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц закреплено в ст. 53 Конституции РФ. Гражданский кодекс РФ предусматривает право граждан на возмещение вреда, причиненного также органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Вред, причиненный гражданину незаконными действиями (бездействием) указанных органов и должностных лиц, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта РФ или казны муниципального образования. По этим же основаниям и в таком же порядке подлежит возмещению вред, причиненный гражданину в результате незаконной деятельности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры. Однако вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, незаконного применения в качестве меры пресечения заключения под стражу или подписки о невыезде, незаконного наложения административного наказания в виде ареста, возмещается за счет казны РФ, а в случаях, предусмотренных законом, за счет казны субъекта РФ или казны муниципального образо-

[1] ВВС РФ. 1992. № 7. Ст 300, СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170; 1996. № 1. Ст 4.

[2] СЗ РФ 1995 № 8. Ст 609.

[3] Российская газета 1993. 21 сент.

вания в полном объеме независимо от вины должностных лиц этих правоохранительных органов, а также суда. Порядок возмещения вреда в таких случаях должен определяться законом.

Возмещение вреда гражданину в рассмотренных случаях по своей сути представляет собой один из гражданско-правовых способов, во-первых, защиты законных прав и интересов граждан, а во-вторых, укрепления законности в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц во взаимоотношениях с гражданами При этом следует иметь в виду, что в широком смысле органы прокуратуры, суда также относятся к органам государственной власти, а их ответственность выделяется исходя из специфики выполняемых ими функций.

Для правильного понимания значения этих и иных конституционных прав для реальной жизни людей необходимо иметь в виду, что:

во-первых, права и свободы могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Но понимание «меры», «необходимости», «целей» может быть различным и всегда привязано к их пониманию заинтересованными властными структурами;

во-вторых, закрепление ряда прав сопровождается бланкетными нормами, предусматривающими издание закона, регламентирующего возможность и режим их осуществления (например, случаи проникновения в жилище против воли проживающих в нем лиц, перечень сведений, составляющих государственную тайну, и т. д.), определяется федеральными законами;

в-третьих, ограничение некоторых прав возможно на основании судебного решения (например, ограничение права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений и т д.); но такие решения, в свою очередь, должны быть основаны на законе;

в-четвертых, многие права закрепляются без подобных оговорок, однако их осуществление будет невозможно без издания закона, устанавливающего режим и механизм их осуществления (например, право на передвижение, право на объединение, право на благоприятную окружающую природную среду и др.);

в-пятых, ряд положений Конституции РФ, посвященных правам, в действительности представляет собой декларации, провозглашающие цели, к которым необходимо стремиться

Конституция РФ содержит принципиально важную оговорку о том, что перечисление в ней основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. За их пределами граждане РФ имеют и другие права, в том числе и входящие в содержание их административно-правового статуса. Например, право на изменение фамилии, имени и отчества, право на управление транспортными средствами, право на донорство, на приобретение оружия и др.

Граждане, достигшие 18-летнего возраста, имеют право на изменение фамилии, имени и отчества. Этот вопрос решается по инициативе самих граждан органами загса в соответствии с Законом РФ от 15 ноября 1997 г. «Об актах гражданского состояния»[1]. Не допускается изменение фамилии, имени и отчества, если заинтересованное в этом лицо находится под следствием, судом или у него имеется судимость, а также в случае возражения со стороны заинтересованных государственных органов.

Право на донорство крови и ее компонентов закреплено Законом РФ от 9 июня 1993 г. «О донорстве крови и ее компонентов», Законом РФ от 22 декабря 1992 г. «О трансплантации органов и (или) тканей человека»[2] определены условия и порядок трансплантации органов и (или) тканей человека.

Граждане РФ имеют право на приобретение оружия. Данное право и основные принципы его реализации закреплены Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. «Об оружии». Закон определяет субъектов, имеющих право на приобретение оружия, а также виды оружия, которые каждый из них может приобретать. В частности, определенные виды оружия могут приобретать граждане, достигшие 18-летнего возраста. Законодательные (представительные) органы субъектов РФ могут снизить этот возраст на два года. Для приобретения оружия гражданин должен получить лицензию в органах внутренних дел по месту жительства. Лицензия не выдается гражданам РФ, не достигшим возраста, установленного Законом «Об оружии»; не представившим медицинское заключение об отсутствии проти-

[1] СЗ РФ 1997 № 47. Ст. 5340.
[2] ВВС РФ 1993. № 2. Ст. 62, № 28. Ст 1064.

вопоказаний к владению оружием; имеющим судимость за совершение умышленного преступления; отбывающим наказание за совершенное преступление; совершившим повторно в течение года административное правонарушение, посягающее на общественный порядок или установленный порядок управления; не имеющим постоянного места жительства, не представившим в органы внутренних дел документы, подтверждающие прохождение проверки знания правил безопасного обращения с оружием, и другие документы

Граждане РФ, имея права, вместе с тем **выполняют** возложенные на них законом **обязанности** Конституция РФ акцентирует внимание на равенстве не только прав, но и обязанностей граждан. К ним Конституция РФ относит обязанность **платить законно установленные налоги и сборы; сохранять природу и окружающую среду; бережно относиться к природным богатствам; защищать Отечество.** Этот весьма ограниченный круг обязанностей в действительности гораздо многообразнее в силу того, что обязанностью граждан является **соблюдение Конституции РФ и законов.** Законность и правопорядок предполагают, чтобы граждане не только в полной мере могли использовать данные им права и свободы, но и с наилучшим результатом выполняли свои обязанности.

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

В систему административного права входит значительное число норм, устанавливающих правовой режим охраны собственности, пользования природными ресурсами, охраны окружающей природной среды, сохранения культурных ценностей, образования, охраны здоровья Видное место занимают нормы, касающиеся охраны общественного порядка и общественной безопасности, борьбы с антиобщественными поступками Соблюдение их является важнейшей обязанностью граждан.

Конкретный объем обязанностей граждан в отдельных сферах определяется многочисленными нормативными актами, содержащими административно-правовые нормы по данному вопросу

Несоблюдение гражданами обязанностей, уклонение от их выполнения, злоупотребление своими правами влекут возмож-

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

Процесс реализации гражданами субъективных прав и юридических обязанностей, закрепленных нормами административного права, предполагает совершение ими юридических действий. Они делятся на правомерные и неправомерные. Правомерные действия граждан могут быть связаны как с их правами, так и с обязанностями. К правомерным действиям, связанным с реализацией гражданами своих прав, относятся такие, которые направлены на.

а) фактическое использование прав (например, обучение в университете, предполагающее посещение занятий, сдачу экзаменов);

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

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

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

Правомерные действия граждан и совершенные ими административные правонарушения влекут возникновение, изменение или прекращение конкретных административных правоотношений.

§ 4. Право граждан РФ на проведение публичных мероприятий

Реализация данного права[1] может обеспечиваться двумя группами нормативных правовых актов: а) федеральными зако-

[1] Подробное рассмотрение этого вопроса диктуется распространенностью публичных акций и обостренной востребованностью информации о регламентации их проведения.

нодательными актами, а также актами Президента РФ и Правительства РФ, б) актами органов государственной власти субъектов РФ. Они должны быть основаны на положениях Конституции РФ, общепризнанных принципах и нормах международного права

В настоящее время основным, специально посвященным рассматриваемому вопросу, является ФЗ от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»

Проведение публичных акций в целях предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума регулируется, кроме этого Закона, законодательством РФ о выборах и референдумах Проведение религиозных обрядов и церемоний регулируется ФЗ от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и религиозных объединениях».

В Законе под публичным мероприятием (акцией) понимается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Здесь же раскрывается понятие каждой формы публичных акций.

Согласно Закону цель публичного мероприятия — свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Проведение публичного мероприятия должно основываться на принципах законности и добровольности участия в нем.

Субъекты публичного мероприятия в зависимости от степени причастности к его проведению могут быть с малыми погрешностями разделены на его обязательных субъектов и субъектов, причастность которых к нему зависит от формы публичного мероприятия и количества его участников.

К обязательным относятся: а) организаторы публичного мероприятия. Ими могут быть один или несколько граждан РФ, политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные объединения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по

организации и проведению публичного мероприятия. Гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, может быть организатором демонстраций, шествий, пикетирований, а митингов и собраний — 16 лет;

б) участники публичного мероприятия. Ими признаются граждане, члены политических партий, члены и участники других общественных объединений и религиозных объединений, добровольно участвующих в нем.

К субъектам, имеющим отношение к публичному мероприятию в зависимости от формы и количества его участников, относятся: а) отдельные участники, уполномоченные организатором выполнять распорядительные функции по его проведению, б) уполномоченные представители публичной власти — органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления, органа внутренних дел.

Названные группы субъектов наделяются определенными правами и обязанностями, в том числе касающимися их взаимодействия при проведении публичного мероприятия.

В принципе установлен уведомительный порядок проведения публичных мероприятий. Уведомление по установленной Законом форме подается организатором публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня его проведения. При проведении пикетирования группой лиц уведомление может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения.

Порядок подачи уведомления регламентируется законом субъекта РФ.

Однако порядок организации и процесс проведения публичных мероприятий тщательно регламентирован, что оправдано интересами обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при их проведении. Законом предусмотрены также ограничения публичных мероприятий. Определены места, в которых их проведение запрещается. К ним отнесены территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности; путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи; территории, непосред-

ственно прилегающие к резиденциям Президента РФ, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов. Предусмотрено установление особого порядка проведения публичных мероприятий на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, с учетом их особенностей. Президентом РФ определяется порядок проведения публичного мероприятия на территории Государственного историко-культурного музея-заповедника «Московский Кремль», включая Красную площадь и Александровский сад. Органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления могут ставить вопрос об изменении места проведения публичного мероприятия.

Публичное мероприятие не может начинаться ранее 7 часов и заканчиваться позднее 23 часов текущего дня по местному времени.

Организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок либо если органом исполнительной власти или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия.

На организацию и процесс проведения публичного мероприятия могут оказывать существенное влияние органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Они могут после получения уведомления довести до сведения организатора обоснованное предложение об изменении места и (или) времени проведения публичного мероприятия, об устранении организатором несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям закона.

Орган исполнительной власти или орган местного самоуправления может назначить своего уполномоченного представителя в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в его проведении. Он имеет право требовать от организатора соблюдения порядка проведения публичного мероприятия в порядке и по основаниям, установленным Законом.

Уполномоченный представитель обязан присутствовать на публичном мероприятии; оказывать организатору проведения публичного мероприятия содействие в его проведении.

По предложению органа исполнительной власти или органа местного самоуправления начальник органа внутренних дел, в обслуживании которого находится территория, на которой планируется проведение публичного мероприятия, обязан назначить уполномоченного представителя органа внутренних дел. Он вправе требовать от организатора объявления о прекращении допуска граждан на публичное мероприятие и самостоятельно прекратить допуск граждан на него в случае нарушения предельной нормы заполняемости территории (помещения); требовать от организатора и участников публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения; по просьбе организатора публичного мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия.

Уполномоченный представитель органа внутренних дел обязан оказывать содействие в проведении публичного мероприятия в пределах его компетенции.

Уполномоченный представитель органа исполнительной власти, органа местного самоуправления и органа внутренних дел обязаны обеспечивать совместно с организатором публичного мероприятия общественный порядок и безопасность граждан, а также соблюдение законности при его проведении.

Публичное мероприятие может быть приостановлено и прекращено по основаниям и в порядке, установленным Законом Оно может быть приостановлено или прекращено его организатором в случае совершения его участниками противоправных действий.

Кроме того, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления, в случае невыполнения требований об устранении нарушения правопорядка во время проведения публичного мероприятия, может приостановить его на время, установленное им для устранения нарушения.

Основаниями прекращения публичного мероприятия являются создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц; совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований Закона, касающихся порядка проведения публичного мероприятия; неустранение на-

рушения по истечении времени, на которое было приостановлено публичное мероприятие. При наличии оснований публичное мероприятие прекращается в административном порядке, установленном Законом (ст. 17).

Неисполнение законных требований сотрудников милиции или неповиновение (сопротивление) им отдельных участников публичного мероприятия влечет ответственность этих лиц, предусмотренную законодательством РФ.

Закон возлагает на органы государственной власти и органы местного самоуправления, которым адресуются вопросы, явившиеся причинами проведения публичного мероприятия, обязанность рассматривать данные вопросы по существу, принимать по ним необходимые решения в порядке, установленном законодательством РФ, и сообщать о принятых решениях организатору публичного мероприятия.

Решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право граждан на проведение публичного мероприятия, могут быть обжалованы в суд в порядке, установленном законодательством РФ.

§ 5. Основные гарантии прав граждан

Гарантиями прав свобод и обязанностей гражданина признается система политических, социально-экономических, правовых и организационных условий их осуществления, а также защиты и восстановления нарушенных прав и свобод гражданина.

Политические и социально-экономические условия выступают в качестве гаранта прав, свобод и обязанностей граждан в случаях их правового обеспечения.

Под политическими гарантиями обычно понимают признание источником власти народа, его возможность осуществления своей власти непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Юридическая возможность граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

В настоящее время данные гарантии недостаточно эффективны из-за отдаленности органов государственной власти и

местного самоуправления от народа, коррупции в системе политической власти, отсутствия реального механизма подотчетности населению представительной, исполнительной и судебной власти. Нередко демократический по своей сути институт выборов органов и должностных лиц извращается использованием «административного ресурса» и приемами подкупа избирателей, оказавшихся в трудном материальном положении, подтасовками результатов выборов.

Экономические гарантии — материальные условия осуществления прав, свобод и исполнения обязанностей граждан. В настоящее время их также нельзя безоговорочно назвать благоприятными Резкое расслоение общества на сверхбогатых, составляющих его меньшинство, и на большинство бедных, имеющих доходы ниже прожиточного минимума. Сокращение численности населения, наличие безработицы, неудовлетворительное в целом состояние здоровья населения, недоступность для многих услуг здравоохранения, детская неграмотность, фактическая ликвидация бесплатного здравоохранения и образования — это далеко не полный перечень социально-экономических явлений, не позволяющих многим гражданам страны реализовать предусмотренные нормативными правовыми актами свои права и обязанности.

Юридические гарантии — система правовых норм, закрепляющих условия и порядок реализации прав, свобод граждан, меры их охраны и защиты в случае их нарушения. Они включают в себя нормы, прямо направленные на реализацию прав и свобод граждан от их нарушений. Гарантии данной группы усиливаются тем, что соответствующие нормы содержат Конституция РФ, федеральные законы, конституции, уставы и законы субъектов РФ и, следовательно, не должны нарушаться подзаконными актами.

Юридические гарантии, безусловно, необходимы, без них невозможно само правовое положение. Однако изначально они далеко не достаточны для фактической реализации гражданином своих прав, свобод и обязанностей, образующих содержание его административно-правового положения. Их действенность во многом зависит от организационных гарантий, которые, в свою очередь, имеют правовое закрепление и выражение. Организационные гарантии — система государственных и негосударственных субъектов, имеющих полномочия участвовать

в обеспечении прав, свобод и обязанностей граждан, их охране и защите.

Взаимосвязь правовых и организационных гарантий позволила многим авторам объединить их в группу организационно-правовых гарантий. Опыт показывает, что без надежных других гарантий провозглашение прав и свобод даже в Конституции страны может оказаться юридической фикцией. Гипертрофированная политическая власть способна превратить Конституцию в юридическую пустышку, в «бумажку исторического значения».

В юридической литературе распространена неточность и другого рода. Обоснованно выделяя административно-правовые гарантии, им дается слишком широкое толкование, включая в них судебный контроль, прокурорский надзор. Гарантии прав и свобод граждан, закрепленных нормами административного права, могут быть и неадминистративно-правовыми.

Изначальным и универсальным гарантом может быть только закон. Декларирование в этом вопросе приоритета государства, каких-либо его органов и должностных лиц способно лишь ослабить гарантии и открыть путь произволу, ибо любые властные структуры и должностные лица обязаны действовать в рамках закона, и только в этих рамках они могут быть наделены качествами организационно-правовых гарантов.

Таким образом, между законом и государством, как гарантами прав и обязанностей граждан, существует сложная связь, нарушение которой ставит под сомнение реальность тех или иных гарантий.

Закон может выполнить функцию гаранта при соблюдении ряда условий. Прежде всего он должен быть адекватным экономической и политической ситуации в стране и в то же время достаточно стабильным; отвечать высокому уровню юридической техники и быть органичным звеном всей правовой системы; содержать вместо деклараций конкретные нормы и механизмы их реализации; определять круг органов и должностных лиц, на которых возлагается обязанность создавать условия для реализации прав и свобод, принимать меры к их безусловному обеспечению, а также предусматривать ответственность органов и должностных лиц за ущемление прав граждан и за несвоевременное принятие мер по их защите. Должен последовательно осуществляться принцип неотвратимости ответ-

ственности виновных в этом лиц Иной подход будет означать отступление от конституционного положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ). **Безнаказанность**, как известно, **стимулирует произвол.**

В общем виде **организационно-правовые** гарантии можно подразделить на два вида: **судебные** и **внесудебные.**

Статус судебной власти и процессуальные формы ее осуществления выдвигают суды как гаранты прав и свобод граждан на первый план. Их приоритет в этой области определен Конституцией РФ, установившей, что права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

К ведению судов отнесены разнообразные категории дел, так или иначе затрагивающих права и свободы гражданина, выполнение ими своих обязанностей. Усиливается влияние судов на укрепление законности в правотворческой и правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц. Законодательство последовательно расширяет возможности судебного обжалования их правовых актов Некоторые правовые акты и действия могут быть совершены только на основании судебного решения (ограничение права на тайну переписки, проникновение в жилище и др.).

Суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи (там, где они имеются) рассматривают многие дела, возникающие из публичных правоотношений, связанные с защитой прав и законных интересов граждан (например, в случаях привлечения к административной ответственности, издания правовых актов). Специфическим образом защищаются права и свободы граждан Конституционным Судом РФ при разрешении: а) подведомственных ему дел о конституционности нормативных правовых актов, которые часто затрагивают различные права и свободы граждан, б) конкретных дел, связанных с защитой конституционных прав и свобод граждан.

Аналогичным образом действуют также конституционные, уставные суды, созданные в ряде субъектов РФ.

К внесудебным гарантиям относится повседневная деятельность других государственных органов, органов местного само-

управления, направленная на обеспечение прав, свобод и обязанностей граждан и их, в необходимых случаях, защиту и восстановление, осуществляемые в соответствии со спецификой функций и компетенцией этих органов. Это приоритетные направления их деятельности, определенные нормативными правовыми актами

Всемерная защита прав и свобод граждан — важнейшая обязанность Президента РФ. Президент РФ выступает их гарантом как глава государства. В этом статусе Президент РФ обладает разнообразными полномочиями, которые он осуществляет непосредственно либо через Администрацию Президента РФ, а также через систему исполнительной власти. Президент РФ в соответствии с его компетенцией может отменять акты федеральных органов исполнительной власти, а также приостанавливает действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина.

При Президенте РФ образован Совет по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Положение о данном Совете, утвержденное Указом Президента РФ от 6 ноября 2004 г. № 1417, к его основным задачам относит оказание содействия Президенту в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина; подготовку предложений Президенту по совершенствованию механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в РФ, находящихся за ее пределами; систематическое информирование Президента о положении дел в области соблюдения прав и свобод в РФ и за рубежом.

Совет организует проведение экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, предусматривающих регулирование вопросов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина; подготавливает соответствующие предложения Президенту РФ.

Представительные (законодательные) органы путем издания законов обеспечивают развитие системы прав, свобод и обязанностей граждан, устанавливают социально-экономические и правовые условия их осуществления, регламентируют характер взаимоотношений между гражданами и исполнительной властью. Не решая непосредственно вопросов в отношении конкретных граждан, данные органы заслушивают информацию органов исполнительной власти, в том числе и по вопросам, ка-

сающимся прав, свобод и обязанностей граждан, входящим в их компетенцию

Роль органов исполнительной власти, местного самоуправления и их должностных лиц в реализации прав и свобод граждан, выполнении ими своих обязанностей определяется тем, что они занимаются непосредственным исполнением законов, а также наделены обширными юрисдикционными полномочиями, использование которых часто имеет адресатом права, свободы и обязанности граждан.

В целях защиты прав и свобод граждан РФ на основе разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и государственной власти субъектов РФ принят ФЗ от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РФ в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления». Он предписывает муниципальным образованиям не допускать при осуществлении гражданами социальных прав и свобод нарушения прав и свобод других лиц. Его нормы не должны использоваться для умаления прав и законных интересов человека и гражданина.

Указанные органы и должностные лица, выполняя свою роль, действуют по двум направлениям. Они создают (участвуют в создании) необходимые материальные, организационные, правовые условия деятельности органов, предприятий и учреждений, опосредующей реализацию прав, свобод и обязанностей гражданам; разрешают конкретные индивидуальные дела, возникающие по инициативе граждан (например, в связи с их обращениями) либо по инициативе органов и должностных лиц в порядке их контрольно-надзорной деятельности (например, контроль соблюдения налогового законодательства, правил дорожного движения и т. д.)

Охраняя права граждан, органы исполнительной власти, местного самоуправления, их должностные лица заслушивают отчеты органов и должностных лиц, уполномоченных применять административные наказания, осуществляют контроль, рассматривают протесты и представления органов прокуратуры, частные определения и представления судов; проводят про-

верки по выступлениям печати, информирующим об ущемлении прав и свобод граждан, и др.

Конституция РФ предусмотрела учреждение должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с ФКЗ от 26 февраля 1997 г. «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»[1].

В соответствии с данным Законом Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Защита прав осуществляется путем рассмотрения жалоб граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства и по собственной инициативе Уполномоченного в случаях, установленных законом, например, при массовых нарушениях прав указанных субъектов.

Объектом проверок Уполномоченного могут быть государственные органы (кроме Федерального Собрания), органы местного самоуправления, должностные лица, государственные служащие, а предметом — их решения и действия (бездействие), нарушающие права.

Полномочия Уполномоченного, связанные с защитой прав, подразделяются на две группы: а) по выявлению нарушений прав — проведение проверок по жалобам, истребование необходимых для этого материалов, привлечение к проверкам представителей государственных органов и др.; б) по устранению выявленных нарушений

Уполномоченный обязан направить органам и лицам, в решениях или действиях которых он усматривает нарушения прав и свобод граждан, свое заключение с рекомендациями о возможных и необходимых мерах восстановления нарушенных прав и свобод.

Однако Уполномоченный не вправе отменять решения и действия, нарушающие права и свободы, и применять к виновным меры принуждения. Но он может обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод; в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в от-

[1] СЗ РФ 1997 № 9. Ст. 1011

ношении должностных лиц, в решении или действиях которых усматриваются нарушения прав и свобод; в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи; в Конституционный Суд РФ на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле, и т. п.

Успешной деятельности Уполномоченного должны способствовать нормы закона, устанавливающие его независимость и неподчиненность каким-либо государственным органам и должностным лицам; обязанность проверяемых им органов и лиц в течение 15 дней предоставлять материалы, а также не позднее чем в месячный срок давать Уполномоченному письменный ответ о результатах рассмотрения его заключения. Установлена административная ответственность за вмешательство в деятельность Уполномоченного с целью повлиять на его решения, за неисполнение должностными лицами их обязанностей, установленных ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», а равно воспрепятствование его деятельности в иной форме (ст. 17.2 КоАП РФ).

Соблюдение прав и свобод человека и гражданина является предметом общенадзорной деятельности органов прокуратуры.

При выявлении нарушений прав и законных интересов граждан соответствующие органы должны принимать меры к восстановлению их нарушенных прав и законных интересов, а также к привлечению виновных в этом лиц к ответственности.

Для обеспечения прав и свобод граждан большое значение имеет строгое следование конституционным требованиям, состоящим в том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием В этом ключе сформулирован также ряд других положений

а) в РФ не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина;

б) их ограничение возможно только федеральным законом и только при наличии определенных обстоятельств;

в) определен перечень прав и свобод, не подлежащих ограничению вообще;

г) любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В этом смысле незаконными являются записи в подобных актах об их вступлении в силу (введении в действие) с момента принятия или подписания.

Предусматривая государственно-правовые институты обеспечения прав и свобод граждан, Конституция РФ закрепляет право человека и гражданина защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, например, объявление забастовок, в форме обращений в официальные инстанции и т. д. Гражданин имеет право на необходимую оборону.

§ 6. Обращения граждан РФ

Правоотношения, связанные с рассмотрением обращений граждан, регулируются Конституцией РФ, международными договорами РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

На основании и во исполнение федеральных законов федеральные органы исполнительной власти издают нормативные правовые акты, конкретизирующие порядок рассмотрения обращений граждан либо в соответствующих органах или их системах[1]. Характерно, что в административных регламентах осуществления функций или оказания государственных услуг органами и подведомственными им учреждениями включаются положения о порядке обжалования действий (решений) их должностных лиц.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ могут устанавливать положения, направленные на защиту права граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные федеральным законом

[1] Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах Федеральной службы безопасности. Утв. приказом ФСБ России от 22 января 2007 г. № 21. Инструкция о порядке рассмотрения обращений граждан в центральном аппарате Министерства иностранных дел Российской Федерации. Утв. приказом МИД России от 5 июня 2007 г. № 8190

Право на обращения граждан РФ является конституционным, закрепленным в ст. 33 Конституции РФ, в соответствии с которой они имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Однако содержание этого права и механизм его реализации еще не получили должного правового регулирования. Отсутствует единый федеральный закон по этому вопросу, а законы об обращениях, принятые в ряде субъектов РФ, естественно, не восполняют образовавшегося пробела в данной области.

Понятие «обращение» — многозначно. Им охватываются такие понятия, как собственно обращение, заявление, предложение, петиция, жалоба, ходатайство, письмо, призыв, имеющие свое смысловое содержание

На уровне теоретического обобщения, в том числе и опирающегося на нормативно-правовые акты, понятие «обращение» может быть определено как письменное или устное волеизъявление гражданина РФ, адресованное государственным органам и органам местного самоуправления, содержащее определенную информацию, имеющую как публичное значение, так и связанную с осуществлением прав и свобод граждан РФ либо необходимостью их защиты.

Обращение может выполнять различные функции: а) формы участия граждан РФ в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления; б) совершенствования государственного аппарата и аппарата местного самоуправления, форм и методов их деятельности; в) совершенствования правового регулирования во всех областях жизни общества; г) укрепления законности и правопорядка в обществе; д) обеспечения и защиты прав и свобод граждан РФ.

Особенность права на обращение заключается в том, что оно органично связано с реализацией подавляющего большинства других прав и свобод граждан РФ и их защитой. Каждая из вышеуказанных его функций так или иначе может служить данной цели.

Из всех возможных форм обращений пока в наибольшей степени урегулированы вопросы, связанные с предложениями, заявлениями и жалобами. В современных условиях это основные виды обращений граждан РФ.

Действующим правовым актом, специально посвященным реализации гражданами РФ своего конституционного права на

обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, является ФЗ от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Им регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином РФ права, закрепленного за ним Конституцией РФ (ст. 33), на обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами и органами местного управления и должностными лицами. Данным Законом регулируется рассмотрение во внесудебном (далее также — в административном порядке всех обращений граждан, за исключением тех, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и федеральными законами, например, ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека РФ».

Закон, конкретизируя предусмотренные Конституцией РФ виды субъектов, которым могут быть направлены обращения, относит к ним также должностных лиц. Под должностным лицом в нем понимается лицо, «постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно- хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления» Из этого следует, что в принципе в целях закона к должностным лицам, обязанным рассматривать обращения в соответствии с ним, не относятся должностные лица предприятий, учреждений и организаций, не являющихся указанными органами. Ведь большинство из них не осуществляют полномочий представителей власти.

Статья 33 Конституции РФ и ФЗ об обращениях, в отличие от советских конституций и Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г., не предусматривают возможность обращения граждан в общественные органы.

В ФЗ об обращениях под обращением понимаются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложения, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в указанный орган. Здесь выделяются лишь три вида обращений и расшифровывается их понятие

Предложение — рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, дея-

тельности 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 указанных органов и должностных лиц

Жалоба — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Право на обжалование как один из важнейших способов защиты прав, свобод и законных интересов граждан РФ регулируется различными правовыми актами РФ и субъектов РФ. Оно принадлежит не только лицу, чьи права, свободы и интересы непосредственно нарушены, но и другим заинтересованным лицам, например, его законным представителям и др. (ст. 25.3. КоАП РФ).

Законодательство позволяет различать, во-первых, внесудебное обжалование, которое условно можно назвать обжалованием в административном порядке, или административным, во-вторых, судебное обжалование

В зависимости от круга субъектов, на которых распространяется действие правовых актов, регламентирующих указанные виды обжалования, оно подразделяется на общее и специальное обжалование

Общий порядок установлен для всех граждан как таковых, а специальный для лиц, обладающих, как правило, специальными видами процессуальной правоспособности: участников гражданского и уголовного процесса, административного и дисциплинарного производства, трудовых споров и т. п. Такая их правоспособность устанавливается законодательством в дополнение к общей. Например, лицо, имеющее право обжаловать постановление по делу об административном правонарушении, именуется в КоАП РФ не гражданином, а лицом, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшим, представителем (ст 25.1, 25.2, 25 3, 30.1 КоАП РФ). Ибо постановление может быть вынесено как в отношении гражданина РФ, так и

должностного лица, водителя автотранспортного средства, свидетеля, эксперта и т. д. С точки зрения целей каждая разновидность указанных обращений может в большей или меньшей степени касаться реализации прав и свобод гражданами. Закон не исключает того, что они могут содержаться в одном и том же письменном или устном обращении.

Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Его реализации способствует то, что на уровне федерального закона: а) установлена бесплатность рассмотрения обращений; б) закреплены права граждан при их рассмотрении (представлять дополнительные документы; получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указанных в ст. 11 Закона; обращаться с жалобой на принятое по обращению решение и т.д.; в) запрещено преследование гражданина в связи с его обращением; г) не допускается при рассмотрении обращения разглашение сведений, содержащихся в нем; д) запрещено направление жалобы на рассмотрение в орган или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется; е) установлено, что обращение, поступившее в орган или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению; ж) на органы и должностных лиц, которым поступило обращение, если принятие решения по нему не входит в их компетенцию, возложена обязанность направления его другому органу или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Письменные обращения должны удовлетворять установленным законом требованиям. В нем обязательно указывается либо наименование органа, либо фамилия, имя, отчество должностного лица и т.д., которым направляется обращение, а также свои фамилия, имя, отчество, почтовый адрес и т.д. (ст. 7 Закона).

Обращение направляется непосредственно в тот орган или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Оно подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в орган или должностному лицу. В установленных случаях оно может быть в течение семи дней со дня регистрации направлено в другой орган или должностному лицу, в компетенции которых решение поставленных в обращении вопросов. Орган или должностное лицо обеспечивает объективное, все-

стороннее и своевременное рассмотрение обращения; принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина; дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов и т. д.

В законе специально выделены обращения, особенность рассмотрения которых сводится к тому, что поставленные в них вопросы остаются либо могут быть оставлены без ответа. Имеются в виду обращение: анонимное; в котором обжалуется решение суда; недоступное для прочтения; содержащее нецензурные или оскорбительные выражения, угрозу жизни, здоровью, имуществу должностного лица, и также членов его семьи; повторное обращение в тот же орган по вопросу, ответ на который уже дан; ответ на которое не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну. При этом закон предписывает органам и должностным лицам совершение применительно к соответствующим обращениям конкретных действий, в том числе и уведомлять при возможности гражданина о причинах оставления обращения без ответа.

В принципе исключая рассмотрение анонимных обращений, закон предусматривает, что если в таком обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

Орган или должностное лицо могут принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же орган или одному и тому же лицу.

Письменное обращение, поступившее в орган или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня его регистрации. В исключительных случаях руководитель органа, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней.

Необходимо подчеркнуть, что 30 дней — это общий срок рассмотрения обращения независимо от поставленного в нем

вопроса, даже если ответ на него очевиден уже в момент получения обращения. Это в меньшей степени отвечает интересам гражданина, чем то, как данный вопрос решался в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г., устанавливающем, что заявления и жалобы разрешаются в срок до одного месяца со дня поступления в органы..., обязанные разрешить вопрос по существу, а не требующие дополнительного изучения и проверки безотлагательно, но не позднее 15 дней. Допускалась возможность установления сокращенных сроков разрешения заявлений и жалоб в местных органах, на предприятиях, в учреждениях, организациях. Специально предусматривались более сокращенные сроки разрешения заявлений и жалоб военнослужащих и членов их семей в центральных органах — до 15 дней, местных органах — безотлагательно, но не позднее 7 дней со дня поступления в орган, обязанный разрешить вопрос по существу.

В ФЗ об обращениях имеются положения о личном приеме граждан. Он возложен на руководителей и уполномоченных на то лиц государственных органов и органов местного самоуправления. При личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность. Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. Ответ на устное обращение, не требующее дополнительной проверки, с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Лица, виновные в нарушении ФЗ об обращениях, несут ответственность, предусмотренную законодательством РФ. Ответственность за нарушение законодательства об обращениях предусматривается также в законах субъектов РФ. Так, Кодексом об административных правонарушениях г. Москвы предусматривается, что отказ или уклонение должностных лиц органов государственной власти города Москвы, иных государственных органов города Москвы, органов местного самоуправления в городе Москве, руководителей государственных и муниципальных организаций от рассмотрения обращений граждан влечет предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятисот до трех тысяч рублей.

Уполномоченный по правам человека, как уже отмечено, рассматривает жалобы граждан на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих, в которых усматривается нарушение их прав. Порядок их разрешения специфичен. Он рассматривает жалобу только в том случае, если ранее заявитель обжаловал соответствующие решения и действия в судебном или административном порядке, но не согласен с решением, принятым по его жалобе. Жалоба должна быть подана не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении Установлены реквизиты жалобы: она должна содержать фамилию, имя, отчество заявителя и его адрес; изложение существа обжалуемых решений или действий; сопровождаться копиями решений, принятых по жалобе.

Уполномоченный, получив жалобу, вправе принять ее к рассмотрению, разъяснить заявителю средства, которые тот вправе использовать для защиты своих прав и свобод; передать жалобу органу или должностному лицу, имеющему право разрешить жалобу по существу; отказать в принятии жалобы к рассмотрению.

При выявлении нарушений прав и свобод гражданина Уполномоченный принимает меры к их восстановлению.

Судебная защита прав и свобод граждан гарантирована Конституцией РФ, согласно которой решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ст. 46 Конституции РФ).

Общий судебный порядок обжалования до введения (с 1 февраля 2003 г.) нового ГПК РФ определялся ФЗ об обжаловании и отдельными статьями ГПК РСФСР.

В ст. 254 ГПК РФ не предусмотрено в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, оспаривание решений (действий) общественных объединений. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении № 2 от 20 января 2003 г. разъяснил, что с 1 февраля 2003 г. дела об оспаривании решений (действий) учреждений, предприятий, организаций, их объединений и общественных объединений должны рассматриваться по правилам искового производства, как дела о защите субъективного права.

ГПК РФ в его регулирование внес существенные изменения. В ГПК РФ конституционный термин «обжалование» (п. 2 ст. 46 Конституции РФ) подменен неравнозначным по смыслу термином «оспаривание», а в рамках дел, возникающих из публичных правоотношений, выделяются производства по делам, связанным с: а) об обжалованием (по ГПК — оспариванием) нормативного правового акта; б) обжалованием (оспариванием) решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Этот порядок установлен применительно к рассмотрению соответствующих дел в судах общей юрисдикции и не распространяется на случаи специального судебного обжалования, предусмотренные как самим ГПК, так и другими законодательными актами.

Граждане вправе обжаловать в суд лишь нормативные правовые акты, которые затрагивают их права, свободы и законные интересы. Заявление гражданина, отвечающее установленным требованиям, подлежит рассмотрению судом в течение месяца со дня его подачи Его подача не приостанавливает действие обжалуемого нормативного правового акта. Суд, признав обжалуемый акт не противоречащим закону, выносит решение об отказе в удовлетворении жалобы; в случае противоречия оспариваемого акта закону признает нормативный правовой акт не действующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени При этом решение суда не может быть преодолено повторным принятием такого же акта.

Решения и действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, нарушившие права и свободы гражданина, он может в альтернативном порядке обжаловать непосредственно в суд или в вышестоящий орган государственной власти, орган местного самоуправления, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему. Обжалование в административном порядке не препятствует обжалованию гражданином того же решения или действия (бездействия) в суд. Заявление может быть подано гражданином по подсудности в суд по месту его жительства или по месту нахождения соответствующего органа, должностного лица, решение или действие (бездействие) которого обжалуются.

В ГПК РФ конкретизирован порядок обжалования для случаев отказа в разрешении на выезд из РФ.

Отказ в разрешении на выезд из РФ заявителю в связи с тем, что он осведомлен о сведениях, составляющих государственную тайну, оспаривается в соответствующем суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа по месту принятия решения об оставлении просьбы о выезде без удовлетворения.

Суд вправе приостановить действие оспариваемого решения до вступления в законную силу решения суда.

По сравнению с предшествующим законодательством ГПК РФ сузил круг субъектов, чьи решения и действия (бездействие) могут быть обжалованы в суд в порядке производства по делам, возникающим из публичных правоотношений. Теперь решения и действия (бездействие) учреждений, предприятий, организаций, их объединений и общественных объединений должны рассматриваться по правилам искового производства, осложняющего судебную защиту гражданами своих прав и свобод, например, в предоставлении доказательств по делу и др. По логике к субъектам, чьи решения и действия (бездействие) не могут быть обжалованы, минуя исковое производство, относятся также должностные лица, на которых закон возлагает реализацию их правосубъектности. Между тем многие учреждения и организации в лице уполномоченных должностных лиц вступают с гражданами в публичные правоотношения.

В отличие от ФЗ об обжаловании ГПК РФ к обжалуемым в порядке гражданского судопроизводства относит коллегиальные и единоличные решения и действия (бездействие), в результате которых:

а) **нарушены права и свободы гражданина;**

б) **созданы препятствия к осуществлению гражданином его прав и свобод;**

в) **на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к ответственности.**

До введения в действие ГПК РФ гражданин был вправе обжаловать также официальную информацию, которая послужила основанием для совершения указанных действий (принятия решений).

Гражданин вправе обратиться в суд с заявлением в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав. Пропуск этого срока не является основанием для отказа судом в принятии заявления. Его причины выясняются судом

и могут являться основанием для отказа в удовлетворении заявления. Вопрос об уважительных причинах пропуска срока не урегулирован. ФЗ об обжаловании относил к ним любые обстоятельства, затруднившие получение информации об обжалованных действиях (решениях) и их последствиях, предусмотренных законом, нарушение прав и свобод гражданина, создание препятствий для их осуществления и др.

Срок для обращения в суд не соотносится со сроком предварительного рассмотрения жалобы в административном порядке, который, следовательно, может быть поглощен сроком, установленным для судебного обжалования. Раньше началом течения указанного трехмесячного срока могло быть истечение месячного срока со дня письменного уведомления гражданина об отказе в удовлетворении жалобы вышестоящим органом, объединением, должностным лицом или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее ответ.

Заявление рассматривается судом в течение десяти дней. В случае признания заявления обоснованным суд принимает решение об обязанности органа, должностного лица, государственного или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенные нарушения прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод. Суд отказывает в удовлетворении заявления, если установит, что права либо свободы гражданина не были нарушены.

Общий порядок судебного обжалования установлен не только ГПК РФ и реализуется не только судами общей юрисдикции. В соответствии с Конституцией РФ **Конституционный Суд РФ** по жалобам на нарушение конституционных прав граждан и по запросам судов **проверяет конституционность закона**, применяемого или подлежащего применению в конкретном деле. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

Арбитражным судам подведомственны многие категории дел по спорам, вытекающим из административных правоотношений, в том числе об обжаловании гражданами определенных актов и действий органов и должностных лиц (например, об обжаловании отказа в государственной регистрации самостоятельной предпринимательской деятельности граждан и др.)[1].

[1] См.. Арбитражный кодекс РФ (СЗ РФ. 2002. № 30 Ст 3012).

Следует вновь подчеркнуть, что общий порядок обжалования установлен для всех граждан и отвлечен от каких-либо особенностей в их правовом положении.

Специальный порядок обжалования приурочен к **особенностям правового положения** граждан как лиц, выполняющих те или иные социальные функции, являющихся участниками трудовых, юрисдикционных отношений.

Относительно соответствующих категорий лиц законодательством предусматривается иной порядок внесудебного и судебного обжалования. Он установлен гражданско-процессуальным, уголовно-процессуальным законодательством, законодательством о труде, об административных правонарушениях, нормативными актами, устанавливающими особенности дисциплинарной ответственности определенных категорий лиц, и т. д.

Специальный порядок часто находится **вне сферы административного права.** Вместе с тем в его контексте также предусматривается специальное внесудебное и судебное обжалование, например, постановлений о наложении административных наказаний. Военнослужащий вправе обжаловать решение, действие (бездействие) органа военного управления или командира (начальника) воинской части в военный суд.

Специальное право **не поглощает собой** общего права обжалования. Внесудебное обжалование **не лишает** гражданина конституционного **права на судебную защиту** его прав и свобод.

Указом Президента РФ от 6 июня 1996 г. № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы»[1] установлен специальный порядок рассмотрения сообщений, опубликованных в средствах массовой информации. Руководители федеральных органов исполнительной власти и высшие должностные лица субъектов РФ обязаны рассматривать не позднее трех дней сообщения о нарушениях подчиненными должностными лицами и работниками указанных органов федеральных законов и указов Президента РФ, о неисполнении или ненадлежащем исполнении ими указанных актов и вступивших в законную силу решений судов.

[1] Российская газета. 1996. 11 июня.

§ 7. Основы административно-правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства

Иностранный гражданин — физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Власть РФ распространяется на всех лиц, находящихся на ее территории. В РФ правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства определяется законодательством РФ, основанным на Конституции РФ, и, кроме того, международными договорами Российской Федерации.

Административно-правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства имеет общую нормативную основу, однако отражающую отдельные особенности, относящиеся к лицам без гражданства.

Система нормативных правовых актов, регулирующих административно-правовое положение указанных субъектов, включает в себя: а) федеральные законы: от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[1]; от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»[2]; от 10 декабря 1995 г. «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»[3]; от 25 июля 1998 г. «О государственной дактилоскопической регистрации РФ»[4] и др.; б) указы Президента РФ, не противоречащие федеральным законам, могут издаваться по всем вопросам, относящимся к его компетенции; в) постановления Правительства РФ могут приниматься по вопросам порядка выдачи разрешений на временное проживание иностранцам, выдачи вида на жительство, порядка приглашения иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности и т. д. Например, постановлением Правительства РФ от 1 ноября 2002 г. утверждены Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание, Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство; г) нор-

[1] СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3092.
[2] СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.
[3] СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872.
[4] СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3806; 2001. № 11. Ст. 1002.

мативно-правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти, принятые в порядке исполнения законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства (например, Положение о миграционной карте, утвержденное приказом руководителей ряда федеральных органов исполнительной власти от 11 ноября 2002 г.).

Административно-правовые нормы, содержащиеся в многочисленных правовых актах, направлены на обеспечение нормальных взаимоотношений Российского государства с мигрантами, а также национальной безопасности нашего общества.

Иностранные граждане пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, за исключением случаев, предусмотренных ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и иными федеральными законами.

Кроме исключений, вытекающих из федерального законодательства, международных договоров РФ, административное законодательство РФ предоставляет иностранным гражданам и лицам без гражданства права и свободы, а также преимущества, установленные для граждан РФ.

Как и граждане РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами: на обжалование незаконных действий (решений) органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, на свободу и личную неприкосновенность; на неприкосновенность жилища; на свободный труд; на охрану здоровья и медицинскую помощь, на образование; на свободу совести и т. д.

Иностранные граждане в принципе не имеют прав и обязанностей, которые неразрывно связаны лишь с гражданством РФ.

Административно-правовое положение граждан в РФ устанавливается также с учетом времени и условий их пребывания в РФ. ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» различает иностранных граждан: а) временно пребывающих в РФ. По общему правилу, срок временного пребывания иностранного гражданина, прибывшего в РФ в порядке, не требующем получения визы, не может превышать девяносто суток. Решения о продлении или сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина в РФ принимаются федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, или федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, или его территориальными органами в случаях, предусмотрен-

ных данным Законом (изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в РФ);

б) временно проживающих в РФ. Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы. Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством РФ, если иное не установлено законом. Срок действия разрешения составляет три года. Квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание ежегодно утверждается Правительством РФ. Законом определен круг иностранных граждан, которым такое приглашение может быть выдано без учета квоты (родившимся на территории РСФСР и состоявшим в прошлом в гражданстве СССР или родившимся на территории РФ, состоящим в браке с гражданами РФ, имеющими местожительство в РФ, и др.);

в) постоянно проживающих, имеющих вид на жительство, который может быть выдан по заявлению иностранного гражданина, проживщего в РФ не менее одного года на основании разрешения на временное проживание. Вид на жительство выдается на пять лет. По истечении срока он может быть продлен на пять лет. Количество его продлений не ограничено.

Однако административная правоспособность иностранных граждан у́же правоспособности граждан РФ. Иностранные граждане не имеют прав и обязанностей, которые неразрывно связаны с гражданством РФ. Ограничения административной правосубъектности относятся либо ко всем иностранным гражданам, либо к отдельным их группам, либо в связи с целями их пребывания: временно пребывающим, временно проживающим и постоянно проживающим, приглашенным для обучения в образовательных учреждениях или осуществления трудовой деятельности и т. д. Ограничения закрепляются императивными нормами применительно к определенным случаям, конкретным группам иностранных граждан либо их правам и свободам

Приобретение иностранным гражданином права пребывания (проживания) в РФ.

Правовые нормы, регулирующие административно-правовой статус иностранных граждан, которые находятся в Российской Федерации на законных основаниях. Иностранным гражданином, находящимся в РФ на законном основании, призна-

ется лицо, имеющее предусмотренные федеральным законом или международными договорами Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации. Этими документами прежде всего являются вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо виза и (или) миграционная карта. Закон не содержит исчерпывающего перечня документов, подтверждающих указанное право на пребывание (проживание) иностранного гражданина в РФ.

Вид на жительство — документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное, оформленное в виде отметки проживание в РФ, а также их права на свободный выезд из РФ и въезд в РФ. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность.

Виза — выданное уполномоченным государственным органом разрешение на въезд в РФ и транзитный проезд через территорию РФ по действующему документу, удостоверяющему личность иностранного гражданина или лица без гражданства и признанному РФ в этом качестве.

Разрешение на временное проживание — подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в РФ до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в в виде документа установленной формы, выдаваемого в РФ лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность.

По общему правилу для въезда в Российскую Федерацию, за исключением глав государств, дипломатических представительств и других иностранных граждан, определенных федеральными законами и международными договорами Российской Федерации, необходимо приглашение уполномоченного субъекта Российской Федерации. Оно представляет собой документ, являющийся основанием для выдачи иностранному гражданину визы либо для въезда в РФ в порядке, не требующем получения визы, в случаях, предусмотренных федеральным законом или международным договором.

Приглашение на въезд в Российскую Федерацию выдается федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, либо федеральным органом исполни-

тельной власти в сфере миграции или его территориальным органом по ходатайству определенных заинтересованных сторон, указанных в законе Порядок и условия оформления приглашений предусмотрены законом, а также Положением о порядке оформления приглашения в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, утв. постановлением Правительства РФ от 1 октября 1998 г. № 1142.

Въезд в Российскую Федерацию возможен при наличии визы или в порядке, не требующем получения визы. Иностранный гражданин или лицо без гражданства при въезде в РФ обязаны получить и заполнить миграционную карту — документ, содержащий сведения о въезжающих или прибывших в РФ иностранном гражданине или лице без гражданства и о сроке их временного пребывания в РФ, подтверждающий право иностранного гражданина или лица без гражданства, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы, на временное пребывание в РФ, а также служащий для контроля за временным пребыванием в РФ иностранного гражданина или лица без гражданства.

Иностранные граждане и лица без гражданства подлежат миграционному учету в порядке, установленном ФЗ от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» Учет осуществляется в связи с их въездом в РФ, транзитным проездом через территорию РФ, передвижением по территории РФ при выборе и изменении места пребывания или жительства в пределах РФ либо выездом из РФ.

Постоянно или временно проживающие в РФ иностранные граждане подлежат регистрации по месту жительства и учету по месту пребывания, а временно пребывающие в РФ — по месту пребывания.

Согласно указанному Закону миграционный учет имеет уведомительный характер (п. 2 ст. 4). Разрешительный порядок регистрации по месту жительства и учета по месту пребывания действует или может быть введен в соответствии с федеральными конституционными законами или федеральным законами в пограничной зоне; закрытых административно-территориальных образованиях; закрытых военных городках и т.д. Перечень территорий, зон, ситуаций, в которых или когда может применяться разрешительный порядок регистрации, дан в п. 2 ст. 5 Закона и является открытым.

Контроль за проживанием, временным пребыванием в РФ и транзитным передвижением в пределах РФ иностранных граждан осуществляется федеральными органами исполнительной власти : а) в сфере миграции; б) ведающим вопросами внутренних дел; в) соответственно их территориальными

На федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, возложен контроль за временным пребывание в РФ иностранных граждан, круг которых определен законом: глав дипломатических представительств и глав консульских учреждений иностранных государств в РФ, сотрудников дипломатических представительств и работников консульских учреждений таких иностранных государств и т. д. (ст. 30 ФЗ о правовом положении иностранных граждан).

Законом установлен одинаковый перечень оснований для отказа или аннулирования разрешения на временное проживание, вида на жительство, а также частично отличающиеся от них основания отказа в выдаче и аннулировании разрешения на работу иностранному гражданину (ср. ст 7, 9, 18 указанного Закона).

ФЗ от 6 мая 2008 г. № 60-ФЗ ст. 7 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан» дополнена положениями о том, что: а) разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, а ранее выданное ему разрешение аннулируется в случае принятия в установленном порядке решения о нежелательности его пребывания (проживания) в Российской Федерации; б) разрешение на временное проживание иностранному гражданину не выдается, если данный иностранный гражданин передавался Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии[1].

Если срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина в России сокращают по каким-либо причинам, то он обязан покинуть страну в течение трех дней, а в случае аннулирования разрешения на временное проживание или вида на жительство — в течение 15 дней. Если эти требования не соблюдены, иностранного гражданина депортируют за

[1] Реадмиссия — согласие государства на прием обратно на свою территорию своих граждан (а также, в некоторых случаях, иностранцев, прежде находившихся или проживавших в этом государстве), которые подлежат депортации из другого государства

счет собственных средств, средств работодателя, дипломатического представительства его страны или бюджетных средств РФ.

Право на передвижение.

Иностранные граждане имеют право на свободное передвижение в личных или деловых целях в пределах РФ на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с законом. Ограничения в выборе места жительства и передвижении допускаются для обеспечения государственной безопасности, охраны общественного прядка, здоровья, защиты прав и свобод граждан РФ Перечень территорий, организаций и объектов для въезда, на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение, устанавливается Правительством РФ.

Временно проживающий иностранный гражданин не может по собственному желанию изменить место своего проживания на территории субъекта, на которой ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов данного субъекта.

Иностранным гражданам — сотрудникам дипломатических представительств и работникам консульских учреждений, сотрудникам международных организаций, а также аккредитованным в РФ иностранным журналистам право на свободу передвижения предоставляется на основе принципа взаимности. Однако они, как и другие иностранные граждане, могут посещать определенные территории, организации и объекты лишь по специальному разрешению. К таким территориям и объектам относятся территории закрытых административно-территориальных образований и военных городков, зоны проведения контртеррористических операций, экологического бедствия и пограничные зоны; территории, на которых введено военное, чрезвычайное положение и на которых в случае опасности распространения инфекционных и массовых заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режим пребывания; на армейские объекты и объекты, на которых размещены органы государственной власти и другие органы и организации, имеющие доступ к государственной тайне.

Избирательные права. Иностранные граждане не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, а также участвовать в референдуме РФ и референдумах субъектов РФ. Постоянно проживающие в РФ иностранные

граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме.

Иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами РФ и федеральными законами.

Право на службу. Иностранный гражданин, как правило, не имеет права находиться на государственной и муниципальной службе.

Иностранные граждане не могут быть призваны на военную службу (альтернативную службу). Но они могут поступить на военную службу по контракту и быть приняты на работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы в качестве лиц гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ ФЗ «О воинской обязанности и военной службе устанавливает, что прохождение военной службы осуществляется иностранными гражданами по контракту и на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах.

Ограничение права заниматься отдельными видами деятельности. Иностранный гражданин не может замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом РФ, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания РФ; быть членом экипажа военного корабля РФ, другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации, командиром воздушного судна гражданской авиации. Правительством РФ утверждается перечень объектов и организаций, деятельность которых связана с обеспечением безопасности РФ, на которые иностранные граждане не могут быть приняты на работу (в структурные подразделения по защите гостайны и имеющие доступ к таким сведениям; в организации, в состав которых входят радиационно опасные и ядерно опасные производства· объекты, где раз-

рабатывают, производят, хранят или утилизируют ядерное оружие, радиационно опасные материалы и изделия. Федеральным законом может быть ограничен допуск иностранных граждан к занятию иной деятельностью и замещению иных должностей.

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

Трудовая деятельность иностранных граждан в РФ. В РФ иностранные граждане пользуются правом распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом.

Работодателем и заказчиком работ (услуг) являются физическое или юридическое лицо, получившее разрешение на привлечение и использование иностранных работников и использующие труд иностранных работников на основании заключенных с ними соответственно а) **трудовых договоров**; б) **гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг).** Работодателем и заказчиком может быть также иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя.

Работодатель и заказчик имеют право привлекать и использовать иностранных работников только при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников.

А иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Законом определен круг иностранных граждан, на которых данный порядок не распространяется: постоянно проживающих в РФ: сотрудников дипломатических представительств, работников консульских учреждений иностранных государств; обучающихся в РФ в образовательных учреждениях профессионального образования а) выполняющих работы, оказывающих услуги в течение каникул; б) работающих в свободное от учебы время в качестве учебно-вспомогательного персонала в учреждениях, в которых учатся, и т. д. (п. 4 ст. 13 Закона)

Временно **пребывающий** и временно **проживающий** в РФ иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую де-

ятельность вне пределов субъекта РФ, на территории которого ему соответственно выдано разрешение на работу; разрешено временное проживание. Исключение из этих ограничений может быть установлено Правительством РФ.

Законом предусмотрены особенности осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином, прибывшим в РФ в порядке, не требующем получения визы. Как правило, ему разрешение на работу выдается федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом на основании его заявления о выдаче разрешения на работу. Заявление подается им лично либо через организацию, осуществляющую трудоустройство иностранных граждан в РФ, либо через его представителя. Указанный орган не позднее десяти рабочих дней со дня принятия заявления обязан выдать данному иностранному гражданину разрешение на работу или уведомление об отказе в выдаче такого разрешения. Решение об отказе в выдаче разрешения на работу может быть обжаловано в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции или в суд в течение трех рабочих дней со дня получения иностранным гражданином указанного уведомления.

Если разрешение выдано на срок более девяноста дней, иностранный гражданин обязан в течение тридцати суток со дня получения такого разрешения представить в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции документы, подтверждающие отсутствие у него заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утвержденным Правительством РФ, а также сертификат об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции).

Пользуясь правами и свободами, гарантированными, по общему правилу, законодательством РФ, иностранные граждане не имеют определенных обязанностей, возлагаемых на граждан РФ. Как уже отмечено, они не несут обязанностей воинской и альтернативной гражданской службы и, следовательно, не подлежат призыву на эти виды службы. Однако иностранные граждане могут добровольно поступить на военную службу по контракту на воинские должности, подлежащие замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и ор-

ганах. Поступление на военную службу и прохождение военной службы в РФ иностранными гражданами регулируется ФЗ от 28 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе».

Иностранные граждане, находящиеся на территории РФ, обязаны соблюдать законы, уважать Конституцию РФ, традиции и обычаи народов России.

Закон о правовом положении иностранных граждан в РФ распространяется также на лиц без гражданства, к которым относятся физические лица, не являющиеся гражданами РФ и не имеющие доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Особенности их административно-правового положения устанавливаются специальными правилами помимо данного Закона, а также других федеральных законов, отличающимися от правил, установленных для иностранных граждан. Например, различные виды документов, удостоверяющих личность иностранного гражданина и лица без гражданства в РФ (ст. 10 Закона).

Из общего законодательства, определяющего статус иностранных граждан, имеются изъятия относительно граждан государств, входящих в СНГ. Они пользуются большей свободой на пересечение границ РФ ввиду их «прозрачности» и др. Эти изъятия устанавливаются соглашениями между государствами — участниками СНГ.

Законодательством РФ предусмотрен широкий перечень правонарушений, влекущих административную ответственность иностранных граждан

Как правило, иностранные граждане за совершение ими административных правонарушений подлежат административной ответственности на общих основаниях. Однако иностранные граждане признаются также субъектами административной ответственности за нарушение специальных, относящихся к ним правил, устанавливающих режим их пребывания в РФ. К ним могут применяться такие меры, как депортация, наказание в виде административного выдворения за пределы РФ.

Вопрос об административной ответственности иностранных граждан, пользующихся иммунитетом от административной юрисдикции РФ за совершенное на территории РФ административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права.

ГЛАВА 6

Органы исполнительной власти

§ 1. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти

Статус Президента РФ определен Конституцией РФ. Президент осуществляет государственную власть в качестве главы государства, возвышаясь над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти. Хотя Президент определяет внутреннюю и внешнюю политику в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, он не входит организационно в систему какой-либо ветви государственной власти. Тем не менее основной удельный вес полномочий и их характер позволяют отнести его также к особым субъектам исполнительной власти.

Президент РФ обладает широкими полномочиями в области исполнительной власти. Эти полномочия относятся к формированию организационной системы, обеспечению единства, содержанию функций и обеспечению законности функционирования исполнительной власти в РФ, а также к содержанию ее функционирования.

Президент РФ формирует Правительство РФ. Предусмотренное Конституцией РФ согласование Президентом с Государственной Думой назначения Председателя Правительства РФ имеет формально процедурный характер. Президенту РФ принадлежит право принимать или отклонять отставку Правительства РФ. Определяя внешнюю и внутреннюю политику, Президент тем самым оказывает законное влияние на различные стороны самого содержания деятельности Правительства РФ и всей системы исполнительной власти.

Именно этим обусловлена юридическая зависимость Правительства РФ от Президента РФ. Она отчетливо проявляется в том, что Президент имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ; его указы и распоряжения обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (см. п. 2 ст. 90 Конституции РФ); он вправе отменять постановления и распоряжения Правительства РФ (п. 3 ст. 115 Конституции РФ); указы Президента РФ относятся к системе актов, составляющих правовую основу деятельности Правительства РФ

(п. «ж» ст. 113, ст. 114 Конституции РФ); Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий; непосредственно или через федеральных министров руководит деятельностью федеральных органов, ведающих аналогичными вопросами, находящихся в ведении соответствующих федеральных министерств. Президент РФ утверждает по представлению Правительства РФ положения об указанных органах и назначает их руководителей. Он распределяет функции между данными органами и вправе перераспределять установленные федеральными законами их функции до принятия федеральных законов о внесении в них изменений.

Президент РФ осуществляет также полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ.

Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъекта РФ (п. 2 ст. 85).

ФЗ от 29 июля 2000 г «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» расширены возможности Президента РФ в укреплении законности в деятельности, в частности, исполнительных органов субъектов РФ. В случаях, указанных в данном Законе, Президент РФ вправе вынести высшему должностному лицу субъекта РФ предупреждение, отрешить, отстранить его от должности[1].

Вместе с тем, с точки зрения требований законности, Президент РФ *не должен подменять органы исполнительной* власти, представляющие собой самостоятельные звенья системы этой власти. Президент РФ в различных организационных формах взаимодействует с Федеральным Собранием РФ. Он имеет своих представителей в Совете Федерации Федерального Собрания РФ и Государственной Думе Федерального Собрания РФ, полномочия которых определены Указом Президента РФ от 22 июня 2004 г. № 792. Указом установлено, что полномочный пред-

[1] СЗ РФ 2000 №31 Ст. 3205.

ставитель координирует деятельность самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ и представителей Правительства РФ в Совете Федерации и Государственной Думе РФ. Представители действуют на основании положения о них, утвержденного упомянутым Указом Президента РФ. Их функции и полномочия установлены с учетом особенностей компетенции палат. Например, полномочный представитель в Совете Федерации представляет позицию Президента РФ по рассматриваемым Советом Федерации федеральным конституционным законам, одобренным Государственной Думой, и федеральным законам, принятым Государственной Думой; полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе представляет законопроекты, внесенные Президентом РФ, на заседаниях Государственной Думы; позицию Президента РФ по законопроектам, рассматриваемым Государственной Думой, и т. п.

Полномочные представители при осуществлении своих функций имеют право согласовывать законопроекты, вносимые Президентом РФ в Государственную Думу; участвовать в подготовке предложений Президенту РФ о подписании или отклонении принятых Государственной Думой и одобренных Советом Федерации федеральных законов и др

Полномочные представители участвуют в заседаниях соответствующих палат без специального разрешения Президента РФ.

Важная роль в содействии реализации полномочий Президента РФ в сфере исполнительной власти принадлежит Администрации Президента РФ Она формируется Президентом РФ. В соответствии с Положением об Администрации Президента РФ, утвержденным Указом Президента от 6 апреля 2004 г., Администрация является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента РФ и осуществляющим контроль за исполнением решений Президента РФ[1].

Учрежден институт Полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе. Полномочный представитель действует на основании Положения о нем, утвержденного Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г.[2] Он призван обеспечить реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа. К его основ-

[1] СЗ РФ 2004 № 15. Ст. 1395.
[2] СЗ РФ. 2000. № 20. Ст 2112.

ным задачам относятся: организация в федеральном округе работы по реализации органами государственной власти направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ; организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти, обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ, представление Президенту РФ докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с Полномочным представителем определяется постановлением Правительства РФ от 12 августа 2000 г.[1]

Президент РФ — Председатель Государственного Совета Российской Федерации, членами которого являются по должности высшие должностные лица (руководители) высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Будучи совещательным органом, Государственный Совет призван содействовать реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Его статус определяется утвержденным Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 г. Положением о Государственном Совете Российской Федерации[2].

§ 2. Понятие и правовое положение органов исполнительной власти

Органы исполнительной власти РФ и ее субъектов относятся, во-первых, к государственным органам, во-вторых, к органам государственной власти РФ, представляют собой, следовательно, их разновидности и обладают свойственными им признаками. При таком методологическом подходе, в общем-то оправданном, казалось бы, вопрос сводится лишь к выявлению специфики, свойственной именно органам исполнительной власти. Однако сложность заключается в том, что в нормативных правовых актах понятие государственного органа отсутствует,

[1] СЗ РФ 2000 № 34. Ст 3473.
[2] СЗ РФ 2000 № 36. Ст. 3633.

исходя, видимо, из того, что его суть является очевидной и не нуждается в специальном определении. Но это не так. Научное обоснование его определенности — это не только потребность теории, но и правотворческой, и практической организации и осуществления государственной власти.

Поэтому, в частности, в юридической литературе изложены различные взгляды, обосновываются концепции данного понятия. Однако чаще всего делается попытка выявить сущность государственного органа путем описания совокупности его признаков (черт), в том числе и тех, которые присущи не только государственному органу, но и другим формированиям.

С этой точки зрения под государственным органом подразумевают часть (звено) государственного аппарата (механизма): а) созданную государством и предназначенную для осуществления его функции; б) обладающую юридически властными полномочиями; в) наделенную определенной компетенцией; г) выступающую от имени государства; д) имеющую территориальный масштаб деятельности; е) состоящую из структурных подразделений, и т. д. Иногда государственный орган характеризуется меньшей или большей совокупностью его признаков.

Несомненно, что они формируют представление о сущности государственного органа, хотя могут приниматься с необходимыми оговорками, во-первых, само понятие государственного аппарата (механизма) не является общепризнанным, во-вторых, аналогичные признаки могут иметь образования, не являющиеся государственными, а следовательно, не могут приниматься за основу дефиниции такого органа.

Как представляется, государственный орган — это образование (создание, установление, учреждение), сформированное в порядке, установленном законом для осуществления функций государства и наделенное в этих целях государственно-властными полномочиями. Нередко государственный орган определяется через понятие «организация». Оно оправданно лишь с существенной оговоркой, что имеются (образуются, создаются) и единоличные государственные органы, например, Президент РФ.

Исходя из этого под органом исполнительной власти как ветви государственной власти следует понимать учреждение (образование, установление), созданное для участия в осуществлении функций этой власти и наделенное в этих целях полномочиями государственно-властного характера. Орган исполнительной власти является учреждением, обособленным:

а) **организационно**. Он не входит в состав какой-либо иной организации, не является ее структурным подразделением. Данное обстоятельство надо особо подчеркнуть: в некоторых нормативных правовых актах органами объявлены структурные подразделения центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти Очевидно, что такого рода импровизированные названия структурных подразделений далеки от их реальной природы и места в механизме федерального органа исполнительной власти.

Нередки также случаи сходных наименований органов исполнительной власти и структурных подразделений таких органов, имеющих принципиальное различие в своей природе и правовом положении (например, Государственная противопожарная служба МЧС России, Служба безопасности полетов авиации Вооруженных Сил РФ не являются органами исполнительной власти, формами которых признаются различные федеральные службы — по оборонному заказу, внешней разведки и др.)[1].

Одним из признаков, позволяющих отличить подобные подразделения от органов исполнительной власти, является то, что в наименовании этих органов имеются слова «Российской Федерации», «России», «Российское»,

б) **функционально**. Его главное назначение — исполнение законов и других нормативно-правовых актов, состоящее в организующей деятельности по руководству в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах общественной жизни в соответствии с установленными для него функциями и компетенцией. Орган исполнительной власти — продукт конституционного принципа разделения властей: содержание его понятия определяется спецификой исполнительной власти и связано с ее сутью настолько, что часто органы исполнительной власти как таковые не без оснований отождествляются с исполнительной властью, что можно признать одним из основных ее признаков (например, утверждается, что исполнительная власть — «система органов государственного управления — правительство, министерства и т. д.»[2];

---

[1] См.: Указ Президента РФ от 24 сентября 2007 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2004. 11 марта

[2] Советский энциклопедический словарь. М., 1980

в) **юридически**. Данный орган имеет самостоятельный административно-правовой статус, характерный для органов исполнительной власти и ее конкретных видов. Его статус не является производным от какого-либо иного органа.

Самостоятельность органа исполнительной власти отчетливо проявляется в наличии у него юридически властных полномочий, отличающихся от такого рода полномочий органов иных ветвей государственной власти. Особенность его юридически властных полномочий в том, что: во-первых, они имеют целевой характер, так как предоставляются ему для осуществления возложенных на него управленческих задач и функций, во-вторых, в качестве своих элементов включают: а) право принимать управленческие решения в форме правовых, и прежде всего общеобязательных, нормативных актов. Его нормативные правовые акты относятся к источникам российского права, а действие может распространяться на персонально не определенный круг лиц территории, в границах которой действует данный орган, б) право обеспечивать исполнение принимаемых решений с использованием различных правомерных актов, форм и методов; в) право самостоятельно применять административное принуждение за неисполнение, в частности, его решений, либо в необходимых случаях ставить вопросы о его применении компетентными органами.

Органы исполнительной власти[1] — это разновидность государственных органов и одновременно органов государственной власти. Именно они юридически и фактически призваны реализовывать данную власть путем осуществления специфической по своему содержанию и методам государственной деятельности — государственного управления, являясь, следовательно, также органами государственного управления.

По своему функциональному назначению и содержанию деятельности органы исполнительной власти относятся к исполнительным государственным органам. Такая их характеристика все чаще прослеживается в законах и подзаконных актах.

[1] Органы исполнительной власти (более широко — органы государственного управления) зачастую именуются исполнительными органами, администрацией, государственной администрацией. Но сами эти понятия трактуются то в широком, то в узком смысле либо адресуются определенным субъектам административного права — администрация субъекта РФ, Администрация Президента РФ и т. д. Термин «администрация» в сочетании с другими терминами приобретает различное смысловое значение.

Например, в ФКЗ «О Правительстве РФ»; о высших органах исполнительной власти в субъектах РФ — в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ».

Однако не всякий государственный исполнительный орган признается органом исполнительной власти: структура (перечень) федеральных органов исполнительной власти устанавливается лишь указами Президента РФ, а субъектов РФ — правовыми актами каждого субъекта с соблюдением федерального законодательства

Нетождественность указанных понятий вытекает из смысла Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ, отдельных законов и подзаконных актов, правовой позиции Конституционного Суда РФ. В частности, иллюстрацией сказанного может служить ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации», в котором четко различаются: а) федеральные государственные органы, в том числе федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы, б) государственные органы субъектов РФ, в том числе их органы государственной власти, иные государственные органы (ст. 1). Нетождественность понятий «органы государственной власти» и «государственные органы» отражена в определении Конституционного Суда РФ от 29 мая 1997 г. Аналогичная дифференциация применима и к соотношению государственных исполнительных органов.

Следовательно, важно уяснить, что орган исполнительной власти — всегда исполнительный орган (орган государственного управления), в то время как не всякий государственный исполнительный орган (орган государственного управления) признается органом исполнительной власти. Эта власть имеет разветвленный организационный механизм, в том числе исполнительные (управленческие) органы, действующие лишь в качестве звеньев этого механизма иного (второго) порядка, чем органы исполнительной власти.

В соответствии с нормативными правовыми актами к «иным» государственным органам, в частности, осуществляющим исполнительную деятельность, относятся различные по своим формам и административно-правовому положению органы. Например, создаваемые Правительством РФ координационные органы; Военно-промышленная Комиссия при Правительстве РФ, призванная осуществлять функции по мобилизационной

подготовке экономики РФ и формированию государственного оборонного запаса; территориальные и межтерриториальные органы федеральных органов исполнительной власти (управления, департаменты, отделы, округа, представительства и т. д.), выполняя исполнительские функции управленческого характера, сами по себе не относятся к органам исполнительной власти. О них и им подобных органах можно говорить как об органах исполнительной власти лишь условно, в смысле их причастности к этой власти, участия в осуществлении ее функций либо создания их органом данной власти.

Органы исполнительной власти отличаются: 1) по своему функциональному назначению от органов других ветвей государственной власти — законодательных (представительных), организующим характером своей деятельности, направленной на исполнение законов; 2) по своей природе — от органов исполнительной власти местного самоуправления тем, что последние не являются государственными образованиями и не входят в систему государственных органов, 3) от государственных предприятий, учреждений и организаций по содержанию (характеру) основной деятельности, которые как таковые не являются государственными органами, в частности, субъектами государственного управления; они осуществляют производственно-хозяйственные, социально-культурные и другие подобные функции.

Правовое положение органов исполнительной власти во многом предопределяется тем, что они в своей основе (особенно федеральные) все в большей степени становятся органами политического, стратегического руководства в экономической, социально-культурной сферах, ибо их соответствующие функции государственного управления в принципе отделены от функций непосредственного управления хозяйственной и иной деятельностью предприятий, учреждений и организаций.

Законом РФ от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» запрещено совмещение функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, иных органов власти, органов местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, за исключением случаев, установленных федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, и, наоборот, наделение хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами

органов государственного надзора, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами РФ

Положения Конституции РФ относительно органов исполнительной власти весьма лаконичны. Они не дают полного представления об их сущности, основах правового статуса и системе. Эти вопросы решаются с помощью правовых норм, рассредоточенных по значительному числу нормативных правовых актов, и пока еще с ненадлежащей полнотой.

Исполнительная власть многосубъектна. Ее организационная система включает значительное число видов органов, имеющих как общие, так и специфические черты административно-правового положения.

Основы современного правового статуса органов исполнительной власти в целом могут быть охарактеризованы незначительным числом общих позиций. Исходным является тот факт, что, представляя собой одну из ветвей единой государственной власти, они пользуются относительной юридической самостоятельностью в осуществлении исполнительной власти и в отношениях с субъектами представительной и судебной властей. Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов РФ ограничено прямое организационно-распорядительное влияние органов законодательной (представительной) власти на органы исполнительной власти. В своем большинстве они формируются при решающем участии Президента РФ и уполномоченных субъектов исполнительной власти; не являются объектом руководства со стороны органов законодательной (представительной) власти, во многом не подотчетны и не подконтрольны им.

Издание правовых актов в пределах предоставленной компетенции — основное средство направляющего воздействия этих органов на функционирование исполнительной власти.

Органы исполнительной власти получили значительные возможности влиять на правотворческую деятельность представительных органов (право законодательной инициативы Правительства РФ, право подписи и возвращения на повторное рассмотрение правовых актов, предоставленное высшим должностным лицам).

Сказанное в полной мере выражает характер современных отношений между соответствующими федеральными органами государственной власти. На их фоне очевидны особенности

отношений между законодательным (представительным) органом и исполнительными органами субъекта РФ

Конкретные организационно-правовые формы взаимодействия между ними установлены федеральными законами, конституциями (уставами) и законами каждого субъекта РФ.

Законодательный (представительный) орган обладает правами, позволяющими ему существенно влиять на формирование и функционирование исполнительных органов субъектов РФ. В частности, их система устанавливается законом субъекта РФ. Указанный орган непосредственно участвует в формировании высшего органа исполнительной власти субъекта РФ. Он наделяет гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ); в установленных случаях и порядке может досрочно прекратить его полномочия. Ему предоставлено право участвовать в утверждении или согласовании назначения на должность отдельных должностных лиц высшего органа исполнительной власти; выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти, в назначении которых на должность он принимал участие

Принятие решения о недоверии указанным руководителям влечет немедленное освобождение их от должности или иные последствия, установленные конституцией (уставом) субъекта РФ.

Однако при всем этом органы исполнительной власти субъектов РФ сохраняют свою функциональную самостоятельность, в том числе и в процессе осуществления законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых законодательным (представительным) органом субъекта РФ.

Определенными полномочиями в отношении исполнительной власти располагает судебная власть. В соответствии с подведомственностью дел суды разрешают многие дела, возникающие из публичных правоотношений. Законом предусмотрены широкие основания для отмены (признания недействующими, недействительными) актов органов исполнительной власти.

Взаимодействие органов исполнительной власти с представительными (законодательными) и судебными органами является необходимым условием нормального функционирования государства Оно осуществляется в различных организационных формах (согласительные комиссии, заслушивание инфор-

мации должностных лиц органов исполнительной власти на заседаниях представительных органов и т. д.). Порядок участия Правительства РФ и его членов в деятельности Федерального Собрания осуществляется в соответствии с регламентами его палат и Регламентом Правительства РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260

Члены Правительства РФ могут присутствовать и выступать на заседаниях палат Федерального Собрания, их комитетов и комиссий в соответствии с регламентами палат

В свою очередь, члены Правительства РФ обязаны по приглашению палат Федерального Собрания, полученному не менее чем за пять дней до заседания, присутствовать на заседании и отвечать на вопросы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в порядке, определенном регламентами палат.

В случае невозможности присутствия на заседании Федерального Собрания член Правительства РФ заблаговременно уведомляет палату о причине своего отсутствия с указанием должностного лица, которое может прибыть на заседание и ответить на поставленные вопросы.

Члены Правительства РФ, которым комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания направлены письменные обращения по вопросам их ведения, сообщают соответствующим комитетам и комиссиям в согласованные с ними сроки о результатах рассмотрения письменных обращений и о принятых мерах.

Правительство РФ — активный субъект законотворческой деятельности. Не подменяя Федерального Собрания, оно реализует в этой сфере свою правосубъектность в качестве субъекта законодательной инициативы, заключений, официальных отзывов на законопроекты и поправок к ним.

Правительство РФ рассматривает парламентские запросы, запросы и обращения членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы.

Взаимодействие Правительства РФ с палатами Федерального Собрания организуется членами Правительства РФ и полномочными представителями Правительства в палатах Федерального Собрания.

Правительство РФ для представления своей позиции в Конституционном Суде РФ, Верховном Суде и Высшем Арбитраж-

ном Суде назначает полномочного представителя в соответствующем суде. Он действует от имени Правительства РФ без доверенности, в установленном порядке координирует иных представителей Правительства, представляющих интересы Правительства в указанных судах.

Представителями Правительства РФ в Конституционном Суде РФ могут быть Председатель Правительства РФ, полномочный представитель Правительства РФ в указанных судах, а также представители по отдельным делам, назначаемые поручениями Председателя Правительства РФ из числа адвокатов или лиц, имеющих ученую степень по юридической специальности.

В случае предъявления в суд общей юрисдикции и в арбитражный суд (кроме Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ) исковых или иных требований к Правительству представление его интересов в суде осуществляют без дополнительного поручения федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляют Президент РФ или Правительство РФ, на основании направленных им Аппаратом Правительства документов, поступивших в Правительство.

Представление интересов Правительства РФ в Верховном Суде РФ и Высшем Арбитражном Суде осуществляет полномочный представитель Правительства РФ в Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ, Высшем Арбитражном Суде РФ либо представители по отдельным делам, определенные поручением Председателя Правительства РФ или его заместителем.

Федеральные министры, руководители иных федеральных органов исполнительной власти представляют Правительство РФ в суде без доверенности. Полномочия иного представителя Правительства РФ в суде, действующего по их поручению, должны быть указаны в доверенности, подписанной руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти, оформленной в соответствии с законодательством РФ.

Достаточно обширны и разнообразны отношения органов исполнительной власти с представительными (законодательными) и судебными органами, возникающие вне связи с выполнением ими конституционных функций, например, по вопросам материально-технического обеспечения и охраны деятельности представительных (законодательных) и судебных органов.

Основой административно-правового положения органа исполнительной власти является его административная право-

субъектность. Будучи созвучной с административной правосубъектностью граждан, она принципиально отличается от нее по структуре и сути составляющих ее элементов. Помимо административной правоспособности и дееспособности в структуру административной правосубъектности данного органа входит также его компетенция

Хотя понятие административной правосубъектности и ее элементов в законодательстве не определены, но они явствуют из его содержания и правотворческой практики. Административная правоспособность органа исполнительной власти — это допускаемая нормами административного права его возможность иметь права и обязанности в сфере осуществления задач и функций исполнительной власти. Содержание административной правоспособности составляют права и обязанности органа исполнительной власти, которые он может иметь в соответствии с законом или иным нормативным правовым актом, установившим его правовое положение.

Действующее законодательство позволяет различать общую административную правоспособность этих органов, означающую их юридическую возможность участвовать в осуществлении государственно-управленческой деятельности, и правоспособность конкретных видов или отдельных органов исполнительной власти, обусловленную их местом в системе государственного управления, целями, задачами, функциями, связанными с такой деятельностью

В силу этого является практически невозможным, да и вряд ли целесообразным пытаться определить круг прав и обязанностей, составляющих содержание административной правоспособности органов исполнительной власти. Оно, как и его пределы, устанавливается многочисленными нормативными правовыми актами.

Компетенция, в отличие от административной правоспособности, представляет собой систему полномочий органа исполнительной власти, включающих конкретные права и обязанности, предоставленные ему для осуществления возложенных на него задач и функций в сфере исполнительной власти. Содержание компетенции составляет полномочия, позволяющие органу исполнительной власти принимать правовые акты и совершать иные юридически властные действия, в том числе применять в установленных случаях административное принужде-

ние. Однако компетенция, не совпадая с административной правоспособностью органа государственного управления, не может, следовательно, ее поглощать. Реализация административной правоспособности не предполагает совершения во всех случаях юридически властных действий, например, внесение в компетентный орган предложений о применении мер поощрения к государственному служащему, о совершенствовании правовых актов, касающихся его деятельности, и т. п.

В административной правоспособности права и обязанности, составляющие содержание компетенции органа исполнительной власти, преобладают. Поэтому в нормативных правовых актах чаще всего говорится о его компетенции, полномочиях, которыми охватывается ее понятие.

Органы исполнительной власти могут осуществлять свою деятельность лишь в пределах предоставленной им правоспособности. Их административная правоспособность является специальной, но ее объем для разных органов неодинаков. На них не распространяется принцип «разрешено все, что не запрещено законом». Из правовых актов вытекает общее правило: каждый орган исполнительной власти действует в пределах установленной ему правоспособности (по распространенному изречению — компетенции), в установленном порядке и в определенных формах, хотя бы на этот счет и не было специальных оговорок в правовых актах, закрепляющих его задачи, функции и полномочия.

Следовательно, административной правоспособностью ограничиваются и пределы его административного усмотрения, допустимые и неизбежные в процессе творческой по своему характеру государственно-управленческой деятельности. Органы по своему усмотрению и самостоятельно выбирают варианты своих решений и методы управленческой деятельности. Важно лишь, чтобы они не только формально, но и по существу не нарушали законы и другие нормативные акты, пределы их усмотрения ограничиваются действующим правом.

Административная дееспособность органа исполнительной власти — понятие, также не определенное в нормативных правовых актах. Будучи условным понятием (соотносимым со смыслом термина «дееспособность»), дееспособность органа исполнительной власти можно определить как его способность самостоятельно осуществлять установленную ему административную

правоспособность, компетенцию, приобретать и осуществлять права, принимать на себя и исполнять обязанности административно-правового характера в процессе его участия в государственно-управленческой деятельности. Дееспособность предполагает также ответственность ее носителя за свои действия.

От имени органа исполнительной власти его административная правосубъектность реализуется непосредственно самими коллегиальными органами, уполномоченными должностными лицами. Иными словами, в реализации данной правосубъектности обычно участвуют одновременно многие субъекты, среди которых всегда имеется субъект, обладающий решающей властью по всем вопросам деятельности данного органа.

Административная правосубъектность возникает и прекращается одновременно в момент издания правового акта о создании и ликвидации данного органа. Однако она может формироваться и изменяться в необходимых пределах и в последующее время.

Административно-правовое положение органа исполнительной власти, в том числе его административная правосубъектность, обычно устанавливается одновременно многими нормативно-правовыми актами. Однако среди них выделяется конституирующий правовой акт, на основе которого формально действует тот или иной орган исполнительной власти Им может быть закон, например, ФКЗ «О Правительстве РФ», либо положение о данном органе, на основе положений действует большинство данных органов.

Положения содержат правовые нормы, регламентирующие: а) сферы деятельности федеральных органов исполнительной власти, б) их однотипные правовые основы, то есть систему правовых актов, на основании и во исполнение которых они действуют, в) их однородные правомочия, например, относительно участия в правотворческой деятельности, рассмотрения обращений граждан и организаций и т. п., г) правомочия, обусловленные спецификой задач и функций соответствующих органов, д) основы организации и порядка их деятельности, взаимодействия с другими органами, общественными объединениями и иными организациями.

Наряду с этим права и обязанности (полномочия) тех или иных органов могут устанавливаться законами, иными нормативными правовыми актами. Такая практика является достаточ-

но распространенной. В нормативных правовых актах обычно дается открытый перечень полномочий органов исполнительной власти и прямо оговаривается, что они осуществляют и другие полномочия, установленные теми или иными актами. Установление нормативным правовым актом исчерпывающего перечня полномочий органа не является юридическим препятствием для его расширения или сужения актом уполномоченного органа государственной власти.

В системе нормативно-правовых актов, устанавливающих правовое положение федеральных органов исполнительной власти, важное место занимают утвержденные постановлениями Правительства РФ:

а) от 19 января 2005 г. № 30 «Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти», устанавливающий общие правила организации деятельности указанных органов по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов. Им предусмотрена разработка каждым органом своего регламента, утверждаемого его руководителем, а также его структура, то есть какие он должен иметь разделы: общие положения; порядок и организация работы; порядок подготовки и оформления решений и поручений руководителя органа исполнительной власти и его заместителей и др. (п. 1.7); в) от 28 июля 2005 г. № 452 (в ред. постановления Правительства РФ от 15 октября 2007 г. № 675) «Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти», устанавливающий общие правила внутренней организации данных органов; в) от 11 ноября 2005 г. № 679 «Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», устанавливающий общие требования к разработке и утверждению этих регламентов.

Типовым регламентом предусмотрен в качестве компонента правового статуса федерального органа исполнительной власти его «административный регламент».

Последний составляют регламент федерального органа исполнительной власти; административные регламенты исполнения государственных функций, предоставления государственных услуг, а также должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти.

Подзаконность деятельности органов исполнительной власти — важный момент в их административно-правовом положении. Во всей своей деятельности они должны строго следовать требованиям Конституции РФ, конституции, устава субъекта РФ, законов, выполнять и в пределах своей компетенции способствовать их выполнению другими субъектами.

Правовое положение органов исполнительной власти характеризуется единством их системы, которое ограничено пределами предметов ведения и полномочий Российской Федерации и предметами и полномочиями ее совместного ведения с субъектами РФ. Оно обеспечивается не их жесткой административной иерархией, прямым подчинением органов субъектов РФ федеральным органам исполнительной власти, а федеральными нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, характеризующиеся однородностью целей, задач и функций органов соответствующих уровней Указанные акты в принципе обязательны для соблюдения, а в установленных случаях и для исполнения органами исполнительной власти субъектов РФ.

Единая система органов исполнительной власти основана на установленном Конституцией РФ и иными законами РФ разграничении компетенции между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти ее субъектов. Оно должно исключать наделение их одинаковыми полномочиями по одним и тем же вопросам, юридическую возможность подмены вышестоящими органами нижестоящих и наоборот.

Но это предполагает также юридическую возможность федеральных органов исполнительной власти влиять на органы субъектов РФ путем определения общих направлений и более совершенных методов работы. В свою очередь, на началах обратной связи органы исполнительной власти субъектов РФ опытом своей работы могут воздействовать на деятельность федеральных органов исполнительной власти, а также способствовать проведению в жизнь нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти

От подмены одних органов исполнительной власти другими органами надо отличать возможность осуществления в установленных случаях отдельных полномочий одних органов другими. Например, в соответствии с ФЗ от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ об использовании атомной энергии органы государственной власти городов Москвы и Санкт-Петербурга как субъ-

ектов РФ могут осуществлять предусмотренные этим Законом определенные полномочия органов местного самоуправления. ФЗ от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации» установлено, что в краях, областях оговоренные в этом Законе полномочия органы исполнительной власти краев, областей осуществляют на всей территории, включая входящие в их состав территории автономных округов.

Едиными являются также системы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ

Органы исполнительной власти находятся на бюджетном финансировании. Они являются юридическими лицами, т. е. обладают гражданской правоспособностью

Права органов исполнительной власти гарантируются Конституцией РФ, конституциями и уставами ее субъектов, другими нормативно-правовыми актами, устанавливающими их статус. Их организационными гарантами являются президенты, органы, решающие вопросы образования соответствующих органов; органы прокуратуры. Защита прав органов исполнительной власти может быть предметом разбирательства судебных органов.

§ 3. Виды органов исполнительной власти

Данные органы можно классифицировать по ряду признаков и прежде всего в зависимости от государственного устройства; по правовым основаниям создания; способам формирования; организационным формам; характеру компетенции; порядку решения подведомственных вопросов.

В соответствии с **федеративным государственным устройством** различаются **федеральные органы** исполнительной власти и **органы исполнительной власти субъектов РФ**: республик, краев, областей, городов республиканского значения (Москва и Санкт-Петербург), автономной области и автономных округов.

По правовым основаниям создания органы исполнительной власти делятся на органы, образование которых предусмотрено Конституцией РФ, конституциями, уставами субъектов РФ, законами (например, правительства, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и др.) и подзаконными правовыми актами: Президента РФ, высших

должностных лиц субъектов РФ, Правительства РФ и других уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, например, министерств, органов исполнительной власти субъектов РФ. Правовое основание может быть выражено общей нормой о создании определенных органов или правовым актом об образовании конкретного органа.

По способу формирования различают органы, формируемые: а) путем издания правовых актов; б) путем сочетания издания акта с элементами выборности определенных должностных лиц органа, например, при замещении должностей по конкурсу.

В зависимости от положения в иерархической системе выделяются высшие и иные органы исполнительной власти. Высшим органом системы федеральных органов исполнительной власти является Правительство РФ, а субъекта РФ — его орган исполнительной власти общей компетенции, независимо от его организационно-правовой формы. Это может быть правительство, администрация и т. п. Наличие высших органов на указанных уровнях подчеркивает федеративный характер Российского государства, однако не в полной мере согласуется с конституционным принципом единства системы органов исполнительной власти в РФ.

Следует иметь в виду, что иногда федеральные органы исполнительной власти именуют «центральными», но признание за ними такого статуса не основано на действующих нормативных правовых актах.

По организационно-правовым формам различаются:

а) правительства; б) советы министров; в) кабинеты министров; г) министерства; д) государственные комитеты; е) комитеты; ж) службы; з) главные управления, управления; и) инспекции; к) агентства; л) департаменты; м) администрации; н) мэрии, о) отделы, комиссии и др.

Организационные формы органов исполнительной власти сами по себе не всегда определяют их место, назначение, характер компетенции, принципы, лежащие в основе порядка разрешения подведомственных им дел. Часто эти параметры закрепляются в нормативных правовых актах, устанавливающих правовой статус тех или иных органов.

По общему правилу, правительства, советы министров, министерства образуются на уровне РФ, республик. Но в настоящее время правительства, министерства созданы и в других

субъектах РФ (в г. Москве, Московской области, Санкт-Петербурге и др.).

Органы исполнительной власти других организационных форм создаются и действуют на различных уровнях.

На базе действующих нормативных правовых актов по организационным формам сложно определить функциональное назначение, компетенцию и организацию работы органов одной и той же формы. Ее выбор нередко является произвольным. Об этом свидетельствуют и случаи упразднения (преобразования) органа одной формы и создание вместо него органа другой формы с сохранением содержания деятельности его предшественника.

До издания Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» организационные формы и основы статуса федеральных органов исполнительной власти были определены Указом Президента РФ от 14 августа 1996 г. «О системе федеральных органов исполнительной власти». Ими являлись министерства РФ (федеральные министерства) и иные федеральные органы исполнительной власти: государственные комитеты РФ, федеральные комиссии России, федеральные службы России, российские агентства, федеральные надзоры России. Было запрещено создание федеральных органов исполнительной власти РФ иных наименований и с иным статусом, чем это предусмотрено данным Указом[1].

По Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. формами федеральных органов исполнительной власти являлись лишь федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства. Указом Президента РФ от 24 сентября 2007 г. были предусмотрены также государственные комитеты РФ по рыболовству; по делам молодежи. Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» эти Комитеты преобразованы соответственно в федеральное агентство по рыболовству и федеральное агентство по делам молодежи.

В литературе и нормативно-правовых актах часто фигурирует термин «ведомство». Этим понятием охватывались в од-

[1] СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4081 (тем не менее позже стали создаваться и органы исполнительной власти в других организационных формах и с иным статусом)

них случаях все центральные органы отраслевого и межотраслевого управления, включая министерства, государственные комитеты; в другом — все такого рода органы, кроме министерств и государственных комитетов, т. е. комитеты, главные управления и др. В литературе они именовались специальными ведомствами. В принципе аналогичное употребление этого термина встречается до сих пор. Однако изменился подход к установлению их правового статуса Прежде он формировался Правительством Ведомства подчинялись Правительству. В настоящее время эти вопросы могут решаться в том же порядке, в каком и в отношении федеральных органов исполнительной власти.

Администрации — органы исполнительной власти ряда краев, областей, автономной области, автономных округов.

Органами этих администраций являются департаменты, главные управления (управления), отделы Перечни и формы органов администраций определяются соответствующими субъектами самостоятельно. Среди них различаются отраслевые, межотраслевые органы.

Действующие нормативно-правовые акты, касающиеся организационных форм органов исполнительной власти, имеют тот недостаток, что иногда, как отмечалось, в одной и той же форме создаются органы исполнительной власти и образования, которые к ним не относятся. Например, постановлением Правительства РФ от 18 ноября 1999 г. созданы Федеральная медицинская служба гражданской обороны, Федеральная противопожарная служба гражданской обороны и др.[1], которые не относятся к федеральным органам исполнительной власти.

Нередко одну и ту же форму имеют органы исполнительной власти и их структурные подразделения Например, к первым относятся департаменты мэрии Москвы, ко вторым — Департамент ценных бумаг Министерства финансов РФ. Будучи структурными подразделениями, некоторые департаменты обладают значительной самостоятельностью в руководстве отраслями, подотраслями, в осуществлении специализированных функций, особенно те из них, статус которых определяется положениями, утвержденными Президентом РФ или Правительством РФ.

В зависимости от подведомственности **федеральных органов исполнительной власти Президенту РФ или Правительству**

[1] СЗ РФ 1999 № 47. Ст 5718.

РФ они делятся на три группы по установленному для каждой из них перечню. Базовыми для их группировки являются федеральные министерства, которые делятся на два вида: имеющие в своем ведении федеральные службы и федеральные агентства и не имеющие их. При этом допускается, что федеральные службы и федеральные агентства либо иные федеральные органы исполнительной власти могут быть непосредственно подведомственны Президенту РФ или Правительству РФ. Так, в соответствии с ФКЗ «О Правительстве РФ» в Указе Президента РФ от 12 мая 2008 г. «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» выделены группы органов, руководство деятельностью которых осуществляют: а) Президент РФ, федеральные министерства, службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным органам исполнительной власти (МВД России, подведомственная ему Федеральная миграционная служба; Минобороны России и подведомственные ему федеральные службы по военно-техническому сотрудничеству; по оборонному заказу; по техническому и экспортному контролю, агентство специального строительства и т.п.); б) Правительство РФ (например, Минобрнауки России, подведомственные ему федеральные службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам; по надзору в сфере образования и науки; федеральные агентства по науке и инновациям; по образованию и т.п.); в) Правительство РФ (например, ФАС России, ФТС России, ФСТ России, Роскосмос и др.).

По соотношению с исполнительной властью в нормативных правовых актах различаются, в частности, органы исполнительной власти и иные государственные органы. Перечень федеральных органов, являющихся органами государственной исполнительной власти, устанавливается Президентом РФ, а субъекта РФ — его высшим должностным лицом. Некоторые их виды предусматриваются в конституции (уставе) данного субъекта РФ.

В зависимости от участия в осуществлении полномочий РФ следует различать федеральные органы исполнительной власти и образуемые ими территориальные органы, реализующие некоторые полномочия федерального уровня в определенных территориальных пределах.

По **характеру компетенции** выделяются органы общей, отраслевой (ведомственной), межотраслевой (межведомственной) и внутриведомственной компетенции.

Органы общей компетенции руководят на подведомственной территории всеми или большинством отраслей и сфер управления, обеспечивают там комплексное экономическое, социально-культурное развитие. К ним относятся правительства (совет министров, кабинет министров), администрации субъектов РФ и др.

Органы отраслевой (ведомственной) компетенции, выполняющие функции отраслевого профиля: Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство связи и др.

Органы межотраслевой (межведомственной) компетенции: а) федеральные министерства, имеющие подведомственные им федеральные службы и агентства, деятельность которых они координируют и контролируют. Указанные службы, агентства могут иметь различный отраслевой, межотраслевой и иной профиль деятельности. Некоторые такого рода федеральные министерства опосредованно руководят экономическими и другими комплексами (блоками), например, Министерство транспорта; б) органы, выполняющие специализированные функции, общие для всех или большинства отраслей и сфер управления, например, Федеральная служба государственной статистики, в) органы, ведающие специализированным видом деятельности, имеющей значение для обеспечения общественной безопасности, обороны страны, например, Федеральная служба по оборонному заказу.

Органы внутриведомственной компетенции руководят в рамках ведомственных или межведомственных органов порученными участками работ (например, органы в федеральных округах, территориальные, межтерриториальные органы федеральных органов исполнительной власти)

В зависимости от характера функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти возможен и иной вариант их классификации. они могут быть сведены с известным допуском условности в следующие группы:

а) органы, ведающие отраслями либо их однородными комплексами. Министерства РФ. сельского хозяйства, природных ресурсов; транспорта и др.;

б) органы, осуществляющие **межотраслевое регулирование и координацию.** Федеральное агентство по технологическому регулированию и метрологии Федеральная служба государственной статистики и др ;

в) органы контроля и надзора, осуществляющие в пределах предоставленной им компетенции **специализированные функции вневедомственного значения.** Федеральное казначейство, федеральная служба по труду и занятости;

г) органы **по определенным** общегосударственным социально-экономическим и иным **проблемам** Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и др.;

д) иные органы, **выполняющие специфические** по своему характеру функции. Федеральные службы: исполнения наказаний; судебных приставов и др.

Федеральные органы исполнительной власти функционируют в сфере:

а) **экономики.** Это министерства: промышленности и торговли, сельского хозяйства и др.; федеральные службы: по экологическому, технологическому и атомному надзору; по надзору в сфере транспорта и др.; федеральные агентства: по рыболовству; связи; по управлению федеральным имуществом и др.;

б) **социально-культурной деятельности.** Министерства: образования и науки, здравоохранения и социального развития; федеральные службы: по труду и занятости; по надзору в сфере образования и науки и др., федеральные агентства: по образованию; по здравоохранению и социальному развитию и др.;

в) **административно-политической деятельности**. Министерства: обороны, юстиции, внутренних дел, иностранных дел и др.; федеральные службы: внешней разведки РФ; охраны РФ; безопасности РФ и др.

Функции отдельных органов запрограммированы на несколько сфер. Например, Министерство экономического развития.

По порядку разрешения подведомственных вопросов различаются коллегиальные и единоначальные органы. Создание коллегиальных органов предусматривается различными правовыми актами. Так, в соответствии с ФКЗ «О Правительстве РФ» Правительство РФ создается в качестве коллегиального органа. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 специально подчеркнута возможность создания федеральных служб и федеральных агентств в статусе коллегиального органа. Хотя общие признаки такого органа не легализованы, они все же могут быть

выделены на основе нормативных правовых актов. Их суть сводится к тому, что коллегиальный орган: а) объединение группы лиц, основанное на членстве; б) создается в случаях и составе, прямо предусмотренных нормативными правовыми актами; в) обладает самостоятельной компетенцией, являющейся не производной от компетенции какого-либо другого органа; г) состоит из членов с правом решающего голоса по всем вопросам, решаемым на его заседании; д) принимает решения, которым принадлежит приоритет по отношению к решениям, принимаемым руководителем органа, его заместителями и другими уполномоченными субъектами, входящими в его внутреннюю структуру; е) принимает решения на заседаниях, а не опросным способом, большинством голосов общего состава.

В коллегиальном органе коллегиальность принятия решения по вопросам его компетенции сочетается с персональной ответственностью его членов за порученные им участки работы. Решения и действия руководителя и других входящих в состав коллегиального субъектов, совершенные от его имени во внешних отношениях, если они не дезавуированы данным органом, создают права и обязанности для самого органа.

Коллегиальность позволяет наиболее правильно решать крупные и сложные вопросы руководства с участием специалистов, с использованием их опыта. Коллегиальными являются правительства, некоторые другие органы.

Единоначальными являются органы, в которых решающая власть по всем вопросам их компетенции принадлежит возглавляющему данный орган руководителю. Единоначалие обеспечивает оперативность руководства, использование индивидуальных способностей и опыта руководителей, повышает их персональную ответственность за результаты работы органа. Единоначальными могут быть органы как общей, так и отраслевой компетенции (министерства, администрации краев, областей и т. д.).

Единоначалие эффективно тогда, когда опирается на различные институты демократии и не подменяется единовластием. В системе исполнительной власти сочетание коллегиальных и единоначальных органов способствует как всестороннему и квалифицированному обсуждению, так и оперативному решению вопросов. Сочетание указанных начал в единоначальных органах часто выражается в том, что здесь действуют коллегии. Они существуют в министерствах и других органах. По своему

статусу коллегии относятся к совещательным органам, что не умаляет их роли в руководстве соответствующими отраслями и сферами. Решения коллегий, как правило, проводятся в жизнь приказами (распоряжениями) руководителей, но могут быть обращены к исполнению непосредственно. Это объясняется тем, что председателями являются руководители соответствующих органов, которые своей подписью придают юридическое значение решениям коллегий.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 26 декабря 1995 г. № 1286 «О членах коллегии федерального органа государственной власти» численность членов коллегии такого органа определяется Правительством РФ. В состав коллегии по должности входят руководители соответствующих федеральных органов исполнительной власти и их заместители.

Назначение и освобождение членов коллегии, не являющихся таковыми по должности, производятся Правительством РФ по представлению руководителя федерального органа из числа руководителей ведущих департаментов, управлений, отделов, территориальных органов и при необходимости представителей других федеральных органов, ведущих ученых, специалистов, число которых, как правило, не должно превышать пяти человек.

Полномочия между членами коллегии распределяются председателем коллегии, которым является руководитель федерального органа исполнительной власти.

Особое организационно-правовое положение занимают создаваемые в системе государственного управления координационные и совещательные органы.

Координационные органы именуются межведомственными комиссиями или организационными комитетами. Они образуются заинтересованными органами исполнительной власти для обеспечения согласованных действий при решении определенного круга задач. Межведомственные комиссии рассматривают вопросы, требующие межведомственной координации. Решения этих комиссий, принятые в рамках их компетенции, являются обязательными для всех органов, представленных в комиссии, а также предприятий, учреждений и организаций, действующих в сфере деятельности этих органов.

Совещательные органы именуются советами и образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки

по ним предложений, носящих рекомендательный характер. По общему правилу советы являются вспомогательными органами образующих их органов исполнительной власти, не наделенными юридически властными полномочиями, хотя и выполняющими важные задачи.

Рекомендации координационных и совещательных органов при необходимости проводятся в жизнь правовыми актами уполномоченных органов исполнительной власти.

Межведомственная комиссия (совет) возглавляется председателем или сопредседателем из числа руководителей (заместителей руководителей) федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ.

Координационные и совещательные органы формируются на представительной основе. В их состав в зависимости от вопросов, для решения которых они образуются, включаются представители соответствующих органов исполнительной власти, а также могут включаться представители органов законодательной власти, научных организаций, общественных объединений и религиозных организаций, которые в координационных органах имеют право совещательного органа.

Координационные и совещательные органы могут создаваться Правительством РФ, а также другими федеральными органами исполнительной власти

Правительством РФ могут создаваться: а) координационные органы в форме правительственных комиссий, государственных комиссий, комиссий, а также организационных комитетов[1]. Правительственные комиссии создаются, как правило, для рассмотрения и подготовки предложений по вопросам, имеющим общегосударственное значение. Решение правительственной комиссии, в зависимости от рассматриваемого вопроса, может быть общеобязательным для федеральных органов исполнительной власти, обязательным для участников комиссии, принявшей его, и рекомендательным. Например, согласно Положению о правительственной комиссии по оценке результативности деятельности федеральных и региональных органов

[1] См.: постановление Правительства РФ от 27 октября 2007 г. № 709 «О координационных и совещательных органах, образованных Правительством РФ» // Российская газета. 2007. 31 окт.

исполнительной власти , утв. постановлением Правительства РФ от 14 ноября 2007 г. № 779[1], решения данной Комиссии, принятые в пределах ее компетенции, являются обязательными для федеральных органов исполнительной власти и рекомендательными для высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ; б) совещательные органы в виде советов. Решения и рекомендации координационных органов оформляются при необходимости в виде постановлений и распоряжений Правительства РФ

Координационные и совещательные органы иных федеральных органов исполнительной власти создаются как совместными правовыми актами нескольких органов, так и правовыми актами одного органа по согласованию с заинтересованными органами.

Ими же соответственно утверждаются и положения о создаваемых органах. Например, Межведомственная комиссия по упорядочению въезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства была создана совместным приказом от 30 марта 2005 г. № 3769/227/244/183/20 министров иностранных дел, внутренних дел, здравоохранения и социального развития, директоров службы безопасности и службы внешней разведки Российской Федерации Им же утверждено и Положение о данной комиссии; приказом Министерства природных ресурсов РФ от 2 апреля 2007 г. № 114 создана Межведомственная комиссия по вопросам охраны озера Байкал. В утвержденном этим приказом Положении о комиссии установлено, что комиссия имеет право в пределах своей компетенции принимать решения, обязательные для органов исполнительной власти.

Положения о межведомственных комиссиях, решения которых затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат государственной регистрации и опубликованию в порядке, установленном Правительством РФ.

Координационные органы могут создаваться при органах исполнительной власти субъектов РФ в других организационных формах. Так, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16 февраля 2008 г. № 86 «О штабах по обеспечению безопасности электроснабжения» указанные штабы создаются и функционируют при высших органах исполнительной влас-

[1] См.. Российская газета 2007. 21 нояб.

ти субъектов РФ в качестве коллегиальных координационных органов[1].

§ 4. Понятие, принципы построения и звенья системы органов исполнительной власти

Под системой органов исполнительной власти понимается основанная на разграничении предметов ведения и компетенции совокупность их взаимосвязанных видов и относящихся к ним конкретных органов, выполняющих возложенные на них задачи и функции управленческого характера. Система органов отражает разделение предметов ведения и полномочий в организации самой исполнительной власти, в осуществлении ее функций множеством субъектов. Своеобразие решения разделения предметов ведения и полномочий в системе исполнительной власти РФ заключается в том, что на него оказывает непосредственное влияние федеративное устройство Российского государства.

Федеративное устройство РФ основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации, равноправии и самоопределении членов РФ (ст. 5 Конституции РФ).

Система органов исполнительной власти в РФ строится и функционирует на основе **принципов федерализма, сочетания централизации и децентрализации, законности.** Эти принципы вытекают из Конституции РФ.

Принцип федерализма в системе органов исполнительной власти обусловлен государственным устройством России. В структурном плане он проявляется в том, что в общую систему этих органов входят:

а) федеральные органы исполнительной власти;

б) органы исполнительной власти субъектов РФ — республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

В пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы ис-

[1] Российская газета. 2008. 27 февр.

полнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77 Конституции РФ). Вместе с тем федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ в силу особенностей, присущих статусу РФ и ее субъектов, представляют собой относительно самостоятельные системы.

В юридическом аспекте **принцип федерализма** проявляется в том, что, *во-первых*, компетенция органов исполнительной власти и взаимоотношения между ними определяются прежде всего на основе нормативных правовых актов, закрепляющих разграничение предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами; *во-вторых*, Конституция РФ регламентирует соотношение правовых актов органов государственной власти РФ и ее субъектов. В главном концепция сводится к тому, что законные акты федеральных органов исполнительной власти обязательны для аналогичных органов субъектов РФ; законные акты органов исполнительной власти субъектов РФ подлежат соблюдению федеральными органами исполнительной власти; *в-третьих*, одной из правовых форм регулирования взаимоотношений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ становятся административные договоры, соглашения Они признаются в качестве элемента механизма реализации принципа федерализма прежде всего в сфере функционирования исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий (ст. 78 Конституции РФ).

Передача оформляется соглашением, заключаемым в соответствии с ФЗ от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»[1]. В нем определены стороны, предмет, срок действия, ответственность за нарушение, процедура подготовки, подписания, введения в действие соглашения.

Принцип сочетания централизации и децентрализации тесно связан с принципом федерализма, но не тождествен ему. Не тождествен потому, что сочетание этих его элементов может иметь место на различных уровнях и не обязательно сопутствует только федеративному государственному устройству.

Указанный принцип оказывает большое влияние на функционирование всей системы исполнительной власти. **Централизация вытекает из единства этой системы**, обусловленного наличием предметов и полномочий, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, и их совместного ведения с органами исполнительной власти субъектов РФ. Централизованное осуществление исполнительной власти может сосредоточиваться в руках федеральных органов и органов субъектов РФ в пределах, определенных законодательством. В общегосударственном масштабе более высокая степень централизации проявляется по предметам ведения РФ, она несколько ослабляется в отношении предметов совместного ведения. За пределами этих видов ведения, как известно, субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73 Конституции РФ). В последнем случае соотношение централизации и децентрализации в осуществлении исполнительной власти определяется самими субъектами РФ.

Децентрализация означает закрепление законодательством предметов ведения и полномочий за тем или иным органом (видом органов), которые он (они) должен осуществлять самостоятельно, без вмешательства со стороны вышестоящих органов. При этом отсутствует «расщепление» предметов ведения и полномочий по вертикали, что имеет место при совместном ведении. При децентрализации предметы ведения и полномочия как бы отторгаются, обретают высокую степень независимости от властных полномочий вышестоящих органов исполнительной власти.

Особой разновидностью децентрализации является делегирование органом исполнительной власти части своих полномочий подчиненному органу в целях удобства управления на основе приближения его к объектам. Например, федеральными органами исполнительной власти создаваемым ими органам в федеральных округах, территориальным органам. В этом случае децентрализация осуществляется в виде деконцентрации полно-

[1] СЗ РФ 1999 № 42. Ст. 5005.

мочий, передачи их от вышестоящего к нижестоящему органу. На осуществление деконцентрированных полномочий может серьезным образом влиять вышестоящий орган. Создание подобных органов способно служить организационно-правовым средством решения общефедеральных и территориальных задач на основе смещения тяжести управления с центра на места, а также усиления взаимодействия между субъектами РФ. Целесообразность взаимодействия между названными органами может возникнуть при осуществлении полномочий как по предметам ведения РФ, так и ее совместного ведения с субъектами РФ.

Сочетание централизации и децентрализации в осуществлении исполнительной власти позволяет реализовать ее единство в многообразии.

Принцип законности проявляется прежде всего в том, что все органы государственной власти, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Данное требование относится также к конституциям и другим актам законодательства субъектов РФ.

Одним из важных аспектов принципа законности является обязательность строгого соблюдения положений Конституции РФ о соотношении актов органов государственной власти РФ и ее субъектов. Они сформулированы в ст. 76. В частности, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с Конституцией РФ. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в РФ, действует федеральный закон.

В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным вне пределов ведения РФ и ее совместного ведения с субъектами РФ, действует нормативный правовой акт субъекта РФ.

Система органов исполнительной власти создается в соответствии с конституционным разграничением полномочий в этой области между РФ и ее субъектами. К ведению РФ относятся установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов исполнительной власти (п. «г» ст. 71 Конституции РФ).

В совместном ведении РФ и ее субъектов находится установление общих принципов организации системы органов го-

сударственной власти (п. «н» ст. 72 Конституции РФ). На уровне РФ по данному вопросу должны приниматься федеральные законы. Система органов государственной власти субъектов РФ устанавливается этими субъектами самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральными законами.

До издания Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. система федеральных органов исполнительной власти в зависимости от их организационно-правовых форм могла быть определена лишь на основе совокупности правовых актов: Конституции РФ, указов Президента РФ от 14 августа 1996 г. «О системе федеральных органов исполнительной власти»[1], от 17 мая 2000 г. «О структуре органов исполнительной власти»[2] и др. Ее составляли:

а) Правительство РФ;
б) федеральные министерства;
в) государственные комитеты РФ; комитеты,
г) федеральные комиссии России;
д) федеральные службы России
е) российские агентства,
ж) федеральные надзоры;
з) иные федеральные органы исполнительной власти.

Такая система федеральных органов исполнительной власти существовала до административной реформы. Первым нормативно-правовым актом, положившим начало ее осуществлению, является Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее — Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314[3]). Данным Указом установлены новая система и структура федеральных органов исполнительной власти и отменены предшествующие указы Президента РФ по этим вопросам.

Современная система федеральных органов исполнительной власти включает органы одного и того же федерального уровня. Однако они дифференцированы по своему правовому положению, в основе которого лежат их функциональное на-

[1] СЗ РФ 1996 № 34. Ст 4081.
[2] СЗ РФ 2000. № 21. Ст. 2168; 2002. № 14. Ст. 1311
[3] СЗ РФ 2004. № 15. Ст 1395; № 21. Ст 20—27

значение и непосредственная подведомственность: либо Президенту РФ, либо Правительству РФ, а также федеральным министерствам. С учетом, в основном, функционального назначения установлены и их организационно-правовые формы. При этом определены понятия функций, возлагаемых на соответствующие органы. Следовательно, их понятие является сугубо целевым, используемым в контексте упомянутого указа.

Особенности правового положения конкретных видов федеральных органов исполнительной власти оказывает непосредственное влияние на их отношения по вертикали. По своему характеру существенно отличаются отношения органов: а) прямо подчиненных Президенту РФ; б) находящихся в непосредственном подчинении Правительства РФ. В указанных случаях вопросы их организации и деятельности решаются в основном соответственно Президентом РФ и Правительством РФ. Однако в нормативных актах предусматриваются также случаи, когда отношения по вертикали могут возникать и по инициативе подчиненных им органов. Иной характер отношений между федеральными министерствами и подведомственными им федеральными службами и федеральными агентствами. На эти министерства возложены координация и контроль деятельности подведомственных им федеральных служб и федеральных агентств, которые, со своей стороны, во-первых, не могут осуществлять правовое регулирование в сфере соответствующих министерств, во-вторых, могут вносить на рассмотрение министерств предложения по широкому спектру своей деятельности.

Систему федеральных органов исполнительной власти образуют:

а) Правительство РФ;

б) федеральные министерства;

в) федеральные службы;

г) федеральные агентства.

Отдельные федеральные органы исполнительной власти имеют двойное наименование. Например, федеральными агентствами именуются Главное управление специальных программ Президента РФ, Управление делами Президента РФ; федеральной службой — Федеральное казначейство.

Теперь на федеральном уровне нет комиссий, надзоров как организационно-правовых форм органов исполнительной власти. Ныне некоторые из них обрели иные формы — государственных служб, агентств. Это тем более оправданно, что раньше

ше во многих случаях наименование органов не отражало действительного характера их компетенции.

Однако сокращение организационно-правовых форм не повлекло уменьшения числа федеральных органов исполнительной власти, напротив, теперь их численность значительно возросла, в том числе за счет придания статуса таких органов их бывшим структурным подразделениям.

Система органов исполнительной власти субъектов РФ в общем виде определена ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»[1]. Ее образуют:

а) высший орган исполнительной власти субъекта РФ;

б) иные органы исполнительной власти субъекта РФ. Их формы определяются самими субъектами РФ

§ 5. Правительство РФ

Правительство РФ является высшим исполнительным органом РФ. Оно — орган государственной власти, осуществляет исполнительную власть в РФ, возглавляет единую систему исполнительной власти в РФ.

Правовую основу его деятельности составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и нормативные указы Президента РФ.

В соответствии с ФКЗ от 17 декабря 1997 г. «О Правительстве Российской Федерации»[2] Правительство РФ организует исполнение Конституции РФ, законов РФ, указов Президента РФ, международных договоров РФ, осуществляет систематический контроль за их исполнением органами исполнительной власти, принимает меры по устранению нарушений законодательства РФ.

Правительство РФ является коллегиальным органом. В его состав входят Председатель Правительства РФ, его заместители и федеральные министры. Решающая роль в формировании Правительства РФ принадлежит Президенту РФ, который назначает Председателя Правительства РФ из числа граждан РФ, не имеющих гражданства иностранного государства (с согла-

[1] СЗ РФ 1999 № 26. Ст 3176.
[2] СЗ РФ 1997 № 51. Ст. 5712.

сия Государственной Думы), а также его заместителей и федеральных министров.

Все члены Правительства участвуют в его заседаниях с правом решающего голоса.

Председатель Правительства РФ обладает особым статусом. Он возглавляет Правительство; определяет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу; представляет Правительство в РФ и за пределами ее территории; ведет заседания Правительства РФ, обладая правом решающего голоса; подписывает акты Правительства, представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и освобождении от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, о наложении на них взысканий и об их поощрении.

Заместители Председателя и федеральные министры принимают участие в выработке и реализации политики Правительства РФ, в подготовке постановлений и распоряжений Правительства РФ и обеспечивают их исполнение

Заместители Председателя Правительства РФ в порядке распределения обязанностей между ними координируют работу министерств, государственных комитетов и других подведомственных Правительству органов. Они контролируют их деятельность и дают им поручения, предварительно рассматривают предложения и проекты постановлений и распоряжений, внесенные в Правительство; осуществляют иные полномочия, предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Министры как члены Правительства РФ участвуют в рассмотрении и обсуждении всех вопросов на его заседаниях.

Для решения оперативных вопросов Правительство РФ может образовывать Президиум[1]. Его решения не должны проти-

[1] В настоящее время образован Президиум Правительства в составе Председателя Правительства, его первых заместителей и заместителей министров здравоохранения и социального развития; сельского хозяйства, регионального развития; иностранных дел, Минэкономразвития; внутренних дел, обороны

воречить актам, принятым на заседаниях Правительства РФ, которое имеет право отменить любое решение своего Президиума.

Законом определен круг вопросов, решения по которым могут приниматься только на заседаниях Правительства РФ, например, о представлении Государственной Думе федерального бюджета и отчета о его исполнении, о внесении Правительством РФ законопроектов в Государственную Думу и др. (ст. 28 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Правительство осуществляет полномочия, возложенные на него: а) Конституцией РФ; б) федеральными законами; в) нормативными указами Президента РФ.

В Конституции РФ его функции и полномочия определены предельно кратко. Но их перечень здесь открыт. Он завершается формулировкой, что Правительство РФ осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ. Это прежде всего означает, что оно — орган исполнительной власти и на него возлагается проведение в жизнь законов. Что касается «иных» конституционных полномочий, то их конкретные виды немногочисленны. Например, оно дает заключения по определенным законопроектам (п. 3 ст. 104) и др.

Конституционные полномочия Правительства РФ отражены в ФЗ о Правительстве РФ, в котором они конкретизированы, а также закреплены многие другие его полномочия. В целом полномочия Правительства РФ, предусмотренные в указанном Законе, с допуском условности можно подразделить на следующие группы:

а) полномочия по вопросам руководства федеральными органами исполнительной власти. Так, Правительство РФ руководит работой данных органов и контролирует их деятельность, а также координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент РФ; для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы; устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов, иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство утверждает положения о подчиненных ему органах исполнительной власти. Оно в случае изменения в установленном порядке системы и структуры федеральных органов исполнительной власти до принятия федеральных законов

о внесении соответствующих изменений в федеральные законы может перераспределять установленные федеральными законами функции федеральных органов исполнительной власти, за исключением органов, руководство которыми осуществляет Президент РФ.

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

б) общие полномочия. В их пределах оно организует реализацию внутренней и внешней политики РФ; осуществляет регулирование в социальной сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в РФ и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию и др.;

в) полномочия в различных сферах: экономической, социально-культурной, административно-политической, внешних отношений. Они конкретизированы применительно к особенностям соответствующих сфер.

В числе ключевых полномочий, которые призвано осуществлять Правительство РФ, можно назвать следующие На него возложены' разработка и обеспечение исполнения федерального бюджета; проведение в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики, а также единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения. Оно организует разработку и исполнение прогнозов экономического и социального развития России; утверждает и обеспечивает выполнение важнейших федеральных программ, на него возложено обеспечение проведения единой государственной политики в области экологии. Оно координирует работу органов исполнительной власти по совместному проведению природоохранительных мероприятий и реализации крупных экологических программ федерального и международного значения; принимает меры по ликвидации последствий крупных аварий и катастроф, а также стихийных бедствий.

На Правительство РФ возложено управление федеральной собственностью Оно делегирует свои полномочия другим федеральным органам исполнительной власти Так, постановлением

Правительства от 3 декабря 2004 г. № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного предприятия». во-первых, закреплены конкретные полномочия указанных органов в отношении подведомственных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, во-вторых, определены полномочия Федерального агентства по управлению федеральным имуществом в отношении таких предприятий. К его ведению отнесены согласование сделок предприятий, связанных с недвижимым имуществом; формирование уставного фонда предприятий; утверждение передаточного акта или разделительного баланса при реорганизации предприятия и ликвидационного баланса при ликвидации предприятия и т. д. Минэкономразвития поручено утвердить примерный трудовой договор с руководителем предприятия и примерный устав федерального государственного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения.

На него возложено обеспечение реализации принципов приватизации государственных и муниципальных предприятий; руководство приватизацией федеральной собственности

Правительство РФ осуществляет разнообразные полномочия в области административно-политической деятельности. Оно призвано осуществлять меры: по защите интересов государства, по обеспечению обороны страны и государственной безопасности; по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Правительство РФ осуществляет меры по реализации внешней политики РФ. Правительство объединяет и направляет работу министерств и других подведомственных органов, не вторгаясь, однако, в сферу компетенции Президента РФ, когда речь идет об органах, подчиненных прежде всего ему, а также Правительству РФ.

Правовыми формами осуществления Правительством своих полномочий являются **постановления и распоряжения**, обязательные к исполнению в РФ. Правительство же РФ обеспечивает и исполнение издаваемых им актов.

Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом РФ Но предусматривается возможность и его досрочной отставки.

Случаи и порядок его отставки установлены Конституцией РФ (ст. 117). Правительство РФ само может подать в отставку; решение о его отставке может принять Президент РФ; недоверие ему может быть выражено Государственной Думой, которая выносит по этому вопросу постановление, принимаемое большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы; вопрос о доверии Правительству РФ может быть поставлен перед Государственной Думой его Председателем. При отказе в доверии Президент может принять решение об отставке Правительства РФ.

Основания для отставки Правительства в Конституции РФ **не обозначены**.

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

В обеспечении нормальных условий повседневного функционирования Правительства РФ важная роль принадлежит его Аппарату. Своеобразие Аппарата в том, что он не является структурным подразделением Правительства РФ. Согласно Положению об Аппарате Правительства РФ, утвержденному постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260, это государственный орган, образованный для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации контроля за выполнением органами исполнительной власти принимаемых им решений. Значимость Аппарата подчеркивается тем, что он работает под руководством Председателя Правительства РФ, возглавляется руководителем в ранге федерального министра, назначаемым, следовательно, Президентом РФ. Руководитель обладает правовым статусом члена Правительства РФ.

В соответствии со своим назначением Аппарат выполняет различные функции, открытый перечень которых дан в Положении об Аппарате. Так, Аппарат контролирует соблюдение требований Регламента Правительства при внесении в Правительство проектов федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, международных договоров РФ и других документов, требующих рассмотрения в Правительстве; подготавливает экспертные заключения на поступившие в Правительство проекты актов и других документов, по которым требуется решение Правительства; организует контроль за выполнением органами исполни-

тельной власти решений Правительства; осуществляет организационное обеспечение заседаний Правительства и его Президиума, обеспечивает взаимодействие Правительства с палатами Федерального Собрания при осуществлении законопроектной деятельности и организует участие представителей Правительства в деятельности палат Федерального собрания; обеспечивает представление интересов Правительства в Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ, Высшем Арбитражном Суде РФ, а также организует представление интересов Правительства в судах федеральными министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами и др

На осуществление функций и полномочий Аппарата ориентирована его структура. Она включает: а) руководство в составе Руководителя Аппарата и его заместителей, б) подразделения Аппарата, в том числе департаменты, секретариаты Председателя Правительства, его заместителя и Руководителя Аппарата. В составе департаментов создаются отделы.

Структура Аппарата, его подразделений устанавливается Правительством РФ. Председатель Правительства РФ имеет помощников.

В Аппарат входят: а) сотрудники, являющиеся федеральными государственными гражданскими служащими; они наделяются правами, обязанностями и несут ответственность в соответствии с нормативными правовыми актами о федеральной государственной гражданской службе и Положением об Аппарате, б) работники, не являющиеся федеральными государственными гражданскими служащими; они выполняют обязанности по замещаемой должности и несут ответственность в соответствии с законодательством РФ о труде на общих основаниях.

Работа Аппарата организуется в соответствии с Регламентом Правительства, Положением об Аппарате, Инструкцией по делопроизводству в Аппарате, а также приказами и поручениями Руководителя Аппарата.

Аппарат не вправе издавать правовые акты в адрес федеральных органов исполнительной власти и других организаций, подведомственных Правительству. Его сотрудничество с ними основано на конкретных предписаниях правовых норм, предусмотренных правовыми актами (например, Регламентом Правительства РФ), исполнении конкретных поручений Председателя Правительства и гарантируется статусом Правительства, в

том числе и властью его авторитета Немаловажно также то, что Руководитель Аппарата является членом Правительства.

§ 6. Министерства и иные федеральные органы исполнительной власти

До 2004 г., т. е. начала административной реформы в системе федеральных органов исполнительной власти, в правовом положении данных органов имелось как общее, так и специфическое, характерное для их видов либо конкретных органов. Многие принципиальные вопросы реформой решены иначе, а часть из прошлого в порядке концептуального правопреемства воспринята и воплощена в обновленную организационно-правовую систему исполнительной власти.

Среди наиболее важных общих черт правового положения федеральных органов исполнительной власти, которое они имели до реформы, выделяются следующие:

а) эти органы представляли собой в организационно-правовом отношении самостоятельные, обособленные звенья, неподведомственные другим федеральным органам исполнительной власти. В этом смысле по своему правовому положению они были федеральными органами исполнительной власти одного и того же правового уровня. Различие между ними проявлялось лишь в зависимости от того, осуществлялось ли непосредственное руководство ими Президентом РФ или Правительством РФ. Только в последние годы имели место случаи, когда вопреки ФКЗ о Правительстве РФ отдельные федеральные органы исполнительной власти были соподчинены федеральным министерствам (Государственный комитет РФ по финансовому мониторингу — Минфину России, Госкомоборонзаказ действовал при Минобороны России);

б) на Правительство РФ были возложены координация и контроль подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти. Отдельные их блоки непосредственно курировали заместители Председателя Правительства РФ;

в) в своей деятельности они руководствовались Конституцией РФ, федеральными законами, правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ. Правовые акты других федеральных органов исполнительной власти были для них обязательными постольку, поскольку они имели межведомственный

характер и принимались по определенным вопросам, подведомственным соответствующим органам;

г) они ведали комплексом или отдельными функциями, которые формировались по отраслевому принципу либо специализированным видам (направлениям) деятельности,

д) в их руках одновременно концентрировались функции по нормативно-правовому регулированию, правоприменительной деятельности, контролю и надзору в объеме, соответствующем содержанию деятельности данного органа, характеру его компетенции;

е) совпадали основные правовые формы их деятельности. Ими являлись приказы, инструкции, распоряжения. Некоторым органам было предоставлено право принимать постановления, правила и др. Но различия в формах вовсе не выражали их особой разновидности.

Наряду с общими правовой статус федеральных органов исполнительной власти включал специфические черты. Формально они были закреплены применительно к их организационно-правовым формам в Указе Президента РФ от 14 августа 1996 г. «О системе федеральных органов исполнительной власти». Различия имелись в характере их деятельности:

а) министерство РФ являлось федеральным органом исполнительной власти, призванным осуществлять различные по своему характеру виды деятельности; проводить государственную политику в установленной сфере; осуществлять управление в соответствующей области; координировать здесь деятельность иных федеральных органов исполнительной власти, но только в случаях, устанавливаемых федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Юридические особенности функций и полномочий федеральных министерств определялись, *во-первых*, прежде всего тем, было ли министерство органом отраслевого или межотраслевого управления либо выполняющим специальные задачи, *во-вторых*, спецификой порученных ему сфер, отраслей или задач. Министерства межотраслевой компетенции осуществляли преимущественно функции координации и регулирования, а также решали конкретные вопросы в порядке реализации данных функций. Некоторые из них осуществляли также функции в отношении подведомственных им отраслей, например, Министерство экономики и торговли. Отдельные министерства

ведали комплексом отраслей, выполняли при этом по отношению к ним общие функции в сочетании с отраслевыми, например, Министерство транспорта. Министерства РФ, созданные для выполнения специальных задач, осуществляли соответствующие им специализированные функции, не имевшие отраслевого или межотраслевого профиля, например, Министерство налогов и сборов.

Министерства отраслевой компетенции осуществляли разноплановые функции, «привязанные» к функционированию и развитию соответствующей отрасли. Они участвовали в формировании государственной политики, а также обеспечивали ее проведение в отрасли; разрабатывали и реализовывали федеральные целевые и отраслевые программы по развитию отрасли; выступали государственными заказчиками продукции, используемой в отрасли, и т. д.

Вместе с тем каждое отраслевое министерство выполняло разнообразные задачи и функции соответствующего отраслевого профиля;

б) государственный комитет РФ, федеральная комиссия являлись федеральными органами исполнительной власти, осуществлявшими на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесенным к их ведению, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности.

Например, к государственным комитетам, осуществляющим межотраслевую координацию, относился Госстрой России; функциональное регулирование — Госкомстат России. Госкомитеты могли быть отраслевыми, например, Государственный комитет РФ по рыболовству, а также предназначенными для выполнения специальных задач, например, Госнаркоконтроль России, Госкомоборонзаказ России,

в) федеральная служба России, российское агентство, федеральный надзор России были федеральными органами исполнительной власти, призванными осуществлять специальные (исполнительные, контрольные, регулирующие и др.) функции в установленных сферах.

Создание федеральных органов исполнительной власти с иным правовым положением — ключевая идея административной реформы. Она *в принципе* воплощена в основах правового положения федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, установленных Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314. Их суть сводится к следующему.

Федеральное министерство — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию[1] в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр Российской Федерации (федеральный министр). Под функциями по принятию нормативно-правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

[1] Возложение на федеральные министерства функций нормативного правового регулирования в порученных сферах означает передачу им части полномочий Правительства РФ. Это повлекло одновременно последствия двоякого рода: с одной стороны, повышение роли, а следовательно, ответственности министерств и расширение ведомственного правотворчества, а с другой — сокращение правотворчества Правительства РФ в соответствующих сферах и усилении его ответственности за работу федеральных министерств.

В подобном решении вопроса очевиден негативный аспект, противостоять процессу развития которого трудно, а точнее, практически невозможно. Его суть в ослаблении непосредственной роли Правительства РФ в правовом регулировании отношений в подведомственных федеральным министерствам сферах, подмене его ведомственным правотворчеством более низкого уровня. Неизбежна тенденция увеличения ведомственного правотворчества как показателя безусловного оправдания значимости того или иного министерства.

В социальном плане это может (в этом вряд ли можно сомневаться) ослабить правовую обеспеченность реализации и защищенности прав и свобод граждан РФ.

Не следует забывать (правда, это было в других условиях), что одним из направлений жестокой и оправданной критики советской системы было именно засилие ведомственного правотворчества.

В установленной министерству сфере деятельности оно не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ.

По общему правилу, федеральному министерству подведомственны определенные федеральные службы и (или) агентства. Такое министерство осуществляет координацию или контроль деятельности подведомственных ему служб, по отношению к которым его министр наделен различными, в том числе существенными юридически-властными, полномочиями.

Следовательно, федеральный министр может обладать тремя группами полномочий.

а) члена Правительства РФ с правом решающего голоса;

б) единоначального руководителя возглавляемого министерства в сфере его деятельности;

в) по отношению к подведомственным федеральным службам и агентствам.

Среди полномочии группы «в» выделяются полномочия, во-первых, реализуемые в отношениях с Правительством РФ. Они выражаются главным образом в праве федерального министра вносить предложения (проекты) по вопросам, решаемым Правительством РФ либо иными федеральными органами исполнительной власти. Так, федеральный министр вносит в Правительство РФ по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства проект положения об этом органе; проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении, если принятие таких актов относится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства РФ; в Минфин России — предложений по формированию федерального бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств и др.; во-вторых, осуществляемые самостоятельно как по поручению Президента РФ или Председателя Правительства РФ, так и по своей инициативе. Так, во исполнение их поручений федеральный министр дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение. Федеральные министры вправе: давать руководите-

лям федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных соответствующим федеральным министерствам, обязательные для исполнения указания, приостанавливать в случае необходимости решения таких федеральных служб и агентств (их руководителей) или отменять эти решения, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом; решают вопросы назначения на должность и освобождения от должности их определенных руководящих работников, а также руководителей их территориальных органов.

Особую группу федерального министра образуют его полномочия в отношении соответствующих государственных внебюджетных фондов в связи с тем, что на федеральное министерство возложена координация их деятельности. В этих целях федеральный министр вносит в Правительство РФ предложение о назначении на должность (освобождении от должности) руководителя внебюджетного государственного фонда; принимает нормативные правовые акты по сферам деятельности государственных внебюджетных фондов; вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов, и др.

Федеральная служба (служба) — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по **контролю и надзору** в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности

Под функциями по контролю и надзору понимаются:

• осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

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

• регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы.

Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа. Однако суть этого статуса остается легально неопределенной. Поскольку речь идет не о коллегиальном органе, а именно о его статусе, то он должен быть юридически обрисован в нормативном правовом акте, устанавливающем правовое положение соответствующей федеральной службы.

Федеральная служба в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федеральной службы.

Федеральная служба может быть подведомственна Президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ.

Федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а федеральная служба по надзору — также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральное агентство — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Под правоприменительными функциями понимается издание индивидуальных правовых актов.

Под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту РФ.

Федеральное агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ.

Установленные упомянутым Указом ограничения полномочий федеральных органов исполнительной власти не распространяются на полномочия руководителей по управлению имуществом федеральных органов исполнительной власти, закрепленным за ними на праве оперативного управления, решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности федерального органа исполнительной власти, а также на полномочия по контролю деятельности возглавляемых ими федеральных органов исполнительной власти.

Исключения из ограничений на издание правовых актов федеральными органами исполнительной власти могут быть установлены указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ: запрета федеральными министерствами осуществлять в установленной сфере деятельности функции по контролю и надзору, правоприменительные функции и др; федеральным службам осуществлять нормативное правовое регулирование в установленной ими сфере деятельности и т. д. При этом слу-

чаи, допускающие исключения, не конкретизированы в нормативных правовых актах.

В Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 содержатся принципиальные положения, в соответствии с которыми все упомянутые в нем федеральные органы исполнительной власти принимают отнесенные к их компетенции нормативные правовые или правоприменительные акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, а федеральные службы и федеральные агентства, кроме того, актов федеральных министерств

Данный Указ ввел такую ранее не легализованную форму отношений, как поручения Президента РФ и Правительства РФ федеральным министерствам, а последних — поручения подведомственным им федеральным службам и федеральным агентствам. Природа и форма поручений пока остаются неопределенными.

С группировкой федеральных органов исполнительной власти связаны особенности в руководстве ими и установлении их правового положения.

Президент РФ в отношении федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, своими указами:

а) определяет их функции,

б) назначает на должность и освобождает от должности руководителей этих органов и их заместителей;

в) определяет порядок взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, руководство которыми осуществляет, а также порядок их взаимодействия с иными федеральными органами исполнительной власти;

г) утверждает положения о них.

Правительство РФ:

а) своими постановлениями определяет функции федеральных органов исполнительной власти, которыми оно осуществляет руководство;

б) назначает на должность и освобождает от должности руководителей федеральных служб и федеральных агентств (за исключением руководимых Президентом РФ) по представлению федеральных министерств, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств.

Заместители указанных руководителей назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующим федеральным министром по представлению этих руководителей.

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

Порядок взаимоотношений федеральных министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств в положениях об указанных органах исполнительной власти и Типовом регламенте.

Правовое положение конкретных федеральных органов исполнительной власти определяется непосредственно положениями о них.

§ 7. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти имеют единую правовую природу, общие, а также специфические черты, определяемые особенностями содержания деятельности создавших их федеральных органов.

Правовой основой создания данных органов служит Конституция РФ. Упоминание о них имеется в ФКЗ «О Правительстве РФ» (ст. 11), который отнес к полномочиям Правительства РФ установление порядка их создания и деятельности.

Правовая природа и статус территориальных органов в принципе предопределены ст. 78 Конституции РФ, согласно которой федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать их руководителей.

По смыслу данной статьи территориальные органы являются государственными органами: они выступают субъектами государственно-властных полномочий, делегированных им федеральными органами исполнительной власти для выполнения их государственных по своему характеру задач и функций. Именно в качестве государственных территориальные органы в своей деятельности руководствуются Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными зако-

нами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, правовыми актами создавших их федеральных органов исполнительной власти, а также касающимися их деятельности нормативными правовыми актами субъектов РФ, принятыми в пределах их компетенции.

В организационной системе исполнительной власти территориальные органы принадлежат к федеральным государственным органам, осуществляющим в пределах подведомственной территории исполнительную деятельность. Это предопределяется их назначением, в частности, федеральным характером возложенных на них полномочий.

Территориальные органы подчиняются создавшим их федеральным органам и действуют под их непосредственным руководством. Они, не являясь федеральными органами исполнительной власти, представляют собой самостоятельные звенья системы этих органов, а не структурные подразделения их центральных аппаратов, признаются самостоятельными субъектами не только административного, но и гражданского права.

Масштаб деятельности территориальных органов может включать территорию одного или нескольких субъектов. В зависимости от этого их иногда называют региональными или межрегиональными органами

Территориальные органы могут создаваться для осуществления полномочий по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов в зависимости от компетенции соответствующего федерального органа исполнительной власти. Однако в любом случае они не могут входить в систему органов исполнительной власти субъектов РФ, хотя должны взаимодействовать с ними в аналогичных формах, как и соответствующие федеральные органы исполнительной власти.

Для характеристики правового статуса территориальных органов важным является вопрос о порядке назначения и освобождения от должности его руководителя. Согласно ст. 78 Конституции РФ решение данного вопроса — конституционное право федерального органа исполнительной власти, создавшего данный территориальный орган. Однако вопрос об участии субъектов РФ в решении этого вопроса стал предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Его правовая позиция сводится к тому, что органы государственной власти субъектов РФ в слу-

чаях, предусмотренных федеральным законом, вправе участвовать в решении вопросов о назначении и освобождении от должности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти постольку, поскольку их деятельность связана с предметами совместного ведения РФ и ее субъектов. При этом решение вопросов о назначении и освобождении указанных лиц остается за федеральными органами исполнительной власти. Иное могло бы препятствовать формированию единой системы исполнительной власти[1].

Конкретные виды территориальных органов действуют на основании положений о них[2], утверждаемых создавшими их органами. Положениями оформляются задачи, функции и полномочия территориальных органов в пределах и с учетом особенностей задач, функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, их создавших.

Территориальные органы наделяются юридически-властными полномочиями по различным подведомственным вопросам, в том числе в отношении организационно не подчиненных им лиц. Например, Территориальное управление Федеральной антимонопольной службы имеет право давать обязательные для исполнения предписания коммерческим и некоммерческим организациям; территориальным органам федеральных органов исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, в том числе об изменении или отмене принятых ими актов, не соответствующих законодательству РФ, изготовителям, исполнителям, продавцам товаров, работ, услуг о прекращении нарушений прав потребителей; налагать административные наказания на коммерческие и некоммерческие организации и др.

Однако территориальные органы не вправе издавать нормативные правовые акты.

[1] См., например, Определение Конституционного Суда РФ от 28 ноября 2000 г. № 225-О.

[2] См. Положение о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы. Утв. приказом Федеральной антимонопольной службы от 13 октября 2004 г. № 135 // Российская газета. 2004. 10 дек., Положение о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития. Утв. Приказом Министерства здравоохранения и социального развития от 22 ноября 2004 г. № 205 // Российская газета. 2004. 24 дек.

В связи с созданием федеральных округов федеральные органы исполнительной власти иногда создают свои федеральные органы в качестве подчиненных им окружных территориальных органов. Например, Минюстом РФ такой орган создан в виде федерального управления. Для него характерен окружной масштаб деятельности, в пределах которого управление призвано обеспечивать реализацию Минюстом РФ в федеральном округе государственной политики в сфере юстиции. К его задачам относится также координация деятельности территориальных органов Минюста РФ и учреждений юстиции в субъектах РФ, входящих в федеральный округ[1]

Создавать территориальные органы могут также федеральные органы, не относящиеся к федеральным органам исполнительной власти. Их статус не имеет общей регламентации и устанавливается создавшими их или другими компетентными органами.

§ 8. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Субъекты РФ формируют свои системы органов в соответствии с нормативными правовыми актами, устанавливающими общие принципы организации системы их органов государственной власти. Установление таких принципов относится к совместному ведению РФ и ее субъектов. По этому предмету предусматривается издание федеральных законов, в соответствии с ними законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ.

Как уже сказано, 6 октября 1999 г. принят Федеральный закон «Об общих принципах организации системы органов государственной власти субъектов РФ», определяющий, в частности, основы формирования системы органов исполнительной власти субъектов РФ.

Принципиальные положения Закона, определяющие основы организации системы органов исполнительной власти, можно свести к следующим.

В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом го-

[1] См. главу 45.

сударственной власти субъекта РФ. Системы органов исполнительной власти субъектов РФ имеют существенные различия в формах составляющих их органов. Однако организация исполнительной власти в субъектах РФ имеет свою логику, определенную сложившейся корпоративной структурой общественной жизни (здесь выделяются отрасли, их комплексы и т. д.). Поэтому в субъектах РФ действуют органы исполнительной власти общей, межотраслевой, отраслевой компетенции, имеющие различные организационные формы.

В соответствии с Конституцией РФ в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъекта РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ.

Закон специально выделяет особое положение высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) (далее для краткости — руководитель), которое по своему содержанию является для них одинаковым.

Высшим должностным лицом субъекта РФ может быть гражданин РФ, достигший 30 лет. Он наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом субъекта РФ на срок не более пяти лет.

Порядок наделения гражданина РФ указанными полномочиями установлен ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов субъектов РФ» и конституцией (уставом) даного субъекта.

Должностное лицо (руководитель) представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти других субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать соглашения и договоры от имени субъекта РФ. Оно обнародует законы, вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа субъекта РФ, а также формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в соответствии с его законодательством, принимает решение об отставке такого органа и т. д.

Высшим должностным лицом субъекта РФ могут быть президент, глава субъекта РФ, губернатор, мэр, глава администра-

ции. Несмотря на столь многообразное, но в принципе ничем не оправданное наименование высших должностных лиц субъектов РФ, они могут быть подразделены на две группы. а) высшие должностные лица субъекта РФ (президент, глава субъекта); б) высшие должностные лица — руководители соответствующих высших органов исполнительной власти субъекта РФ

Высшие должностные лица наделены широкими полномочиями, в том числе и в сфере исполнительной власти, обладая компетенцией общего характера, которая с разной степенью конкретизации ФЗ «Об общих принципах организации представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ» отражена в конституциях (уставах) субъектов РФ.

Определены основания досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица (руководителя). Ими могут быть отрешение от должности в связи с выражением недоверия Президентом РФ, законодательным (представительным) органом; отставка по собственному желанию; утрата гражданства РФ и др. (ст 19 Закона).

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ — постоянно действующий. Он обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на соответствующей территории. Следовательно, относится к органам общей компетенции.

Наименование данного органа, структура и порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ. Его формой могут быть правительство, совет министров, кабинет министров, администрация и т. д.

К основным полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти закон относит разработку и осуществление мер по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участие в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии. Он призван осуществлять меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране

собственности, общественного порядка, борьбе с преступностью.

На него возложены разработка проектов бюджета, программ социально-экономического развития, обеспечение их выполнения и подготовка отчетов об их исполнении. Он формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ и осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными ст 78 Конституции РФ

Большинство полномочий высших исполнительных органов государственной власти увязано с конкретными отраслями и сферами деятельности.

В области экономики эти органы: разрабатывают и выполняют соответствующие региональные программы по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, обеспечивают планирование использования земель, контроль за их использованием и охраной; руководят ветеринарной службой; обеспечивают проведение обязательных мероприятий по борьбе с вредителями, болезнями растений и др. Важная часть их полномочий связана со строительством. Они организуют подготовку проектов и титульных списков по стройкам и объектам, находящимся в собственности субъекта РФ, и утверждают их. На них возложен контроль за соблюдением утвержденных проектов строительства. К их компетенции отнесена выдача разрешений на строительство на землях субъектов РФ. Им предоставлено право приостанавливать строительство, ведущееся с нарушением утвержденных проектов и планов застройки, и др.

Органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют разнообразные полномочия в отношении коммуникаций: организуют транспортное обслуживание населения; обеспечивают развитие на территории субъекта РФ сети автомобильных дорог; организуют работы по развитию средств связи. В компетенцию органов исполнительной власти субъектов РФ входят полномочия по вопросам коммунального и торгового обслуживания. Они организуют работы по развитию электрификации, газоснабжения, канализации, водоснабжения районов и городов; способствуют развитию межтерриториальных торговых связей и т. д.

В области социально-культурной деятельности: создают учреждения образования, культуры, здравоохранения, социаль-

ного обеспечения, физкультуры и спорта; разрабатывают программы развития этих сфер с учетом национально-культурных традиций населения; оказывают материально-финансовую и иную помощь указанным учреждениям. На них возложен контроль санитарно-эпидемиологического и радиационного состояния соответствующих территорий и т. д. Важным направлением их работы являются разработка программ социальной защиты населения и организация их исполнения; создание фондов занятости населения и защиты от безработицы; руководство работой учреждений и организаций социального обеспечения и т. д.

В области административно-политической деятельности: организуют выполнение законодательства и контролируют его соблюдение на подведомственной территории; осуществляют меры, связанные со спасением жизни людей, защитой их здоровья и прав, охраной собственности; создают специализированные формирования по охране общественного порядка; руководят работой подчиненных органов записи актов гражданского состояния; обеспечивают выполнение законодательства о воинской обязанности всеми должностными лицами и гражданами; организуют прием населения; рассматривают жалобы, заявления и предложения граждан и т. д.

Компетенция органов исполнительной власти общего характера устанавливается не только путем прямого закрепления их полномочий. Она определяется еще и в виде подчинения им системы отраслевых и межотраслевых органов и возложения на них руководства деятельностью этих органов.

Поэтому органы исполнительной власти общей компетенции осуществляют свои полномочия в зависимости от их характера непосредственно и через подчиненные органы, призванные руководить порученными им отраслями и сферами. Эти органы — вершины специализированных систем управления соответствующими отраслями и сферами деятельности, формируемых с учетом принципа федерализма.

Органами *отраслевой* и *межотраслевой* компетенции в республиках чаще всего являются *министерства, государственные комитеты, комитеты, главные управления* и др.

В других субъектах РФ наиболее распространенными органами являются *главные управления (управления), департаменты, комитеты, отделы*. Создаются также органы иных форм.

Формирование системы органов исполнительной власти не является самоцелью. Они призваны оказывать позитивное влияние на развитие общества. Эту функцию они могут успешно выполнять при наличии необходимых условий. К числу *общих условий* нормальной работы органов исполнительной власти следует отнести:

а) наличие качественного и стабильного законодательства;

б) четкое определение правового статуса всех звеньев исполнительной власти, их взаимодействия и отношений со структурами других ветвей государственной власти, а также с объектами управляющего воздействия;

в) стабильность, относительный консерватизм (в конструктивном смысле слова) систем органов исполнительной власти субъектов РФ. Организационные импровизации парализуют работу. На основе вычленения объективно необходимых функций государственного управления должны создаваться органы исполнительной власти;

г) законодательное упорядочение гражданской службы в государственных органах;

д) установление реальной неотвратимой правовой ответственности гражданских служащих государственных органов, в том числе повышенной для должностных лиц, за нарушение дисциплины и совершение других правонарушений;

е) установление гарантий ограничения действия закона Паркинсона, препятствующих инерции разбухания управленческого аппарата, возникновению параллельно действующих управленческих структур, расширению и углублению бюрократизма в системе исполнительной власти;

ж) необходим постоянный государственный и общественный контроль за действиями исполнительной власти на всех уровнях.

Органы исполнительной власти субъектов РФ юридически равны в отношениях с федеральными органами исполнительной власти. Однако данный аспект равенства не должен подменять вопрос о равенстве объема и характера правомочий органов исполнительной власти всех субъектов, которого нет также на законном основании. Известно, что правовое положение всех субъектов РФ является неодинаковым, например, республик и автономных округов и др.

§ 9. К вопросу о государственных услугах как функции органов исполнительной власти

Подзаконными нормативными правовыми актами об административной реформе выделена функция оказания федеральными органами исполнительной власти государственных услуг. Первоначально данная функция была возложена на федеральные агентства, а впоследствии, как уже сказано, включена также в состав функций некоторых других федеральных органов исполнительной власти.

Согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указа Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649) под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами (п. 2 «д»). Из этого следует: а) перечень сфер, в которых могут указываться государственные услуги, является открытым; б) круг и содержание государственных услуг в указанных сферах не определены, а следовательно, могут быть истолкованы применяющими Указ по своему усмотрению, в том числе и не в соответствии с его целями; в) иные сферы, в которых может предусматриваться оказание государственных услуг, могут устанавливаться федеральными законами. Значит, данная категория должна быть отражена в федеральных законах, предусматривающих государственные услуги, в регулируемых ими сферах. В более общей трактовке, используя терминологию данного Указа, государственной может быть признана услуга, если она квалифицируется именно как государственная услуга, а не услуга вообще, в нормативных правовых актах органов, уполномоченных ее устанавливать; г) Указ имеет ограниченную сферу действия, ибо адресован лишь федеральным органам исполнительной власти и подведомственным им организациям. В нем нет ответа на вопрос о том, допускается ли оказание государственных услуг органами исполнительной власти субъектов РФ, публичных услуг органами

местного самоуправления? Если да, то на каких правовых основаниях?

Что касается трактовки сути государственных услуг как особой разновидности услуг, то ее содержание в нормативных правовых актах пока не раскрыто. На этот счет имеются неоднозначные суждения. Поскольку государственные, а более широко, публичные услуги обладают бьющим в глаза коррупционным потенциалом, то на первый план выступает необходимость уяснения, какие решения и действия государственных органов в отношении граждан и их объединений не могут быть признаны государственными услугами. Исходным надо признать постулат: государственная власть не может быть государственной услугой.

Принципиально не верным, искажающим сущность государственной власти, признавать государственными услугами управленческие решения и действия государственных органов, которые они обязаны совершать в обеспечение реализации гражданами и юридическими лицами предоставленных им прав и возложенных на них обязанностей[1]. Конституционные гарантии прав граждан никак не сопрягаются с предоставлением им государственных услуг, ибо обеспечение конституционных прав граждан — важнейшая задача государства в лице уполномоченных органов, которая не трансформируется в государственную услугу.

Подмена «задачи» «государственной услугой» концептуально обосновывает и юридически ослабляет гарантии прав граждан. Из этого следует, например, что государственное образователь-

[1] Например, нонсенсом является предоставление Федеральной миграционной службой (ФМС России) бесплатной «государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (см.: Административный регламент предоставления Федеральной миграционной службой государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Утв. Приказом ФМС от 20 сентября 2007 г. № 208). Не говоря уже о том, что согласно упомянутому Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. предоставление государственных услуг не относится к функциям федеральных служб, регистрационный учет граждан был и остается важнейшей задачей (обязанностью) государственных органов, на которых он возложен, а не их услугой. Кстати, в данном случае возникает вопрос: предоставление услуги кому?!

ное учреждение, в рамках которого граждане реализуют гарантированное конституцией право на общедоступное и бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование, осуществляет образовательную деятельность, решает государственную задачу, не являющуюся услугой в государственно-правовом смысле. Аналогично решается вопрос в случаях оказания бесплатной медицинской помощи, государственного пенсионного обеспечения. Было бы извращением сути признать государственной услугой выплату пенсии гражданину, ставшему инвалидом в результат участия в боевых действиях по защите интересов общества и государства. Напротив, выполнение соответствующих видов деятельности не государственными учреждениями и иными образования, не противоречащие нормативным правовым актам, могут признаваться их услугами.

В принципе словосочетание «государственные услуги» представляется неудачным. Реалиям соответствовало бы понятие «услуги государственных органов, не связанные с осуществлением государственно-властных полномочий» (условно — услуги государственных органов). Имеются в виду услуги, которые по своей юридической природе не могут быть квалифицированы как государственные, например, предоставление специализированными подразделениями этих органов определенной информации, экспертных заключений и иных услут, в том числе платных. Такие услуги не должны быть результатом осуществления данным органом государственно-управленческой деятельности.

ГЛАВА 7
Органы местного самоуправления

В системе местного самоуправления важная роль принадлежит его органам. Они представляют собой конкретные организационно-правовые формы, призванные обеспечивать реализацию гражданами своих прав на местное самоуправление, реально участвовать в его осуществлении. Наряду с решением собственных вопросов, отнесенных к их ведению, они обязаны

содействовать эффективному использованию населением разнообразных форм непосредственного осуществления им местного самоуправления.

Поэтому правовые основы местного самоуправления в целом имеют непосредственное отношение к организации и функционированию его органов

В настоящее время общие основы правового положения органов местного самоуправления определяются изданным в соответствии с Конституцией РФ ФЗ от 16 сентября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Концепция правового регулирования местного самоуправления заключается в возможности многообразия организационных форм и правового положения его органов.

По правовым основаниям образования надо различать два их вида: а) органы, образование которых предусмотрено указанным законом, а именно: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования. По общему правилу, наличие таких органов в муниципальном образовании является обязательным. Случаи, когда таких органов, за исключением контрольного органа, может не быть в муниципальном образовании, предусмотрены законом Наименования органов данной группы устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций;

б) иные органы, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В уставе муниципального образования должны определяться порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы их организации и деятельности.

Кроме представительного органа, имеющего значительную исключительную компетенцию, важными субъектами местного самоуправления являются глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган муниципального образования. В процессе формирования деятельности данных субъектов возникают многие общественные отношения, регулируемые административным правом.

Глава муниципального образования — его высшее должностное лицо, избираемое на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. Правовое положение главы муниципального образования в известной степени зависит: а) от способа его избрания. При избрании на муниципальных выборах он либо входит в состав представительного органа с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию. При избрании представительным органом он становится его председателем; б) от способа формирования представительного органа. Когда такой орган муниципального района состоит из глав входящих в него поселений и избранных в его состав депутатов поселений, глава становится лишь председателем представительного органа; в) от численности поселения. В поселениях с численностью менее 1000 человек глава администрации независимо от способа его избрания одновременно может быть, в порядке исключения, председателем представительного органа поселения и главой местной администрация. В других случаях глава не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации.

Глава наделяется уставом муниципального образования в соответствии со ст 36 Закона «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Глава подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Местная администрация является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования. Местной администрацией руководит ее глава на принципах единоначалия. Ее главой является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту по результатам конкурса на ее замещение. Контракт заключается главой муниципального образования.

Общие положения, касающиеся порядка определения условий контракта и проведения конкурса, сформулированы в упомянутом Законе.

Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению ее главы. В нее (структуру) могут входить отраслевые

(функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Местная администрация обладает полномочиями двоякого рода: а) наделяемыми уставом по решению вопросов местного значения, б) для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ

Контрольными органами муниципального образования могут быть контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др. Они образуются для контроля исполнения местного бюджета, соблюдения порядка его подготовки и рассмотрения, отчета его исполнения; соблюдения порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контрольный орган формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Кроме того, правовое положение органов местного управления в самом общем виде характеризуется также тем, что:

а) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, взаимодействуют с ними на основе законов,

б) их общее правовое положение, принципы организации, основные виды организационных форм, важнейшие полномочия по решению вопросов местного значения установлены законом,

в) перечень вопросов местного значения муниципального образования, по решению которых соответствующие органы обладают собственными полномочиями, также определен законом;

г) органы местного самоуправления полномочия, установленные ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в РФ», осуществляют самостоятельно. Подчиненность органа (должностного лица) местного самоуправления одного муниципального образования органу (должностному лицу) другого муниципального образования не допускается;

д) органы местного самоуправления могут быть наделены отдельными государственными полномочиями, но только федеральными законами и законами субъектов РФ. Такие полномочия осуществляются органами местного самоуправления

районов и городских округов. Иное может быть установлено федеральным законом или законом субъекта РФ. Контроль за осуществлением указанных полномочий, а также использованием предоставленных на эти цели материальных и финансовых ресурсов возложен на органы государственной власти.

По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти в пределах их компетенции вправе издавать обязательные для исполнения правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением;

е) деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления подконтрольна и поднадзорна органам прокуратуры и другим уполномоченным федеральным законом органам;

ж) отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно исполняться органами государственной власти субъектов РФ. Возможные случаи, а также порядок исполнения определены ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ст. 75).

От органов местного самоуправления надо отличать органы территориального общественного управления, под которыми понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий указанных органов устанавливаются в уставе территориального общественного управления.

ГЛАВА 8

Государственные служащие

§ 1. Понятие государственной службы

1. Государственная служба — это организационно-функциональная основа государства. Данной службе принадлежит исключительная роль в осуществлении его задач и функций. В конечном счете она является сущностным выражением взаи-

моотношений между государством и гражданином, обществом в целом. Государственная служба во многом определяет природу государства, качество его работы и ценность для граждан страны.

По своей сути государственная служба — сложное социально-политическое и организационно-правовое явление, понятие которого не может быть однозначным. С точки зрения административного права возможна ее трактовка в правовом, организационном и функциональном аспектах

В **правовом смысле** государственная служба представляет собой комплексный институт, объединяющий нормы конституционного, административного, финансового, уголовного и иных отраслей права. В частности, правовые нормы определяют понятие государственной службы; ее систему и принципы; формирование, прохождение, статус государственных служащих и т. д.

Основное содержание правового института государственной службы составляют нормы административного права, объединяемые в его самостоятельный институт. Они имеют в большинстве случаев прямое, а иногда и косвенное отношение к формированию и функционированию государственной службы.

В **организационном** аспекте государственная служба — это организованная государством система осуществления его задач и функций государственными служащими Государственная служба невозможна вне организации, объединенной общностью цели, без взаимодействия между служащими. Она обладает определенными системными признаками, заключающимися прежде всего в ее принципах.

В организационном отношении государственная служба динамична, управляема. Путем издания нормативных правовых актов государство может менять конкретные компоненты ее системы, в частности, уточняя круг осуществляющих ее субъектов, что может затронуть и саму легальную концепцию государственной службы

Данное обстоятельство в немалой степени повлияло на **функциональную** трактовку государственной службы. Так, при отсутствии однозначного определения государственной службы в нормативных правовых актах в специальной литературе она понималась в широком и узком смысле Государственная служба *в широком смысле* сводилась к выполнению служащими сво-

их обязанностей (работы) в государственных организациях: в государственных органах, на предприятиях, в учреждениях, иных организациях. Например, государственными служащими признавались и учитель школы, и министр и т. п.; *в узком смысле* к выполнению служащими своих обязанностей в государственных органах, т. е. лицами, занимающими должности в таких органах. А сами должности не подразделялись на государственные и негосударственные, что теперь закреплено в действующих нормативных правовых актах

Указанные исходные позиции были отвлечены от иных представлений о государственной службе, имевшихся в нормативных правовых актах: о военной службе, о правоохранительной службе, имеющих особое функциональное назначение.

2. Специфическая концепция государственной службы положена в основу Закона РФ от 5 июля 1995 г. «Об основах государственной службы в Российской Федерации» (далее — Закон РФ о государственной службе), согласно которому государственная служба — профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Ее субъекты — не все лица, занимающие в таких органах должности, а лишь те, кто замещает государственные должности государственной службы. Именно они признаны государственными служащими. В Законе определено, какие должности относятся к государственным должностям государственной службы, а их перечень подлежит внесению в Реестр государственных должностей РФ, утверждаемый Президентом РФ.

Согласно этой концепции значительный круг лиц, занимающих должности в государственных органах, не отнесены к государственным служащим: Президент РФ, Председатель Правительства РФ, министры, руководители субъектов РФ и их органов государственной власти, судьи, депутаты и др. К негосударственным отнесены должности, включаемые в штатные расписания государственных органов в целях технического обеспечения их деятельности. Занимающие их лица не признаются государственными служащими.

3. Легальное определение государственной службы получило свое концептуальное развитие в ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы в Российской Федерации» В нем государственная служба РФ определяется как **профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению ис-**

полнения полномочий. Российской Федерации; федеральных государственных органов; субъектов РФ; государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих государственные должности РФ и субъектов РФ. При этом под государственными органами понимаются как органы государственной власти, так и иные государственные органы, а замещаемые государственные должности устанавливаются соответственно а) Конституцией РФ, федеральными законами; б) конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов РФ или ее субъектов

Следовательно, данное в Законе определение государственной службы основано не на доминирующем его критерии, а с использованием описательных элементов, нуждающихся к тому же в их расшифровке.

Одно из несомненных подтверждений данного вывода содержится в самом ФЗ «О системе государственной службы», который установил, что он не регулирует деятельность лиц, замещающих государственные должности РФ и субъектов РФ.

К основополагающим критериям государственной службы отнесены:

а) ее осуществление на профессиональной основе, т. е. признается профессией граждан, состоящих на государственной службе;

б) признание такой деятельности служебной, т. е. подчиненной обеспечению исполнения полномочий определенных в Законе субъектов. Однако было бы ошибочным рассматривать эту деятельность через призму услуг, оказываемых государственными служащими публичной власти. Содержание служебной деятельности определяется функциями и полномочиями, характерными для данной должности, замещаемой государственным служащим. В целом она подчинена обеспечению эффективности функционирования публичной власти, интересам общества и государства;

в) разнородность субъектов, на обеспечение исполнения полномочий которых направлена служебная деятельность. Это Российская Федерация и ее субъекты в целом, их государственные органы; лица, замещающие государственные должности РФ и ее субъектов;

г) признание государственными служащими всех лиц, занимающих государственные должности;

д) дифференциация должностей в государственных органах на государственные и негосударственные должности, не являющиеся должностями государственной службы. Из этого логичен вывод, что замещающие их лица, как и по ФЗ об основах государственной службы, не признаются государственными служащими

§ 2. Должности государственной службы

1. Должность обозначается различными терминами: служебное место, структурное подразделение, звено, ячейка организации, штатная единица с органично присущими ему (ей) функциями, правами и обязанностями по их осуществлению. Государственная должность, будучи разновидностью должности, образует организационно-правовую основу государственной службы.

Легальное определение государственной должности специально и наиболее полно было дано в ФЗ от 5 июля 1995 г. «Об основах государственной службы в Российской Федерации» (далее — ФЗ о государственной службе), отмененном вступившим в силу с 1 февраля 2005 г ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». Ни в этом Законе, ни в изданном ранее ФЗ о системе государственной службы не содержится общего определения государственной должности, а имеющиеся здесь подходы к трактовке государственных должностей концептуально отличаются от той, которая выражена в понятии государственной должности, определенном в ФЗ о государственной службе. Однако, не являясь теперь легальным, юридически закрепленным, оно, как представляется, не утратило познавательной ценности, ибо содержит наиболее существенные признаки государственной должности государственного органа. Согласно Закону государственная должность — это должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, а также в иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Наряду с этим Законом выделялась государственная должность государственной службы в качестве необходимого при-

знака государственной службы и государственного служащего. За критерии выделения были приняты порядок учреждения, цель государственной должности, государственной службы.

С точки зрения современного законодательства приведенное определение государственной должности не является общим. Оно ориентировано на гражданскую службу, понятие которой (должности) в ФЗ о ней не имеется. В этом Законе понятие государственной должности дается лишь относительно ограниченного круга лиц: осуществляющих полномочия Российской Федерации и субъекта РФ. Но кто к ним относится, не уточняется.

2. Сущность государственной службы и ее видов заключается в осуществлении профессиональной деятельности граждан на должностях, именуемых должностями государственной службы. Основы порядка их учреждения и классификации обозначены в ФЗ о системе государственной службы. Такие должности учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом РФ, законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ.

Должности государственной службы подразделяются на **должности федеральной государственной гражданской службы; должности государственной гражданской службы субъекта РФ; воинские должности; должности правоохранительной службы**

В федеральном государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы различных видов, исключая, разумеется, должности государственной гражданской службы субъектов РФ. Соотношение видов должностей определяется указом Президента РФ.

Соотношение должностей федеральной государственной службы и типовых должностей государственной гражданской службы субъектов РФ определяется федеральным законом или указом Президента РФ.

Должности государственной службы распределяются по группам и (или) категориям в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и законами субъектов РФ о государственной гражданской службе субъектов РФ.

Должности государственной службы включаются в их реестры Реестр должностей федеральной государственной службы образуют утверждаемые Президентом РФ перечни должностей

федеральной государственной гражданской службы, перечни типовых воинских должностей, перечни типовых должностей правоохранительной службы.

Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта РФ утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ.

Указанные реестры составляют Сводный реестр должностей государственной службы РФ.

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

§ 3. Система государственной службы

1. ФЗ о системе государственной службы РФ наряду с определением государственной службы РФ закрепляет ее систему, включая в нее в качестве разновидностей государственной службы: а) **государственную гражданскую службу**; б) **военную службу**, в) **правоохранительную службу**, раскрывая сущность каждого ее вида. В упомянутом ФЗ в качестве особого **выделяется понятие федеральной государственной службы**, состоящей в профессиональной служебной деятельности граждан **по обеспечению исполнения полномочий РФ**, а также **полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности РФ. Видами** федеральной государственной службы являются **федеральная государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба.**

Понятие **видов** государственной службы дается **в сочетании общего представления** о государственной службе как профессиональной служебной деятельности граждан по обеспечению исполнения полномочий, указанных в законе **с выделением особых признаков**, свойственных данному ее виду. Особенности соотносятся с видами должностей и обусловленных ими функций. Для государственной **гражданской службы** характерным является служебная деятельность граждан на **должностях** государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих должности РФ и ее субъектов; **военной** — на воинских

должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Специфика данной службы специально подчеркивается тем, что **гражданам, занимающим воинские должности, присваиваются воинские звания; правоохранительной** — 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.

Гражданам, занимающим воинские должности, присваиваются **воинские звания**, а правоохранительной службы — **специальные звания и чины**

Следовательно, государственную службу осуществляет юридически ограниченный круг граждан: только те граждане, которые замещают должности государственной службы.

2. Государственная служба может быть подразделена на виды в зависимости от федеративного устройства РФ, принципа разделения властей, особенностей отраслей и сфер государственной деятельности.

В соответствии с принципом *федерализма* различаются: а) федеральная государственная служба, находящаяся в ведении РФ (п. «т» ст. 71 Конституции РФ); б) государственная служба субъекта РФ, находящаяся в ведении субъекта РФ.

Конституция РФ в прямой форме не затрагивает вопроса о государственной службе субъектов РФ. Но, относя к ведению РФ лишь федеральную государственную службу, тем самым предрешает, что государственная служба субъектов РФ находится в их ведении. Конституция РФ не относит также в прямой форме государственную службу к совместному ведению РФ и ее субъектов. Однако государственная служба здесь осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и иными правовыми актами федеральных органов государственной власти. Конституция РФ не исключает регулирование отдельных вопросов государственной службы в субъектах РФ актами федеральных органов государственной власти в пределах их компетенции. В частности, это обусловлено тем, что в совместном ведении РФ и ее субъектов находится установление общих принципов организации органов государственной власти субъектов РФ, которому могут сопутствовать регу-

лирование отдельных вопросов государственной службы в соответствующих органах. Следовательно, к совместному ведению РФ и ее субъектов относятся не только кадры судебных и правоохранительных органов (п. «л» ст. 72 Конституции РФ), что имеет прямое отношение к государственной службе, но и кадры других государственных органов.

ФЗ о системе государственной службы содержит по определенным вопросам нормы, которые должны соблюдаться при построении и функционировании государственной службы также в субъектах РФ Например, понятие государственной службы, государственного служащего, принципы государственной службы и т д.

Однако с точки зрения конституционного разграничения предметов ведения и полномочий, по общему правилу, государственная служба субъектов РФ находится в их ведении. При этом принципиально важно, что ФЗ о системе государственной службы на федеральную службу и службу субъектов РФ подразделяет лишь государственную гражданскую службу (п. 2 ст. 2), а военную и правоохранительную относит лишь к видам федеральной государственной службы (хотя с конституционной точки зрения такое решение вопроса относительно правоохранительной службы небесспорно, поскольку кадры правоохранительных органов составляют предмет совместного ведения РФ и ее субъектов). Необходимо иметь в виду, что закон допускает возможность установления иных видов федеральной государственной службы.

В зависимости от принципа разделения властей различается государственная служба в органах законодательной, исполнительной и судебной власти. За этими рамками остается служба в органах прокуратуры, избирательных комиссиях и некоторых других органах, которая также является государственной.

Государственная служба организуется и осуществляется с непременным учетом многообразия и специфики сфер государственной деятельности, государственных задач. В специальном смысле к государственной относится служба в различных специализированных отраслях и сферах — служба в таможенных органах, налоговых органах и др. Характерным для регулирования этих и подобных им видов службы является то, что оно обычно является системным, охватывающим службу в органах всех уровней или отрасли (сферы) в целом.

§ 4. Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы

Указанные принципы государственной службы закреплены в Конституции РФ или вытекают из нее. Их виды конкретизированы в федеральных законах, а также в конституциях, уставах и законах субъектов РФ.

Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы конкретизированы в ФЗ о системе государственной службы, в котором они сформулированы без расшифровки содержания, с принципиальной оговоркой, что их реализация обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы, которыми могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности.

Закон о системе государственной службы закрепляет следующие принципы.

1. **Федерализм**, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Данный принцип получил свое выражение в системе федеральной государственной службы, в делении государственной гражданской службы на федеральную и субъектов РФ, а также в разграничении ее правового регулирования между РФ и ее субъектами. Правовое регулирование и организация федеральной государственной службы находятся в ведении РФ, а правовое регулирование такой службы субъекта РФ — в совместном ведении РФ и субъектов РФ, а ее организация — в ведении субъекта РФ.

2. **Законность.** Для государственной службы принцип законности имеет особое значение, поскольку именно государственная служба предопределяет характер отношений между государством и гражданами, обществом в целом, авторитет и эффективность государственной власти. Законность предполагает строгое соблюдение государственными служащими законов и подзаконных актов, обеспечение правильного сочетания публичных и личных интересов граждан, охрану прав и свобод

граждан и их организаций. В свою очередь, государственные служащие призваны принимать необходимые законные меры для выполнения гражданами своих обязанностей перед государством и обществом.

3. **Приоритет прав и свобод** человека и гражданина, их непосредственное действие, обязанность их признания, соблюдения и защиты.

4. **Равный доступ граждан к государственной службе**, исключающий какую-либо их дискриминацию. Требования к кандидату на государственную должность обусловливаются характером должностных обязанностей. Правоограничения при поступлении на государственную службу вытекают из факта осуществления государственными служащими властных полномочий по руководству деятельностью людей и специфике конкретных служебных функций, характерных для тех или иных категорий государственных служащих.

Гражданину, претендующему на государственную должность, надо иметь образование и подготовку, соответствующие содержанию и объему полномочий, предопределяемых данной должностью.

5. **Единство правовых и организационных основ** государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы.

6. **Взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы**. Необходимость в этом возникает в связи с тем, что они представляют собой однотипные разновидности публичной службы, цели которых во многом совпадают. Без их взаимодействия могут возникнуть трудности в решении общих задач социально-экономического развития, стоящих перед ними.

7. **Открытость** государственной службы и ее **доступность** общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих. Этот принцип позволяет, с одной стороны, формировать доверие граждан к государственной власти, влиять на ее осуществление, а с другой, опираться государственным служащим в своей деятельности на общественное мнение, улучшать свою работу, правильно определять ее ориентиры.

8. **Профессионализм и компетентность** государственных служащих.

9. **Защита государственных служащих** от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц. Это обеспечивает уверенность в работе, стимулирует инициативу и повышает ответственность государственных служащих за результаты своей деятельности.

Любопытно, что отмененный ФЗ от 5 июля 1995 г. об основах государственной службы относил также к принципам службы ответственность государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение должностных обязанностей; внепартийность государственной службы; отделение религиозных объединений от государства; социальная защищенность государственных служащих; стабильность кадров государственной службы.

Содержание, пределы и механизм реализации каждого из указанных принципов имеют соответствующее правовое обеспечение. Например, принцип открытости государственной службы не может подменить государственную служебную тайну, которая также охраняется законом.

§ 5. Правовые основы государственной службы

В РФ нет правового акта, который регулировал бы весь комплекс основных вопросов государственной службы. Она осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов РФ, а также иными нормативными правовыми актами РФ и ее субъектов.

Систему правовых актов, имеющих то или иное отношение к регулированию государственной службы, образуют две их группы: а) акты, регулирующие служебную деятельность лиц, замещающих государственные должности РФ и субъектов РФ. К ним относятся должности, устанавливаемые соответственно Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов РФ. Они замещаются Президентом РФ, Председателем Правительства РФ, федеральными министрами, руководителями других федеральных государственных органов, высшими должностными лицами субъектов РФ и др. Характер и особенности служебной деятельности этой категории лиц вытекают из правовых актов, устанавливающих их правовое положение, не относящихся к специальным норматив-

ным правовым актам о государственной службе; б) специальные нормативные правовые акты о государственной службе; законы РФ и ее субъектов, иные нормативные правовые акты, которые содержат нормы, регулирующие отношения, связанные со служебной деятельностью лиц, занимающих должности видов государственной службы. Акты этой группы не распространяются на лиц, замещающих государственные должности РФ и ее субъектов, т. е. обозначенные в п. «а».

Специальным правовым актом о государственной службе, имеющим общее значение, является ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы РФ», определяющий правовые и организационные основы, в том числе систему управления этой службой.

Первым актом, устанавливающим основы организации государственной службы РФ и основы правового положения государственных служащих РФ, был ФЗ от 31 июля 1995 г.[1] «Об основах государственной службы Российской Федерации». Этим законом регламентировался широкий круг вопросов, связанных с организацией федеральной службы, ее прохождением, социальной защитой государственных служащих и др. В нем содержались нормы, обеспечивавшие единство основ правового регулирования государственной службы в РФ в целом, в том числе государственной службы субъектов РФ, в законодательстве которых воспроизводились фактически все его нормы. Последнее обстоятельство вовсе не препятствовало субъектам РФ учету в своем законодательстве особенностей в их государственной службе.

Принятие ФЗ от 31 июля 1995 г. не исключало понимание того, что он еще несовершенен в концептуальном отношении и не охватывает регулированием весьма важных вопросов государственной службы в РФ, необходимости, в частности, повышения эффективности правового обеспечения и организации государственной службы. Достаточно сказать, что вне его поля оказалась в основном военная и правоохранительная службы.

Обоснованной реакцией на эту ситуацию является принятие ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы РФ», ему отводится место базового в формируемом законодательстве об отдельных видах государственной службы.

Однако данный Закон, во-первых, непосредственно не регулирует виды государственной службы, во-вторых, принят ФЗ

о государственной гражданской службе; в-третьих, предполагается принятие ФЗ о правоохранительной службе, внесение изменений и дополнений в действующие ныне законы, регулирующие вопросы прохождения военной службы.

Как известно, пока военная служба регулируется ФЗ от 18 марта 1998 г. «О воинской обязанности и военной службе»[1], от 22 января 1993 г. «О статусе военнослужащих»[2]; правоохранительная служба в органах внутренних дел РФ — Положением, утвержденным постановлением Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г.[3]; Указом Президента РФ от 5 июня 2003 г.[4] утверждено Положение о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотами наркотических средств и психотропных веществ и т. п.

Отношение конституций и уставов соответствующих субъектов РФ к вопросам их государственной службы отличается пестротой. С этой точки зрения, можно сгруппировать конституции и уставы, которые

а) содержат отдельные главы, посвященные государственной службе данного субъекта РФ. Например, уставы Липецкой, Курганской, Свердловской областей. Устав Свердловской области в этом отношении является уникальным. В нем достаточно подробно регламентируются вопросы, касающиеся понятия и организации государственной службы; понятия государственного служащего области, ответственности и ограничения прав государственных служащих, гарантий осуществления ими прав;

б) относят государственную службу субъекта РФ к его ведению (см., например, п. «о» ст. 37 Устава Ставропольского края, п. «л» ст. 5 Устава Иркутской области)[5];

в) ограничиваются отнесением к ведению данного субъекта РФ учреждения его наград и почетных званий и иных мер поощрения (см., например, п. 19 ст. 81 Конституции Республики Дагестан, п. «к» ст. 22 Устава Оренбургской области). Неред-

[1] СЗ РФ 1998 № 13. Ст 1464.
[2] ВВС РФ. № 6. Ст 188
[3] ВВС РФ. № 2. Ст. 40.
[4] СЗ РФ. 2003 № 23. Ст. 2197.
[5] Конституция Удмуртской Республики лишь устанавливает, что не может быть передано в ведение органов государственной власти законодательство о государственной и муниципальной службе в Удмуртской Республике

ко прямое указание на этот счет отсутствует, но такое полномочие вытекает из компетенции тех или иных органов и высших должностных лиц (руководителей) субъектов РФ.

Но конституции и уставы субъектов РФ являются не единственными актами, содержащими нормы по вопросам государственной службы. Субъекты вправе регулировать их с помощью других правовых актов. Во многих субъектах уже приняты законы о государственной службе.

В систему правовых актов о государственной службе входят уставы и положения о дисциплине, действующие в ряде отраслей и сфер государственной деятельности, положения о конкретных органах и их подразделениях, содержащие нормы о статусе тех или иных их должностных лиц; должностные инструкции и др.

Как правило, специальные правовые акты, касающиеся вопросов государственной службы, распространяют свое действие на определенные категории государственных служащих.

В системе правового регулирования государственной службы важная роль отводится **служебному контракту.**

Служебный контракт — разновидность административного договора. По своей структуре он имеет внешнее сходство с трудовым договором (в его основе соглашение сторон, включает существенные и иные условия и т. п.), но существенно отличается от него по субъектам и содержанию. Работодателем по служебному контракту выступает Российская Федерация или субъект РФ в лице уполномоченных ими представителей нанимателей. Служебные обязанности, принимаемые на себя государственным служащим, имеют административно-правовой, публичный характер. Они органично связаны с содержанием государственной деятельности и установлены, в конечном счете, с целью осуществления ее задач и функций. Государственный служащий за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, предусмотренных служебным контрактом, несет дисциплинарную ответственность перед государством в лице уполномоченных субъектов. Заключение контракта, его изменения и прекращение осуществляются в административно-правовых процедурных формах. Немаловажен и тот факт, что государственный служащий по контракту содержится за счет средств соответствующего бюджета, хотя в этой части служебный контракт сближается с трудовым договором со служащими, не являющимися государственными.

§ 6. Понятие и виды государственных служащих

В нормативных актах и литературе отражены различные представления о понятии служащего. Основная причина этого — разнообразие социальных функций, выполняемых служащими. Оно объективно исключает возможность использования одного критерия для определения данного понятия Приближает к его сущности определение, согласно которому служащими признаются «работники нефизического и умственного труда, получающие заработную плату...»[1]. По общему правилу, результатом труда служащего не является создание материальных ценностей в виде вещественных продуктов, выполнение работ или оказание услуг материального характера Труд служащего связан с организацией работы различных органов, предприятий, учреждений либо с созданием духовных ценностей, оказанием социальных услуг населению.

Нельзя признать удачным определение, сводящее служащего к лицу, работающему по найму в различных учреждениях, в сфере обслуживания[2] Ибо оно может быть распространено также на работников, не являющихся служащими

Ошибочно мнение, что служащий, в отличие от производственного персонала, не участвует в создании материальных ценностей, что его труд непроизводителен Напротив, многие категории служащих стоят у истоков научно-технического прогресса во всех сферах экономики и опосредованно оказывают влияние на ее функционирование и развитие.

Утрачивает свое значение отграничение служащего от других категорий работников только по характеру труда: будто бы труд служащих не связан непосредственно с физическим воздействием на материальные объекты. Труд многих категорий рабочих и служащих сближается общностью его характера. Порой сложно определить с точки зрения характера труда, является ли тот или иной работник служащим или рабочим (например, командир воздушного судна, дежурный пульта энергоблока, хирург, машинистка и т. д.). Хотя несомненно, что исторически физический труд — удел основной массы рабочих и крестьян.

[1] Советский энциклопедический словарь. М., 1980. С. 1236.
[2] *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М., 1981. С 651

Состав служащих неоднороден. Они трудятся в различных государственных и негосударственных организациях, занимаются частной практикой, имеющей государственный характер (нотариусы).

Государственные служащие — разновидность служащих, которые среди всех других служащих образуют основную группу субъектов административного права.

До принятия Закона от 31 июля 1995 г. об основах государственной службы термин «государственный служащий» трактовался в литературе в широком и узком смысле. В *широком смысле* государственным служащим признавалось лицо, которое занимало в порядке, установленном правовыми актами, *должность в государственной организации*: государственном органе, на предприятии, в учреждении, иной организации. А в *узком смысле* — гражданин РФ, занимающий в порядке, установленном правовыми актами, *должность в государственном органе*.

При этом под должностью понималась штатная единица государственной организации, которой соответствует служебное положение лица, замещающего ее.

Главным в изложенной концепции является признание государственными служащими служащих как государственных органов, так и других государственных организаций, не являющихся таковыми. Служащие же государственных органов относятся к их особой категории, участвующей в той или иной степени в осуществлении задач и функций государства.

В соответствии с Законом об основах государственной службы **государственным служащим признавался гражданин РФ, исполняющий в порядке, установленном законом, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.** Таким образом, признаки государственного служащего сводились к тому, что он:

а) гражданин РФ;

б) замещает государственную должность в государственном органе;

в) замещает в таком органе должность государственной службы;

г) выполняет обязанности, определяемые данной должностью;

д) получает за их выполнение денежное вознаграждение за счет средств бюджета.

Следует особо подчеркнуть, что понятия государственного служащего и государственной должности не исчерпывались лишь теми, которые связаны только с государственными органами. Хотя в преамбуле Закона об основах государственной службы и говорилось, что он устанавливает правовые основы организации государственной службы РФ и основы правового положения государственных служащих РФ, его *действие распространялось не на всех государственных служащих*. Они функционируют не только в государственных органах, но и в иных организациях (правоохранительных, военных).

Лица, занимающие должности в государственных органах, а также на государственных предприятиях, в учреждениях и организациях, но не характеризующиеся указанными признаками, по Закону об основах государственной службы, ФЗ о системе государственной службе, ФЗ о гражданской службе государственными служащими не признавались.

В ФЗ о системе государственной службе отсутствует подобное общее понятие государственного служащего. Оно подменено понятиями федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего. Это обусловлено тем, что указанные понятия не совпадают. **Под федеральным государственным служащим понимается гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.** Федеральная государственная должность — общее понятие, объединяющее, однако, разнохарактерные по своему существу должности государственной гражданской службы, воинские должности, должности правоохранительной службы, понятие которых также нуждается в специальной расшифровке.

Понятие же государственного служащего субъекта РФ охватывает лишь его гражданских служащих. Исходя из этого **государственным гражданским служащим субъекта РФ признается гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта РФ и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств соответствующего**

субъекта РФ. В случаях, предусмотренных федеральным законом, он может получать денежное вознаграждение за счет средств федерального бюджета.

Деление государственных служащих, помимо того, которое обусловлено дифференциацией видов государственной службы, возможно также в зависимости от группировки занимаемых ими должностей, видов органов, в которых они занимают должности, объема и характера полномочий, которыми они наделяются.

В зависимости от **характера полномочий**, определяющих роль государственных служащих в осуществлении государственно-властных функций, они делятся на должностных лиц, оперативный и вспомогательный состав.

В ФЗ об основах государственной службы, ФЗ о системе государственной службы подобная классификация отсутствует, хотя она имеет принципиальное и прежде всего практическое значение. В частности, понятие должностного лица, о котором в этих законах даже и не упоминается, является одним из ключевых, поскольку должностные лица признаются специальными субъектами различных отраслей права, в том числе многих правонарушений

А между тем до сих пор термин «должностное лицо» официально употребляется в качестве не общего, а специального понятия, часто отражающего наличие противоречий в законодательстве. Так, в УК РФ 1996 г. оно трактуется, во-первых, применительно к статьям гл 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления»; во-вторых, в смысле, не во всем совпадающем с положениями федеральных законов о государственной службе. В действовавшем в то время ФЗ об основах государственной службы, в частности, под лицами, занимающими государственные должности, понимались лишь лица, замещавшие должности, устанавливаемые Конституцией РФ и законами РФ, конституциями и уставами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Но этим определением охватывались лишь должности категории, которые тем же законом не относились к государственным должностям государственной службы, а лица, занимавшие должности такой категории, не признавались государственными служащими государственной службы (Президент

РФ, Председатель Праяительства РФ, федеральные министры, высшие должностные лица субъектов РФ и др.).

Обозначенная выше трактовка понятия должностного лица не вполне согласуется с действующими федеральными законами о государственной службе. Так, в ФЗ о гражданской службе дается более узкое понятие государственной должности, не поглощающее понятие должности гражданской службы. Лица, замещающие государственную должность, не признаются гражданскими служащими.

Понятие должностного лица, аналогичное тому, которое дано в УК РФ, в основном воспринято и КоАП РФ. Но в этих кодексах понятие должностного лица трактуется применительно к выделению специальных субъектов определенных преступлений и административных правонарушений, то есть не является универсальным. В частности, под лицами, занимающими государственные должности, понимаются лишь лица, занимающие должности, устанавливаемые Конституцией и законами РФ, конституциями и уставами ее субъектов для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Однако этим определением охватываются лишь должности определенной категории, которые по Закону об основах государственной службы не относились к категории государственных должностей государственной службы, а лица, занимавшие должности указанных категорий, не признавались государственными служащими государственной службы. Это означает, что концепция должностного лица, выраженная в УК РФ, еще не раскрывает его общего понятия.

Должностными лицами называются государственные служащие, имеющие право совершать в пределах своей компетенции властные действия, влекущие юридические последствия (например, издавать правовые акты управления, подписывать денежные документы, совершать регистрационные действия и т. д.). К ним относятся также служащие, которые не совершают таких действий, но руководят деятельностью подчиненных им работников и уполномочены предъявлять к ним обязательные к исполнению требования (например, руководители многих структурных подразделений органов управления).

Должностные лица совершают юридические действия властного характера, связанные с управлением людьми, но наделяются для этого разными по объему и характеру полномочиями.

Наиболее широкими властными полномочиями обладают руководители государственных органов и их организаций. Они принимают решения по различным вопросам их деятельности, а также меры поощрения и дисциплинарной ответственности к подчиненным им работникам[1].

Среди должностных лиц особый статус занимают *представители административной власти*. Это должностные лица, имеющие право предъявлять юридически-властные требования (давать предписания, указания) и применять меры административного воздействия к органам и лицам, не находящимся в их подчинении (например, главные санитарные врачи, работники милиции и др.).

Оперативный состав (функциональные работники) — это государственные служащие, выполняющие работу, непосредственно определяемую задачами данного органа, в качестве специалистов. Сюда входят специалисты государственных органов, наделенные полномочиями в сфере осуществления государственно-властных функций, но не имеющие права совершать служебные юридически-властные акты в качестве средства управления людьми. Полномочия этой группы служащих позволяют им успешно выполнять работу, которая связана с подготовкой решений, проработкой вопросов, требующих специальных знаний, опыта.

Оперативный состав, если учитывать дух закона, также можно отнести к должностным лицам, их разновидности. Но в силу своего статуса они не наделены полномочиями совершать действия, направленные на достижение юридических последствий, властным образом влиять на поведение других лиц. Поэтому выделение их в отдельную группу является одновременно условным и обоснованным.

Оперативный состав служебного аппарата необходимо отличать от аналогичных категорий служащих, к нему не относящихся (врачей, преподавателей и др.). Отдельные служащие этой категории уполномочены на основе специальных знаний со-

[1] Среди работников, занимающих в государственных органах должности, не отнесенные к государственным должностям, имеются служащие, которые по характеру принадлежащих им полномочий являются должностными лицами (например, начальники управлений и других подразделений государственных органов, ведающих вопросами административно-хозяйственного и иного обеспечения деятельности соответствующих органов).

вершать действия, влекущие юридические последствия (например, врачи, поскольку они имеют право выдавать листки нетрудоспособности, в установленных случаях рецепты на бесплатное получение лекарств). Действия таких служащих, влекущие юридические последствия, имеют значение не только для их оценки с точки зрения юридической ответственности, но и оказывают управляющее воздействие на общественные отношения.

Субъектами административного права являются не только государственные служащие, но и лица, замещающие в государственных органах должности, не являющиеся должностями государственной службы. Они могут действовать также как в статусе должностных лиц, так и оперативного состава

Субъектами административного права являются также служащие государственных предприятий и учреждений, не относящихся к органам государственного управления. Они отличаются от государственных служащих прежде всего тем, что государственные служащие государственных органов сосредоточены на осуществлении задач и функций государства по руководству обществом Участие различных категорий служащих в этом процессе различно, но в общем служба в государственных органах направлена на эту цель

Функциональное назначение служащих государственных предприятий, учреждений и организаций иное. Их деятельность связана с организацией процессов соответственно производства, социальной, культурной и иной деятельности, т. е. выполнения основных задач, обусловленных целями и предметами деятельности предприятий, учреждений и организаций.

Отчасти этим можно объяснить то, что признаки государственных служащих не совпадают с теми, которыми характеризуются государственные служащие государственных органов, а также служащих учреждений и служащих предприятий. Так, содержанием деятельности большинства служащих государственных предприятий, учреждений и организаций не является обеспечение полномочий, характерных для государственных органов, труд служащих государственных учреждений оплачивается за счет средств бюджета, а предприятий — за счет прибыли, получаемой от коммерческой деятельности.

Вместе с тем в статусе государственных служащих государственных органов и, например, служащих государственных

предприятий немало общего. Так, руководители предприятий назначаются и освобождаются от должности вышестоящими государственными органами, им подконтрольны и подотчетны. Этот существенный штрих в правовом положении руководителей предприятий указывает на государственный характер их служебной деятельности.

На всех государственных предприятиях, в учреждениях и организациях служащие подразделяются по своему функциональному назначению на две категории: а) служащие, осуществляющие в качестве специалистов фактическую деятельность по выполнению задач, обусловленных целями и предметом деятельности предприятия, учреждения, организации (экономического, социально-культурного характера, например, обучение детей в школе, лечение больных и т. д.); б) служащие, деятельность которых подчинена осуществлению управления предприятием, учреждением, организацией (руководители, их заместители и др.).

Особую группу составляют служащие, совмещающие выполнение указанных функций. Например, ректор вуза, осуществляющий одновременно педагогическую деятельность.

В зависимости от характера и объема полномочий служащие предприятий и учреждений также могут быть подразделены на должностных лиц, в том числе представителей административной власти и оперативный состав.

Следует иметь в виду, что постановлением Минтруда РФ от 22 апреля 2004 г. № 51 утвержден Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих. Как следует из названия справочника, в нем выделены должности руководителей, специалистов и служащих, применительно к ним установлены их права и обязанности, содержание квалификационных требований. Но условность подобного деления очевидна. Так, с юридической точки зрения руководители государственных организаций являются как служащими, так и должностными лицами. Во многих случаях они должны быть и специалистами в определенной области.

Важно также иметь в виду, что во всех государственных органах, на предприятиях и в учреждениях имеются *вспомогательные* служащие, особенность правового положения которых состоит в том, что их правомерная служебная деятельность не предполагает совершения действий, влекущих юридические по-

следствия, влияющих на содержание решений данного органа, должностного лица. Их обязанности и права определяются задачами технического в юридическом смысле обеспечения служебной деятельности должностных лиц, оперативного состава путем создания условий, необходимых для выполнения ими служебных функций (технические секретари, машинистки и т. п.). В обязанности служащих данной группы может входить совершение действий, имеющих юридическое значение. Например, регистрация поступающих жалоб, ибо со дня совершения этого действия исчисляется срок рассмотрения жалобы.

Особую группу должностных лиц составляют граждане, не состоящие на государственной службе, но уполномоченные совершать действия, влекущие юридические последствия. Согласно Основам законодательства РФ о нотариате нотариальной деятельностью может заниматься гражданин РФ, получивший на ее осуществление лицензию При осуществлении нотариальных действий нотариусы обладают равными правами, независимо от того, работают ли они в государственной нотариальной конторе или занимаются частной практикой. Обязательным для последних является то, что они должны быть членами нотариальной палаты.

§ 7. Основы административно-правового статуса государственных служащих

Административно-правовой статус государственных служащих в общем характеризуется тем, что[1]:

а) их права и обязанности устанавливаются, как правило, в пределах компетенции органов, в которых они состоят на государственной службе;

б) деятельность государственных служащих подчинена осуществлению задач, возложенных на соответствующий орган, и носит официальный характер;

в) служебные права и обязанности государственных служащих обладают единством, своеобразие которого состоит в

[1] По ФЗ о системе государственной службы правовое положение государственного служащего, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливаются соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

том, что их права одновременно являются обязанностями, ибо они должны использоваться в интересах службы, а обязанности — правами, ибо в противном случае их (обязанности) нельзя будет осуществить;

г) осуществление служащими служебных прав и обязанностей гарантируется законодательством;

д) законные предписания и требования государственных служащих подлежат исполнению всеми, кому они адресованы;

е) они имеют право на продвижение по службе, т е на служебную карьеру Порядок и условия реализации этого права устанавливаются нормативными актами;

ж) предусмотрены ограничения их общегражданских прав в целях эффективности служебной деятельности;

з) для них предусмотрены определенные льготы, а также повышенная ответственность за совершенные ими правонарушения

В целом содержание правового положения государственных служащих характеризуется их:

а) общегражданскими правами и обязанностями:

б) обязанностями и правами по занимаемой должности государственной службы[1].

Права и обязанности государственного служащего делятся на общегражданские и те, которыми он наделен в качестве государственного служащего Они образуют основу его административно-правового служебного статуса.

Общегражданские права и обязанности государственных служащих такие же, что и других граждан. Государственные служащие пользуются всеми правами и свободами, а также несут обязанности перед обществом наравне со всеми гражданами Ограничения возможны с их согласия Например, в установленных случаях государственные служащие не могут заниматься предпринимательской деятельностью: у гражданина есть выбор — быть государственным служащим или заниматься предпринимательской деятельностью.

Кроме того, гражданские права и свободы государственных служащих могут быть ограничены законом, когда это диктует-

[1] См. Общие принципы служебного поведения государственных служащих, утв. Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г // СЗ РФ 2002. № 33. Ст 3196.

ся интересами нормального функционирования государственной службы.

Обязанности и права государственного служащего, составляющие содержание его административно-правового статуса, могут быть подразделены на служебные и не служебные. Служебные относятся к содержанию его профессиональной деятельности. Не служебные — непосредственно не направлены на ее осуществление, но неотъемлемы от статуса государственного служащего, обусловлены его принадлежностью к государственной службе.

Служебные обязанности и права предоставляются государственным служащим для успешного осуществления служебной деятельности по занимаемой государственной должности.

Служебные права и обязанности делятся **на общие** для всех государственных служащих и **специальные** для данного вида государственной службы, обладание которыми связано с конкретными должностями.

В свою очередь, общие служебные права и обязанности могут быть подразделены на две подгруппы.

Первую составляют обязанности и права, относящиеся к существу служебной деятельности. Например, 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; поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения служебных обязанностей. Право государственного служащего на ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности государственной службы; получать необходимые для исполнения должностных обязанностей информацию и материалы и т. д.

Вторую подгруппу составляют служебные права и обязанности, сопутствующие статусу государственных служащих. Так, они обязаны не совершать действий, приводящих к подрыву авторитета государственной службы; имеют право знакомиться со всеми материалами своего личного дела, требовать приобщения к личному делу своих объяснений. Обязанности и права этой подгруппы не влияют на содержание служебной деятельности.

Характер и объем специальных обязанностей и прав государственных служащих зависят от вида государственной служ-

бы, правового положения органа, в котором они состоят на службе, от вида занимаемой государственной должности. Так, специальными являются обязанности и права главных бухгалтеров в области бухгалтерского учета и отчетности, налоговых инспекторов — в области контроля за соблюдением налогового законодательства и т. д. Они предусматриваются в законах, должностных регламентах и других правовых актах.

Имеются особенности в классификации обязанностей и прав сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих. Так, обязанности военнослужащих делятся на общие, должностные и специальные К общим обязанностям отнесены защита государственного суверенитета и территориальной целостности РФ, обеспечение безопасности государства, отражение вооруженного нападения и др.

Должностные обязанности военнослужащих и порядок их выполнения определяются законодательными актами, воинскими уставами и другими нормативными документами. Так, командиры (начальник) отвечают за постоянную боевую и мобилизационную готовность, успешное выполнение боевых задач, воинскую дисциплину, безопасность военной службы, состояние и сохранность вооружения и т. д.

Специальные обязанности и порядок их выполнения устанавливаются законодательством и общевойсковыми уставами. Специальные обязанности военнослужащие выполняют, когда находятся на боевом дежурстве, в суточном и гарнизонных нарядах, при чрезвычайных обстоятельствах. Для выполнения специальных обязанностей военнослужащие могут наделяться дополнительными правами — на применение оружия, предъявлять требования, обязательные к исполнению, подчинению строго определенным лицам.

Государство должно обеспечивать нормальные условия для осуществления государственными служащими их служебных обязанностей и прав. Установлена уголовная ответственность за применение насилия в отношении представителя власти (ст. 318 УК РФ), за оскорбление представителя власти (ст. 319 УК РФ); за некоторые другие противоправные действия, препятствующие выполнению государственными служащими их служебных обязанностей либо унижающие их честь и достоинство.

Предусмотрена административная ответственность за злостное неповиновение, в частности, законному распоряжению

или требованию работника милиции, военнослужащего внутренних войск, за невыполнение требований уполномоченных должностных лиц налоговой инспекции, антимонопольных органов и т. д.

Создание нормальных условий для служебной деятельности работников — одна из важнейших обязанностей руководителей, невыполнение которой может повлечь их ответственность в соответствии с действующим законодательством.

§ 8. Основы административно-правового регулирования поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения

Порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе устанавливается федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами РФ.

Конституционный принцип равного доступа граждан РФ к государственной службе не исключает ограничений для поступления на такую службу или занятия конкретных должностей государственной службы. Ограничения установлены законами и другими правовыми актами о видах государственной службы.

Согласно ФЗ о системе государственной службы на государственную службу по контракту могут поступать граждане РФ, владеющие государственным языком РФ и достигшие возраста, установленного федеральным законом о виде государственной службы для прохождения государственной службы данного вида. Федеральным законом о виде государственной службы и законами субъектов РФ могут быть установлены дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу по контракту.

Порядок и условия замещения государственных должностей государственной службы в наиболее существенных вопросах регламентируются ФЗ о системе государственной службы.

Гражданин поступает на государственную службу на условиях контракта, заключаемого на определенный срок; на срок обучения в образовательном учреждении профессионального

образования и на определенный срок государственной службы после его окончания.

Условия контрактов, порядок их заключения, а также основания и порядок прекращения их действия устанавливаются в соответствии с Федеральным законом о видах государственной службы.

Назначение на государственную должность — юридический акт компетентного государственного органа или должностного лица, определяющий момент официального возложения на служащего осуществления функций, обязанностей и прав, определенных данной должностью. Назначение характерно для замещения должностей военной и правоохранительной службы, а конкурс — должностей гражданской службы. Однако ФЗ о гражданской службе предусматривает перечень случаев, когда конкурс не проводится или может не проводиться на замещение должностей гражданской службы (ст. 22).

Конкурс представляет собой конкретную форму замещения должностей, включающую элементы выборности. Он имеет целью отбор высококвалифицированных кадров и комплектование ими государственных органов. Конкурс состоит в предварительной оценке профессиональных, деловых и нравственных качеств кандидата на должность.

Решение конкурсной комиссии являлось основанием для назначения на соответствующую должность государственной службы либо отказа в таком назначении.

Государственно-служебные отношения Лицо, принятое на государственную службу, приобретает статус государственного служащего и субъекта государственно-служебных отношений. Особенность этих отношений состоит в том, что они складываются между государством в лице его органов и государственным служащим, осуществляющим служебную деятельность в качестве субъекта юридически-властных отношений. Государственно-служебные отношения значительной части государственных служащих могут складываться не только внутри, но и вне рамок органа, в котором они занимают должности (между служащими выше- и нижестоящих органов. контрольно-надзорных органов).

Государственно-служебные отношения, урегулированные нормами административного права, представляют собой разновидность административных правоотношений.

Государственно-служебные отношения возникают на основе одностороннего решения государственного органа (должностного лица), которое, во-первых, юридически закрепляет поступление гражданина на государственную службу, во-вторых, служит основанием для выполнения им служебных обязанностей по данной должности, в-третьих, определяет момент возникновения его обязанностей перед государством, а также служебных и личных прав. Перемещение служащих сопровождается также изданием административного акта.

Правоограничения государственных служащих и запреты, связанные с государственной службой, предусмотрены законами и иными нормативными актами о видах государственной службы. Они обусловлены особенностями государственной службы и имеют целью обеспечение ее эффективного функционирования. Государственная служба неотделима от осуществления государственной власти. Поэтому должны быть определенные, в частности, правовые препятствия всегда возможному злоупотреблению принадлежностью к этой власти.

Прохождение государственной службы отдельными категориями служащих связано с их периодической аттестацией.

Прохождение государственной службы включает в себя назначение на присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, аттестацию или квалификационный экзамен, а также другие обстоятельства. Оно регламентируется ФЗ о системе государственной службы, федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ

Классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания (далее — чины, ранги, звания) присваиваются гражданам, проходящим федеральную государственную службу, в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы. Для граждан, проходящих государственную гражданскую службу субъектов РФ, устанавливаются классные чины в соответствии с ФЗ о гражданской службе.

Общие условия присвоения указанных чинов, рангов и званий и их сохранения определены в ст. 13 ФЗ о системе государственной службы Ими являются: а) их последовательное присвоение по прошествии установленного времени пребывания в определенном чине, ранге, звании после их присвоения впер-

вые; б) присвоение чина, ранга, звания в соответствии с замещаемой должностью федеральной государственной службы; в) досрочное присвоение чина, ранга, звания в качестве меры поощрения либо на одну ступень выше чина, ранга, звания либо присвоение чина, ранга, звания на одну ступень выше чина, ранга, звания, предусмотренных для замещаемой должности федеральной государственной службы в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы; г) сохранение присвоенного чина, ранга, звания при освобождении от замещаемой должности федеральной государственной службы или увольнении с федеральной государственной службы.

Лишение чина, ранга, звания возможно по решению суда. При переводе государственного служащего с государственной службы одного вида на государственную службу другого вида ранее присвоенный чин, ранг, звание, а также период пребывания в соответствующем чине, ранге, звании учитывается при присвоении чина, ранга, звания по новому виду государственной службы в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами РФ Классные чины государственной гражданской службы субъекта РФ присваиваются с учетом положений ст. 13 ФЗ о системе государственной службы.

Аттестация проводится 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. Она должна была проводиться не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в четыре года.

Огромная значимость для государственных служащих аттестации, в результате которой затрагиваются их служебные и личные интересы, обусловила то, что порядок и условия ее проведения устанавливаются федеральными законами и законами субъектов РФ.

Оценка деятельности государственного служащего и рекомендации по результатам аттестации выносятся создаваемыми аттестационными комиссиями По результатам аттестации руководитель органа принимает решение, учитывающее также рекомендации аттестационной комиссии.

Прекращение государственной службы. Предельный возраст пребывания на государственной службе данного вида, а так-

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

Увольнение государственного служащего возможно по инициативе самого государственного служащего и компетентного государственного органа или уполномоченного должностного лица.

Основания увольнения делятся на две группы: а) относящиеся к содержанию служебной деятельности государственного служащего; б) не имеющие к ней прямого отношения. К последним относятся, например, увольнение в связи с достижением пенсионного возраста, установленного для замещения государственной должности государственной службы; прекращением гражданства РФ; несоблюдением ограничений, установленных для государственных служащих; наличием заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей.

Вместе с тем основаниями увольнения являются несоблюдение обязанностей, установленных для государственных служащих; разглашение сведений, составляющих государственную или иную охраняемую законом тайну, и др

Государственно-служебные отношения прекращаются изданием полномочным органом или должностным лицом административного акта об освобождении государственного служащего от должности или его отставке, увольнении со службы данного вида.

§ 9. Стимулы деятельности государственных служащих

Их можно подразделить на три группы: а) льготы; б) меры поощрения; в) меры правовой ответственности.

Льготы. Они различны и, как правило, устанавливаются применительно к тем или иным категориям государственных служащих. В частности, федеральные государственные служащие имеют право: на ежегодную оплату стоимости проезда к месту отдыха и обратно; на медицинское обслуживание, в том числе членов семьи, за счет средств бюджета; в установленных случаях льготы по налогообложению, на жилую площадь. Предусмотрены надбавки к должностным окладам за особые условия службы, выслугу лет, классный чин, а также денежные выплаты по итогам службы за квартал и год и др.

Меры поощрения. Общие меры поощрения установлены законодательством о труде, специальные — правовыми актами, предусматривающими особенности правового статуса конкретных категорий государственных служащих.

Общими мерами поощрения являются денежная премия, объявление благодарности, награждение ценным подарком и др.

К служащим могут быть применены также меры поощрения в виде награждения орденами и медалями, присвоения почетных званий, присуждения государственных премий.

Государственными наградами РФ являются: звание Героя Российской Федерации; ордена, медали, знаки отличия Российской Федерации; почетные звания РФ. Основания и порядок награждения ими регламентируются Положением о государственных наградах Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 2 марта 1994 г., с изменениями, внесенными Указом Президента РФ от 6 января 1999 г.[1], положениями о почетных званиях, утвержденными Указом Президента РФ от 30 декабря 1995 г. № 1341[2].

Специальные меры поощрения также разнообразны: досрочное присвоение специального звания, классного чина, перевод на государственную должность более высокой категории и др.

Меры поощрения, выражая высокую оценку и одобрение деятельности государственных служащих, направлены на повышение эффективности государственной деятельности.

Ответственность государственных служащих содержит значительный, хотя и своеобразный, потенциал стимулирования действенности служебной деятельности. Она органично связана с правовыми основами этой деятельности государственных служащих, необходимостью строжайшего соблюдения ими государственной и служебной дисциплины, законности. Их нарушения государственными служащими, особенно наделенными юридически-властными полномочиями, затрагивают непосредственно интересы государства, могут ущемлять права и свободы граждан.

В зависимости от характера правонарушений, совершенных государственными служащими, они могут привлекаться к дисциплинарной, административной, материальной, гражданско-правовой и уголовной ответственности. Регулирование последних

[1] САПП РФ 1994. № 10. Ст 775 // Российская газета 1999. 26 янв.
[2] Российская газета 1996. 13 февр.

двух видов ответственности выходит за рамки административного права. Вопросы дисциплинарной, административной и материальной ответственности (в том числе государственных служащих) по административному праву рассматриваются в IV разделе.

§ 10. О муниципальной службе и ее служащих

Муниципальные служащие

1. Понятие муниципальной службы. Муниципальная служба является публичной службой. Правовые основы данной службы составляют нормативные правовые акты Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальные правовые акты. Специальным правовым актом является ФЗ от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». На ее служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными указанным Законом. Например, их служебное время регулируется в соответствии с трудовым законодательством, а классификация должностей муниципальной службы установлена ФЗ о муниципальной службе.

Согласно этому Закону муниципальная служба — есть профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

Стержневым организационно-правовым звеном муниципальной службы является ее должность. От нее отличаются **муниципальные должности,** которые не признаются должностями муниципальной службы, а лица, их замещающие, — муниципальными служащими. К ним отнесены депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами.

Должность муниципальной службы — должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии, в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ, утвержденным его законом. Они подразделяются на должности высшей, главной, ведущей, старшей и младшей группы.

Для замещения должностей муниципальной службы квалификационные требования предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Такие требования устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта РФ в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

К кандидатам на должности главы местной администрации поселения и главы местной администрации муниципального района (городского округа), на которые они назначаются по контракту, уставом соответственно поселения, района (городского округа), законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования

2. **Понятие и основы правового положения (статуса) муниципального служащего.** Муниципальный служащий — гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими. Содержание правового статуса муниципального служащего составляют его основные права и обязанности, ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой. По своей сути они в большинстве своем совпадают с теми, которые составляют статус государственного гражданского служащего, но адаптированы применительно к муниципальному служащему Например, муниципальный служащий имеет право на

ознакомление с документами, устанавливающими права и обязанности по замещаемой должности, обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей, и др.; обязан соблюдать Конституцию РФ, ФКЗ, ФЗ, конституции (уставы) субъектов РФ, законы и соответственно их иные нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение и т.д.; не может находиться на муниципальной службе в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным, осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей, и т. д.; ему запрещено заниматься предпринимательской деятельностью и т д. Однако в ФЗ о муниципальной службе нет специальной статьи, посвященной требованиям к служебному поведению муниципального служащего, имеются также другие отличия. Так, муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности (см. ст. 11—14 Закона). А гражданский служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов.

3. **Поступление на муниципальную службу, ее прохождение и прекращение.** Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Им может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

На муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным для замещения должности муниципальной службы, при отсутствии предусмотренных законом ограничений для поступления на муниципальную службу. Законом предусмотрен перечень документов, представляемых гражданином при поступлении на данную должность. Он является открытым в том смысле, что иные документы могут быть

предусмотрены федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ

Поступление гражданина на муниципальную должность осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных ФЗ о муниципальной службе. Сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются представитель нанимателя (работодатель) и муниципальный служащий. Гражданин, поступающий на должность главы местной администрации по результатам конкурса, заключает контракт, типовая форма которого утверждается законом субъекта РФ.

Порядок замещения указанной должности по контракту, его заключения и расторжения определяется ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Поступление на муниципальную службу оформляется актом представителя нанимателя (работодателя).

При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс, имеющий целью оценку профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия квалификационным требованиям к должности муниципальной службы. Порядок его проведения устанавливается правовым актом представительного органа муниципального образования. Этим же органом определяются общее число членов конкурсной комиссии и порядок ее формирования.

Представитель нанимателя (работодателя) по результатам конкурса заключает трудовой договор с кандидатом, отобранным конкурсной комиссией, и назначает его на соответствующую должность муниципальной службы.

Аттестация муниципального служащего проводится с целью определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы один раз в три года аттестационной комиссией.

Аттестации не подлежат муниципальные служащие: замещающие должности муниципальной службы менее одного года; достигшие возраста 60 лет; беременные женщины; находящие-

ся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Их аттестация возможна не ранее чем через один год после выхода из отпуска; замещающие должности муниципальной службы на основании трудового договора (контракта).

По результатам аттестации аттестационная комиссия выносит решение о соответствии или несоответствии муниципального служащего замещаемой должности. В последнем случае представитель нанимателя (работодатель) принимает, в срок не более одного месяца со дня аттестации, решение о понижении муниципального служащего в должности с его согласия. В случае несогласия с понижением в должности или невозможности перевода с согласия муниципального служащего на другую должность муниципальной службы представитель нанимателя (работодателя) может в срок, не более одного месяца со дня аттестации, уволить его с муниципальной службы в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации. По истечении указанного срока увольнение муниципального служащего или понижение его в должности по результатам данной аттестации не допускается.

Трудовой договор с муниципальным служащим может быть расторгнут по основаниям, предусмотренным ТК РФ и, кроме того, по инициативе представителя нанимателя (работодателя) в случае:

1) достижения предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы. При этом однократное продление срока нахождения на муниципальной службе допускается не более чем на один год;

2) прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретение им гражданства иностранного государства, или вида на жительство, или иного документа, подтверждающего право постоянного проживания гражданина РФ на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора РФ, в соответствии с которым гражданин РФ, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

3) несоблюдение ограничений и запретов, связанных с муниципальной службой, установленных ФЗ о муниципальной службе.

Упомянутым Законом регламентируются также рабочее время и время отдыха, оплата труда муниципального служащего, предоставляемые ему гарантии, порядок исчисления стажа муниципальной службы порядок установления видов поощрений и их применения, предусмотрена дисциплинарная ответственность муниципального служащего.

За совершение дисциплинарного проступка, под которым понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей, представитель нанимателя (работодателя) вправе применить дисциплинарные взыскания: замечание; выговор; увольнение с муниципальной службы по соответствующим основаниям.

До решения вопроса о дисциплинарной ответственности муниципальный служащий может быть отстранен не более чем на один месяц от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Об отстранении издается правовой акт.

Порядок применения и снятия дисциплинарных взысканий определяется трудовым законодательством

ГЛАВА 9

Основы государственной гражданской службы

§ 1. Понятие, принципы и основные виды и правовые основы гражданской службы

Понятие и признаки гражданской службы

Государственная гражданская служба (гражданская служба) определяется в ФЗ о государственной службе как вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы

Российской Федерации (должности гражданской службы) по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи)[1].

Гражданская служба — самостоятельный вид государственной службы и, следовательно, характеризуется как общими для государственной службы, так и своими специфическими признаками.

Общие признаки сводятся к тому, что данная служба является по своей природе государственной службой и состоит в профессиональной служебной деятельности. Особенности гражданской службы в том, что она имеет собственную правовую базу ее формирования и функционирования, строится на должности гражданской службы, определяющей назначение и содержание служебной деятельности; осуществляется особыми субъектами, именуемыми в законе государственными гражданскими служащими; законами устанавливаются особенности их правового статуса, назначение гражданской службы — обеспечение исполнения полномочий государственных органов РФ и государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ. Гражданская служба включает федеральную гражданскую службу и гражданскую службу субъектов РФ и имеет материальной основой своего функционирования средства соответственно бюджета РФ и субъектов РФ. Должности гражданской службы учреждаются только в государственных органах, к ней не относится служба на предприятиях и в тех учреждениях, которые не являются государственными органами

Принципы гражданской службы. ФЗ о системе государственной службы установлено, что кроме предусмотренных в нем федеральными законами о видах государственной службы мо-

[1] ФЗ о государственной гражданской службе условно признаны равнозначными понятия: «государственная гражданская служба» и «гражданская служба»; «государственная гражданская должность» и «гражданская должность», «государственный гражданский служащий» и «гражданский служащий». Т. е. облегчается редакция путем исключения из словосочетании указании на государственный характер соответствующих категории

гут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности. Логичен вывод о допустимости расширения их перечня, но не его сужение. Законом о гражданской службе закрепляется в основном тот же перечень принципов, данный в ФЗ о системе государственной службы. Он дополнен лишь принципом стабильности гражданской службы, которая (стабильность) является одним из важнейших условий нормального и эффективного государственного управления.

Однако наряду с этим Законом необоснованно сужен перечень принципов путем исключения из него принципов законности, взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы. Исключение принципа законности ошибочно по существу; оно не учитывает требований ст. 15 Конституции РФ, того, что данный принцип составляет универсальную основу функционирования государства и местного самоуправления, специфического характера осуществления государственного управления.

Вызывает сомнение также недооценка принципа взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы, подмена его отдельной статьей закона, содержащей конкретные нормы по этому вопросу Известно, что регулирование с помощью принципов является более глубоким и широким; ему не противоречит обеспечение его реализации с помощью конкретных правовых норм. Именно такой метод реализации принципов государственной службы установлен ФЗ о системе государственной службы, предусмотрев, что реализация закрепленных в нем принципов обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы.

Виды гражданской службы. ФЗ о системе государственной службы и о гражданской службе в прямой форме подразделяют ее лишь на федеральную гражданскую службу и гражданскую службу субъектов РФ Однако гражданская служба может быть классифицирована и по другим признакам (см. параграф 3 главы 8) например, с учетом принципа разделения осуществления государственной власти. При наличии общности гражданская служба в органах законодательной власти, исполнительной власти, правосудия, прокуратуры и т. д. имеет свои особенности, предусмотренные обеспечивающими ее нормативными правовыми актами.

Правовые основы гражданской службы. ФЗ о гражданской службе исходит из широкого представления о законодательстве о гражданской службе, понятием которого охватываются не только законы, но и подзаконные акты. При этом либо предполагаются, либо обозначаются **акты конкретных видов федеральных государственных органов.** В отличие от этого об актах субъектов РФ в Законе говорится в общем виде, без конкретизации, какими именно их органами они могут издаваться.

Согласно ст 5 ФЗ о гражданской службе регулирование отношений, связанных с гражданской службой, осуществляется: Конституцией РФ; ФЗ «О системе государственной службы РФ»; ФЗ «О государственной гражданской службе»; другими федеральными законами, в том числе федеральными законами, регулирующими особенности прохождения государственной службы; указами Президента РФ; постановления Правительства РФ; нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти; конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ; **нормативными правовыми актами государственных органов.** Выделенную позицию закона хотелось бы отнести к редакционным недоразумениям. Во-первых, она позволяет сделать ошибочный вывод, что другие перечисленные акты издаются будто бы не государственными органами, во-вторых, не ясно, какие именно имеются в виду государственные органы.

Важно также иметь в виду, что по смыслу ФЗ о системе государственной службы на нее не распространяются нормы трудового права. По ФЗ о гражданской службе нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной данным Законом, т. е. субсидиарна.

Субъекты РФ осуществляют правовое регулирование их государственной гражданской службы в соответствии с федеральными законами и актами Президента РФ и Правительства РФ. Федеральными нормативными правовыми актами сформулированы принципиальные положения о гражданской службе, обязательные для субъектов РФ. Ими определено, что в субъектах РФ формируется лишь государственная гражданская служба субъекта РФ; дано понятие должности государственной гражданской службы субъекта РФ; закреплены принципы, общие для гражданской службы; основные обязанности и права граждан-

ского служащего; правоограничения и запреты при поступлении и прохождении государственной службы и т. д.

Многие важные вопросы государственной гражданской службы могут решаться самими субъектами РФ, например, они выступают нанимателями гражданских служащих, финансируют их содержание, ведут реестр должностей гражданских служащих и др.

Однако в федеральном законодательстве не представлены в системном виде правовые нормы, четко разграничивающие полномочия Российской Федерации и ее субъектов в области государственной гражданской службы.

§ 2. Должности гражданской службы

О понятии должности гражданской службы

Должности гражданской службы являются обобщающим понятием, охватывающим должности федеральной гражданской службы и должности гражданской службы субъектов РФ

Должности федеральной гражданской службы учреждаются законом или указом Президента РФ; должности гражданской службы субъекта РФ — законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ с учетом положений ФЗ о гражданской службе в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность.

ФЗ о гражданской службе позволяет различать государственные должности и должности гражданской службы, учреждаемые также и для обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих государственные должности.

Государственными должностями признаются государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъекта Российской Федерации, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Юридическим доказательством нетождественности указанных должностей с должностями гражданской службы является различие в их целях и системе правовых актов, которыми они устанавливаются (учреждаются). Однако в трактовке государст-

венных должностей имеются неясности, в том числе и содержащиеся в ФЗ о гражданской службе. Так, в одних случаях констатируется, что они устанавливаются для непосредственного исполнения полномочий государственных органов, а в других — они увязываются с лицами, их замещающими. Повторно подчеркнем: по закону должности гражданской службы учреждаются для обеспечения исполнения полномочий как государственных органов, так и лиц, замещающих государственные должности.

Виды должностей гражданской службы, их реестры.

Должности гражданской службы подразделяются на категории и группы.

Установлены четыре категории таких должностей: **руководители; помощники (советники); специалисты; обеспечивающие специалисты.** Данные категории являются обобщающими (родовыми) понятиями, конкретизируемыми в законе. За основу классификации принята не специализация, а функционально-целевое назначение должностей.

К **руководителям** отнесены должности руководителей и заместителей руководителей: государственных органов: территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; представительств государственных органов; структурных подразделений соответствующих органов и представительств. Важным признаком должностей данной категории является то, что они могут замещаться на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий.

Помощники (советники) — должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти, представительств в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей

Специалисты — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока.

Обеспечивающие специалисты — должности, учреждаемые для организационного, информационного, документального, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Попутно заметим, что в ФЗ о гражданской службе умалчивается о том, могут ли в государственных органах наряду с должностями гражданской службы предусматриваться должности, не являющиеся должностями гражданской службы. По смыслу ФЗ о системе государственной службы это допускается (п. 6 ст. 8).

Должности гражданской службы подразделены **на пять групп: высшие, главные, ведущие, старшие, младшие** должности гражданской службы

При этом **каждая категория** должностей подразделяется на определенные группы; должности категории «руководители» и «помощники (специалисты)» — на высшую, главную и ведущую; должности категории «специалисты» — на высшую, главную, ведущую и старшую; должности категории «обеспечивающие специалисты» — на главную, ведущую, старшую и младшую.

Разумеется, что каждой из этих категорий и групп должностей гражданской службы свойственны специфические элементы, определяющие особенности правового положения гражданских служащих, замещающих соответствующие должности, а также их квалификационные качества.

Не все указанные должности гражданской службы учреждаются в каждом государственном органе. В каких органах и какие именно из указанных должностей гражданской службы учреждаются, определяются реестрами должностей государственной гражданской службы.

Реестр должностей федеральной гражданской службы утверждается указом Президента РФ, а реестр должностей гражданской службы субъекта РФ — законом или иными нормативными правовыми актами субъекта РФ с учетом положений ФЗ о гражданской службе, а также структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей гражданской службы РФ, установленных Реестром должностей федеральной гражданской службы.

В целях повышения ответственности и эффективности исполнения гражданскими служащими возложенных на них обязанностей Законом введен **должностной регламент**, включающий в себя квалификационные требования, перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе самостоятельно принимать решения, перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям.

В соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы устанавливаются **квалификационные требо-**

вания к ним. В их число входят требования к **уровню профессионального образования, стажу гражданской службы** (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) **работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам,** необходимым для исполнения должностных обязанностей

§ 3. Понятие и виды гражданских служащих

Гражданским служащим признается **гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательство по прохождению гражданской службы.** Он осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Таким образом, признаки гражданского служащего сводятся к тому, что он:

а) гражданин РФ, достигший возраста 18 лет;

б) владеет государственным языком Российской Федерации;

в) взял на себя обязательство по прохождению гражданской службы;

г) замещает гражданскую должность;

д) осуществляет профессиональную служебную деятельность на гражданской должности;

е) должность замещает в соответствии с актом о назначении на нее и со служебным контрактом;

ж) получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ

Нанимателем гражданского служащего **является Российская Федерация или субъект РФ.** Полномочия нанимателя осуществляются его **представителем,** понятие которого дано в ФЗ о гражданской службе. **Представитель нанимателя** — руководитель государственного органа, лицо, занимающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющего полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта РФ.

Очевидно, что гражданскими служащими не являются служащие государственных предприятий, в том числе и осуществляющие властно-распорядительные, управленческие полномочия, ибо занимают должности, не являющиеся должностями

гражданской службы, денежное содержание получают за счет средств предприятий. Нет также достаточных юридических оснований для признания гражданскими служащими служащих бюджетной сферы (в том числе выполняющих властно-распорядительные полномочия), замещающих должности в организациях, которые по закону не являются государственными должностями. В частности, данные должности не удовлетворяют критериям гражданской должности, хотя замещающие их служащие содержатся за счет средств бюджета (например, учителя школ, преподаватели вузов, врачи лечебных учреждений), ввиду специфики объема и характера полномочий, которыми определяется содержание их правового статуса.

Гражданские служащие могут быть классифицированы на виды по разным основаниям.

Подразделение гражданских служащих, помимо того, которое обусловлено дифференциацией видов государственной службы на федеральную и субъектов РФ, **возможно** также в зависимости от **категорий гражданских должностей, их групп, классных чинов** гражданской службы, **видов** государственных **органов**, в которых они замещают гражданские должности, **объема и характера полномочий**, которыми они наделяются и по другим критериям.

В зависимости от деления гражданской службы на виды различаются федеральные гражданские служащие и гражданские служащие субъектов РФ.

Федеральный государственный гражданский **служащий** — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должностях федеральной гражданской службы и получающий денежное содержание за счет средств федерального бюджета.

Гражданский **служащий субъекта** РФ — гражданин, осуществляющий профессиональную деятельность на должностях гражданской службы субъекта РФ и получающий денежное содержание за счет средств бюджета субъекта РФ. В случаях, предусмотренных федеральным законом, гражданский служащий субъекта РФ может получать денежное содержание за счет средств федерального бюджета.

В зависимости от категорий должностей **гражданской службы выделяются гражданские** служащие, **относящиеся к** руководителям, помощникам (советникам), специалистам, обеспечивающим специалистам.

Исходя из деления должностей гражданской службы на группы различаются гражданские служащие, замещающие высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности гражданской службы.

Гражданские служащие могут быть классифицированы по классным чинам. Они присваиваются в соответствии с замещаемой должностью в пределах группы должностей гражданской службы. Установлены и присваиваются классные чины гражданским служащим, замещающим:

а) действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3 класса — должности федеральной гражданской службы высшей группы;

б) государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3 класса — должности федеральной гражданской службы главной группы;

в) советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3 класса — должности гражданской службы ведущей группы;

г) референт государственной гражданской службы 1, 2 или 3 класса — должности гражданской службы старшей группы;

д) секретарь государственной гражданской службы — должности гражданской службы младшей группы.

Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы без ограничения срока полномочий, классные чины присваиваются по результатам квалификационного экзамена.

Деление гражданских служащих по государственным органам, в которых они состоят на службе, предполагает необходимость учета, по крайней мере, двух обстоятельств: а) в государственных органах могут учреждаться должности различных видов государственной службы; б) понятия военной и правоохранительной службы подлежат уточнению в нормативных правовых актах о них, которые еще предстоит принять. Так, пока остается дискуссионным вопрос о видах правоохранительных органов. В одних случаях к ним относят, в других исключают судебные органы. Хотя с точки зрения деления государственных служащих ни один из этих подходов не может быть принят, поскольку в судебную систему входят как суды общей юрисдикции, так и военные суды.

§ 4. Основы административно-правового статуса гражданских служащих

Структура правового положения гражданских служащих включает в себя прежде всего:

а) общегражданские права и обязанности;

б) права и обязанности, которыми они обладают именно в качестве гражданских служащих. Эти права и обязанности образуют основное содержание служебного правового статуса;

в) ограничения, обусловленные требованиями гражданской службы,

г) запреты в связи с прохождением гражданской службы,

д) требования к поведению гражданских служащих

Как известно, общегражданские права и обязанности не составляют специфику правового положения государственного служащего. Его особенности могут быть связаны лишь с их ограничениями

Права и обязанности гражданских служащих, характерные для их служебного статуса, предоставляются для успешного осуществления профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы.

Данные права и обязанности делятся на общие для всех гражданских служащих и специальные. обладание которыми связано с конкретными должностями.

В свою очередь, общие права и обязанности могут быть подразделены на две подгруппы.

Первую составляют права и обязанности, относящиеся к содержанию профессиональной служебной деятельности, вторую — права и обязанности, сопутствующие статусу гражданских служащих. Они входят в содержание статуса гражданского служащего, но их реализация не означает его профессиональную служебную деятельность. Права и обязанности этой подгруппы прямо не влияют на содержание и результат служебной деятельности.

Как служебные, так и неслужебные права и обязанности гражданских служащих разнообразны. В ФЗ о гражданской службе закреплены лишь их основные права и обязанности, которые, следовательно, могут быть установлены и другими нормативными правовыми актами. Например, к служебным относятся права на. обеспечение надлежащих организационно-тех-

нических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности (см. ст. 14)

Неслужебные права относятся к различным аспектам статуса гражданского служащего: оплате труда; должностному росту на конкурсной основе, защите его прав и законных интересов на гражданской службе, пенсионного обеспечения

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

К основным служебным обязанностям гражданского служащего относятся: соблюдение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ и ее субъектов; исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом и др. (см. ст. 15).

В Законе связаны воедино ограничения при поступлении на гражданскую службу и ограничения, не позволяющие находиться гражданскому служащему на гражданской службе. Понятно, что ограничения при поступлении на гражданскую службу по своей сути относятся к гражданам, претендующим на замещение должности гражданской службы. Ведь гражданин еще не является гражданским служащим.

Ограничения при прохождении гражданской службы относятся именно к гражданским служащим, уже замещающим соответствующие должности.

В соответствии с данным Законом гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае: признания его недееспособным или ограниченно дееспособным, осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности гражданской службы; наличия не снятой или не погашенной судимости; отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим охраняемую федеральным законом тайну; близкого родства или свойства с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; выхода из гражданства РФ или приобрете-

ния гражданства другого государства; непредоставления сведений или предоставления заведомо ложных сведений о доходах и обязательствах имущественного характера и др.

От ограничений следует отличать **запреты**, связанные с гражданской службой (в ФЗ об основах государственной службы они так же трактовались, как ограничения, которыми они по существу и являются).

Запреты на гражданской службе действуют в период ее прохождения в отношении гражданского служащего. Они выступают в качестве своеобразных юридических гарантий материальной, политической и организационной независимости при принятии служащим решений либо совершении действий (бездействия); против использования должностного положения в целях, не связанных со служебной деятельностью, в том числе личных корыстных целях, или в незаконных интересах других лиц и организаций К иллюстрирующим это примерам относятся запреты гражданскому служащему участвовать на платной основе в деятельности органов управления коммерческой организации, кроме случаев, установленных федеральным законом (например, в совете директоров акционерного общества, в уставном капитале которого есть доля государственной собственности); замещать должность гражданской службы при избрании или назначении на государственную должность, выборную должность на постоянной основе в органах местного самоуправления, органах профессиональных союзов или первичной профсоюзной организации и их аппаратах; осуществлять коммерческую или предпринимательскую деятельность; быть поверенным или представителем по делам третьих лиц, если иное не предусмотрено федеральными законами; получать в связи с исполнением должностных обязанностай вознаграждения от физических и юридических лиц, за исключением случаев, предусмотренных ГК РФ; получать без письменного разрешения нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) от иностранных государств, международных организаций и политических партий, а также от общественных и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями; использовать предвыборную агитацию в свою пользу или в пользу других лиц и др.

Значимость и особый характер деятельности гражданских служащих подчеркивается установлением **требований к служеб-**

ному поведению гражданского служащего. Их система представляет собой своеобразную конкретизацию обязанностей, ограничений, запретов и направлена на повышение ответственности гражданских служащих за надлежащее исполнение принятого обязательства по осуществлению гражданской службы. Первоначально подобные требования к служебному поведению государственных служащих были установлены Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. «Общие принципы служебного поведения государственных служащих»[1]

Они в принципе воспроизводили основные обязанности государственных служащих, которые были предусмотрены ФЗ об основах государственной службы Теперь им посвящена ст 18 ФЗ о гражданской службе, согласно которой гражданский служащий обязан исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне; исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной деятельности; осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках, установленных законодательством РФ, компетенции государственного органа; не совершать действий под влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей, и др Легализованы также требования морального содержания, которые в результате приобрели также правовую природу Так, гражданский служащий обязан не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство; проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами проявлять уважение к обычаям и традициям народов РФ.

Важным компонентом правового статуса гражданского служащего является его юридическая ответственность. В зависимости от характера правонарушения он несет дисциплинарную, гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством

Устанавливая правовое положение гражданского служащего и акцентируя на добросовестном исполнении им должностных обязанностей, ФЗ о гражданской службе не исключает ситуации конфликта интересов, при которой личная заинтересо-

[1] СЗ РФ 2002 № 33. Ст. 3196.

ванность может повлиять на существо принимаемого решения либо на совершение действия служащим (ст. 19).

Рассмотрение вопросов соблюдения требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулирование конфликта интересов возлагается на образуемую в установленном порядке комиссию по соблюдению такого рода требований и урегулированию конфликтов интересов.

Представитель нанимателя **вправе отстранить** от занимаемой должности гражданской службы (не допустить к исполнению должностных обязанностей) гражданской службы в период урегулирования конфликта интересов. При этом ему сохраняются денежное содержание на все время отстранения от замещаемой должности.

§ 5. Поступление на государственную гражданскую службу

Поступление на гражданскую службу регламентируется Конституцией РФ (п. 4 ст. 32), ФЗ о системе государственной службы, о гражданской службе, Положением о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112).

Поступление на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется двумя способами[1]: по результатам конкурса и минуя эту процедуру, т е по назначению. ФЗ о гражданской службе устанавли-

[1] Следует иметь в виду, что в некоторых учебниках по административному праву при рассмотрении вопроса о поступлении на гражданскую службу выделяется также в качестве способа замещения государственных должностей выборность. При этом отмечается, что он используется при выборах Президента РФ, депутатов Федерального Собрания, председателей законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, их депутатов, элементы выборности можно обнаружить в наделении гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, хотя его порядок и условия противоречат самой сути этого способа. Все это верно, но нуждается в специальной оговорке: указанные должности признаются государственными должностями, они не относятся к должностям государственной службы, а замещающие их лица по законодательству о государственной службе не являются государственными служащими.

вает: 1) **конкурс не проводится:** а) при назначении на определенный срок полномочий должности гражданской категории «руководители» и «помощники (советники)»; при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляется Президентом РФ или Правительством РФ; при заключении срочного договора, при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях, когда гражданскому служащему по состоянию его здоровья предоставляется иная должность; сокращения должностей гражданской службы, реорганизации и ликвидации государственного органа (часть 2 ст. 28, части 1, 2, 3 ст. 31 ФЗ о гражданской службе); при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе

Конкурс может не проводиться на отдельные гражданские должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну (по перечню, утвержденному Президентом РФ), по решению представителя нанимателя — при назначении на младшие должности гражданской службы.

Конкурс в государственном органе объявляется представителем нанимателя при наличии вакантной (не замещенной гражданским служащим) должности гражданской службы, замещение которой в соответствии с законодательством может быть произведено на конкурсной основе.

Право на участие в конкурсе имеют граждане РФ, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком РФ и соответствующие установленным законодательством РФ о государственной гражданской службе квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы.

Гражданский служащий вправе на общих основаниях участвовать в конкурсе независимо от того, какую должность он замещает на период проведения конкурса. При проведении конкурса комиссия оценивает кандидатов на основании документов об образовании, гражданской или иной государственной службы, осуществлении другой трудовой деятельности, а также на основе конкурсных процедур с использованием методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов, не противоречащих нормативным правовым актам РФ (индивидуальное собеседование, анкетирование, написание реферата и др.).

При оценке профессиональных и личностных качеств кандидатов конкурсная комиссия исходит из соответствующих квалификационных требований к вакантной должности гражданской службы и других положений должностного регламента по этой должности, а также иных положений, установленных законодательством РФ.

Решение конкурсной комиссии является основанием для назначения кандидата — победителя конкурса на вакантную должность гражданской службы либо отказа в таком назначении.

По результатам конкурса издается акт представителя нанимателя о назначении победителя конкурса на вакантную должность гражданской службы и заключается служебный контракт с победителем конкурса[1].

В допуске к участию в конкурсе может быть отказано в связи с несоответствием претендента квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы, а также в связи с ограничениями, установленными законом для поступления на гражданскую службу и ее прохождением.

Конкурс проводится конкурсной комиссией, образуемой соответствующим государственным органом в составе, определенном законом.

В соответствии с п. 1 ст. 23 ФЗ о гражданской службе под служебным контрактом понимается соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, о прохождении гражданской службы, а также соглашение между представителем нанимателя и указанным гражданином или гражданским служащим, являющимися сторонами служебного контракта о замещении должности гражданской службы.

Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон. Обязанность нанимателя — предоставить гражданину возможность прохождения гражданской службы, а также предоставить ему или служащему возможность замещения определенной должности гражданской службы и обеспечить им прохождение гражданской службы и замещение этой должности в соответствии с нормативными актами о гражданской

[1] Примерная форма служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы РФ и замещении должностей государственной гражданской службы утв Указом Президента РФ от 16 февраля 2005 г № 159 // Российская газета. 2005. 18 февр.

службе; своевременно и в полном объеме выплачивать гражданскому служащему денежное содержание.

Обязанность другой стороны (гражданина, служащего) — исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом и соблюдать установленные в государственном органе правила служебного распорядка.

Содержание служебного контракта составляет существенные и другие условия. К существенным относятся условия, наличие которых является обязательным для признания служебного контракта заключенным. Отсутствие хотя бы одного из них влечет недействительность соглашения.

Существенными условиями являются наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием подразделения государственного органа; дата начала исполнения должностных обязанностей; права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент: права и обязанности представителя нанимателя и др. (см. ст. 24).

Помимо существенных в служебном контракте могут быть предусмотрены и другие условия: испытание при поступлении их на гражданскую службу; неразглашение сведений, составляющих охраняемую федеральным законом тайну, и пр. Среди других могут быть и условия, выражающие интересы гражданского служащего.

Может заключаться служебный контракт на неопределенный срок, срочный служебный контракт. Контракт на срок от одного года до пяти лет заключается, если иной срок не установлен законом. В ФЗ о гражданской службе дан открытый перечень случаев, когда заключаются срочные служебные контракты.

В период действия служебного контракта его условия могут быть изменены только по соглашению сторон и в письменной форме. Это относится к случаям перевода гражданского служащего на новую должность гражданской службы; изменения существенных условий профессиональной служебной деятельности; перевода гражданского служащего на срок до одного месяца на не обусловленную служебным контрактом должность гражданской службы; реорганизации и ликвидации государственного органа; сокращения должностей гражданской службы.

Служебный контракт прекращается по основаниям, в порядке и с последствиями, установленными ФЗ о гражданской службе и иными федеральными законами. В принципе основа-

ния и порядок прекращения служебного контракта аналогичны тем, которые установлены Трудовым кодексом в отношении трудового договора. Но учтены также особые требования к гражданской службе и гражданским служащим. Например, служебный контракт может быть расторгнут в связи с выходом гражданского служащего из гражданства Российской Федерации, приобретением гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международными договорами РФ.

Прекращение служебных контрактов, освобождение от занимаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы оформляется правовым актом государственного органа.

§ 6. Прохождение гражданской службы

ФЗ о гражданской службе введен **должностной регламент**, в соответствии с которым осуществляется профессиональная служебная деятельность гражданского служащего. Регламент введен в целях повышения ответственности гражданского служащего за неисполнение его должностных обязанностей. Установлено, что должностной регламент утверждается представителем нанимателя и является составной частью административного регламента государственного органа. Легального определения понятия последнего еще не дано, но можно утверждать, что речь идет о содержании и порядке осуществления компетенции государственным органом. Косвенное указание на этот счет имеется в самом ФЗ о гражданской службе. К числу требований к поведению гражданского служащего относится, например, осуществление профессиональной служебной деятельности в рамках установленной законодательством РФ компетенции государственного органа. В то же время термин «регламент» означает правила регулирования какой-либо деятельности.

В смысловом отношении содержание должностного регламента, раскрываемого в Законе, повторяет содержание его статей, относящихся к правам гражданского служащего. Учитывая значимость должностного регламента о регулировании гражданского служащего о прохождении гражданской службы, обозначим его основные правовые позиции. Он (регламент) включает:

а) квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемых к гражданскому служаще-

му, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или статусу (опыту) работы по специальности;

б) должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;

в) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проекта нормативно-правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений,

г) сроки и процедура подготовки, рассмотрения проекта управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;

д) порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданским служащим того или иного государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также организациями;

е) перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с регламентом государственного органа,

ж) показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Исполнение должностного регламента учитывается, во-первых, при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, во-вторых, при включении гражданского служащего в кадровый резерв либо поощрении гражданского служащего.

Примерные должностные регламенты утверждаются соответствующим органом по управлению государственной службой.

Аттестация гражданских служащих, за известными исключениями, замещающих должности гражданской службы в государственных органах, предусмотрена ФЗ о гражданской службе. Данным Законом, а также утвержденным в соответствии с ним Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г № 110

Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации определены цели аттестации, ее организация и порядок проведения

Аттестация имеет целью определение соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности. Ее назначение не только в том, чтобы способствовать формированию кадрового состава гражданской службы, повышению профессионального уровня гражданских служащих, но и решению вопросов, связанных с сокращением должностей гражданской службы в государственном органе и изменением условий оплаты труда гражданских служащих.

В ФЗ о гражданской службе выделяются гражданские служащие, аттестация которых не может обеспечить достижения ее цели, следовательно, практически нецелесообразна.

Не подлежат аттестации гражданские служащие: а) проработавшие в занимаемой должности гражданской службы менее одного года; б) достигшие возраста 60 лет, в) беременные женщины; г) находящиеся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком по достижении им возраста трех лет. Их аттестация возможна не ранее чем через год после выхода из отпуска; д) замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный служебный контракт; е) в течение года со дня сдачи квалификационного экзамена.

Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года Внеочередная аттестация, т. е. до истечения трех лет после проведения предыдущей, может проводиться: а) по соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего; б) по решению представителя нанимателя в лице руководителя государственного органа или представителя этого руководителя, осуществляющих полномочия от имени Российской Федерации или субъекта РФ, после принятия в установленном порядке решения: о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе; об изменении условий оплаты труда гражданских служащих.

Аттестация проводится аттестационной комиссией. Порядок формирования комиссии, ее состав, проведение аттестации в наиболее существенных вопросах регламентируются ФЗ о гражданской службе и упомянутым Положением об аттестации.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего оценивается на основе определения его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности гражданской службы, его участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением (государственным органом) задач, сложности выполняемой им работы, ее эффективности и результативности.

Весьма действенными факторами стимулирования деятельности гражданского служащего являются требования закона о необходимости учета при аттестации результатов исполнения гражданским служащим должностного регламента, профессиональных знаний и опыта работы гражданского служащего, соблюдения гражданским служащим ограничений, отсутствия нарушений запретов, выполнения требований к служебному поведению и обязательств. При аттестации гражданского служащего, наделенного организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим гражданским служащим, учитываются также его организаторские способности.

По результатам аттестации гражданских служащих аттестационная комиссия принимает одно из следующих решений:

а) соответствует замещаемой должности гражданской службы;

б) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется включению в установленном порядке в резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

в) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;

г) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

По результатам аттестации в течение одного месяца издается правовой акт государственного органа о том, что гражданский служащий:

а) подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

б) направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;

в) понижается в должности гражданской службы.

Отказ гражданского служащего от профессиональной переподготовки, повышения квалификации или перевода на дру-

гую должность гражданской службы является основанием для освобождения гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и увольнения его с гражданской службы по инициативе представителя нанимателя. Важным последствием внеочередной аттестации гражданского служащего может быть то, что по ее результатам гражданским служащим, имеющим преимущественное право на замещение должности гражданской службы, могут быть представлены для замещения иные должности гражданской службы, в том числе в другом государственном органе.

Во время прохождения гражданской службы гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты», сдают **квалификационный** экзамен. В случаях, установленных Президентом РФ, его сдают также гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категории «руководители».

Квалификационный экзамен. Его цель и порядок сдачи предусмотрены ФЗ о гражданской службе и утвержденным Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111 Положением о порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)

Квалификационный экзамен сдают гражданские служащие, замещающие без ограничения полномочий а) должности гражданской службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты»: б) должности гражданской службы категории «руководители», относящиеся к главной и ведущей группам должностей гражданской службы; в) должности категории «руководители», относящиеся к высшей группе, но только по решению представителя нанимателя в лице руководителя государственного органа или представителя этого руководителя, осуществляющих полномочия от имени Российской Федерации или субъекта РФ.

Квалификационный экзамен проводится: а) при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему, не имеющему классного чина государственной гражданской службы РФ, первого классного чина по замещаемой должности гражданской службы, б) при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему очередного классного чина по замещаемой гражданской должности гражданской службы, который присва-

ивается гражданскому служащему по истечении срока, установленного для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине и при условии, что он замещает должность гражданской службы, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый гражданскому служащему; в) при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему классного чина после назначения его на более высокую должность гражданской службы, если для этой должности предусмотрен более высокий классный чин, чем тот, который имеет гражданский служащий. Квалификационный экзамен по инициативе представителя нанимателя может проводиться по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года.

Квалификационный экзамен по инициативе гражданского служащего признается внеочередным и проводится не позднее чем через три месяца после подачи гражданских служащим письменного заявления о присвоении классного чина.

Квалификационный экзамен проводится конкурсной или аттестационной комиссией. Данная комиссия оценивает знания, навыки и умения (профессиональный уровень) гражданских служащих в соответствии с требованиями должностных регламентов государственных служащих, сложностью и ответственностью работы, выполняемой гражданскими служащими, на основе экзаменационных процедур с использованием не противоречащих нормативным правовым актам РФ методов оценки профессиональных качеств гражданских служащих, включая индивидуальное собеседование и тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по замещаемой должности гражданской службы.

По результатам квалификационного экзамена в отношении гражданского служащего комиссия выносит одно из следующих решений: а) признать, что гражданский служащий сдал квалификационный экзамен, и рекомендовать его для присвоения классного чина; б) признать, что гражданский служащий не сдал квалификационный экзамен.

По результатам квалификационного экзамена представитель нанимателя либо принимает решение о присвоении в установленном порядке классного чина гражданскому служащему, сдавшему квалификационный экзамен, либо направляет представление о присвоении указанному гражданскому служащему

классного чина в порядке, установленном законодательством РФ о гражданской службе.

§ 7. Стимулы гражданской службы

Стимулы в данном случае — побудительные причины, мотивы высокоэффективного выполнения гражданским служащим взятых на себя обязательств по прохождению гражданской службы. Систему таких стимулов образуют:

а) оплата труда,

б) государственные гарантии на гражданской службе;

в) поощрения и награждения,

г) меры правовой ответственности.

Оплата труда производится в виде денежного содержания, являющегося основным средством материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности гражданского служащего по замещаемой должности гражданской службы.

Гарантии. Они установлены для обеспечения мотивации эффективного исполнения гражданскими служащими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компенсации ограничений, установленных ФЗ о гражданской службе и другими федеральными законами. Эти гарантии делятся на основные и дополнительные. Обобщенно эти гарантии касаются высокого уровня материального обеспечения (включая своевременное и в полном объеме получение денежного содержания); условий прохождения гражданской службы, обеспечивающих исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом; отдыха, медицинского обслуживания, медицинского страхования; выплат по обязательному страхованию, возмещения расходов, связанных со служебными командировками и переездом гражданского служащего и членов его семьи; защиты гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, в порядке и на условиях, установленных Федеральным законом; государственное пенсионное обеспечение гражданских служащих и их семей.

Гражданским служащим предоставляются также иные гарантии, установленные Федеральным законом.

К числу дополнительных гарантий относятся право на профессиональную подготовку, транспортное обеспечение в связи с исполнением должностных обязанностей, замещением иной должности при реорганизации или ликвидации государственного органа, единовременную субсидию на приобретение жилой площади и др.

Меры поощрения и награды выражают высокую оценку эффективной деятельности гражданских служащих. ФЗ о гражданской службе к мерам поощрения относит объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка; иные поощрения и награждения государственного органа; поощрения Правительства РФ и Президента РФ; присвоение почетных званий.

С точки зрения субъектов и форм их применения они могут быть разделены на две группы.

К первой относятся объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка; иные виды поощрения и награждения государственного органа; выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет.

Меры поощрения и награждения этой группы применяются по решению представителя нанимателя. При этом выплата гражданскому служащему единовременного поощрения, за исключением случая выхода на пенсию, производится в порядке и размере, утверждаемых представителем нанимателя в пределах установленного фонда оплаты труда гражданских служащих.

Решение о поощрении или награждении гражданских служащих, в том числе уходящих на государственную пенсию, оформляется актом (постановлением, распоряжением, приказом) государственного органа.

Ко второй группе относятся поощрения Правительства РФ; поощрения Президента РФ; награждения орденами и медалями Российской Федерации.

Решение о поощрении или награждении принимается по представлению представителя нанимателя в порядке, установ-

ленном законодательством РФ. В этих случаях единовременное поощрение производится в порядке и случаях, установленных законодательством РФ. Многие связанные с этим процедурные вопросы регламентируются ведомственными актами федеральных органов исполнительной власти.

Согласно Закону решение о поощрении или награждении оформляется нормативными правовыми актами РФ (данное положение Закона, как представляется, явилось следствием недоразумения. Такие вопросы решаются индивидуальными правовыми актами, актами применения норм права). О поощрении или награждении вносится запись в трудовую книжку и личное дело гражданского служащего.

Законодательством субъекта РФ устанавливаются порядок и условия выплаты единовременного поощрения гражданского служащего с учетом положений ФЗ о государственной службе.

Обращает внимание то, что ФЗ о гражданской службе вводит некоторые понятия, не раскрывая их содержание. Прежде всего, это касается «поощрения» и «награждения».

В филологическом смысле они совпадают Поощрение толкуется как награда. Следовательно, в широком значении слова награждение есть поощрение. Но в Законе сделан акцент на единовременном поощрении. По смыслу Закона его суть сводится к выплате определенной денежной суммы, ибо оно не включает даже вручение «ценного подарка» (см. п. 2 ст. 55 ФЗ о гражданской службе), то есть какой-либо другой, кроме денежной, материальной выгоды. Разумеется, что предположения по этому поводу не внесут должной определенности. Но надо учитывать то, что единовременное поощрение возможно и при выходе на государственную пенсию Кроме того, термин «выплата» единовременного поощрения указывает на его денежный характер.

Рассматривая награждение в качестве поощрения, следует отметить свойственные ему особенности: оно выражается в определенных символах, знаках, орденах и т. п.; не является единовременным; возможно лишение его, но по основаниям и в порядке, установленных законодательством.

Основания, порядок, полномочия органов (должностных лиц) по применению награждения обстоятельно регламентируются специальными нормативными правовыми актами.

§ 8. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих

ФЗ о гражданской службе, признавая основанием дисциплинарной ответственности гражданских служащих дисциплинарный проступок, трактует его как неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Следовательно, для квалификации действия (бездействия) гражданского служащего как дисциплинарного проступка необходимо установить содержание (круг) его должностных обязанностей. Подход к его толкованию может быть двояким: либо ими признать все обязанности, которые возлагаются на гражданского служащего в связи с замещением данной должности, включая и соблюдение ограничений, запретов и др.), либо лишь те, которые определяются профилем его сугубо служебных функций и полномочий, для осуществления которых учреждена замещаемая должность. Правовой статус гражданского служащего, так как он установлен Законом, предполагает широкое понимание его должностных обязанностей. Во всяком случае, не вызывает сомнений то, что они не сводятся к основным обязанностям, перечень которых дан в ст. 15 упомянутого Закона. Кстати сказать, к ним отнесена обязанность соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, установленные федеральными законами. Гражданский служащий должен оберегать свой авторитет. Он обязан не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство.

К дисциплинарным взысканиям, предусмотренным за дисциплинарные проступки, относятся замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; освобождение от замещаемой должности гражданской службы; увольнение с гражданской службы за определенные, прямо предусмотренные в Законе правонарушения.

В зависимости от последствий дисциплинарные проступки гражданских служащих могут быть как формальными, так и материальными. Примерами материальных проступков являются совершение по месту службы хищения, в том числе мелкого, чужого имущества, умышленное уничтожение или повреждение такого имущества; нарушения требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда), повлекшие тяжкие последствия, и др.

Установлена повышенная дисциплинариая ответственность за определенные материальные дисциплинарные проступки гражданских служащих, замещающих должности категории «руководители». Они могут быть уволены с гражданской службы за принятие необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа; за однократное грубое нарушение своих должностных обязанностей, повлекшее за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства РФ.

В случаях, установленных Законом, к гражданским служащим может применяться и такая мера дисциплинарного воздействия, как отстранение от должности (от исполнения должностных обязанностей), которая по своей природе не является мерой ответственности.

ГЛАВА 10

Основы правоохранительной службы

§ 1. О правовых основах правоохранительной службы[1]

Правоохранительная служба формируется, а ее деятельность непосредственно регулируется централизованно, основанными на Конституции РФ правовыми актами, главным образом федеральными законами, указами Президента РФ и Правительства РФ. Правовую основу составляет характерная для

[1] Принятая в данной главе структура освещения вопросов правоохранительной службы продиктована своеобразием состояния ее административно-правового регулирования и наметившимися перспективами его развития С одной стороны, действуют многочисленные нормативные правовые акты о видах правоохранительной службы, а с другой, на заседании Государственной Думы в первом чтении обсужден проект ФЗ о правоохрани тельной службе РФ в целом. В этой ситуации предварительное рассмотрение правовых основ правоохранительной службы становится необходимым для формирования представления о состоянии правоохранительной службы в целом и ее административно-правового обеспечения, не отвлекаясь, однако, от наметившихся их модификаций.

данной разновидности правоохранительной службы система правовых актов, различных как по юридической силе, так и назначению. Так, специальные Положения, утвержденные Президентом РФ, посвящены службе в органах внутренних дел, органах наркоконтроля. В систему правовых актов о службе в таможенных органах входят, прежде всего, Таможенный кодекс РФ и ФЗ «О службе в таможенных органах». Именно на основании и во исполнение этих актов федеральные органы исполнительной власти, на которых возложено непосредственное руководство профильными видами[1] правоохранительной службы, осуществляют нормативное правовое регулирование в соответствующих сферах. Необходимость в этом диктуется существенными, порой их принципиальными особенностями, проистекающими из специфики порученных им сфер. Открытые перечни вопросов, по которым они осуществляют правотворческую деятельность, даются в положениях о них. При этом федеральные службы могут осуществлять нормативно-правовое регулирование лишь в случаях, предусмотренных указами Президента РФ и Правительства РФ.

Специальными законами, регламентирующими правоохранительную службу в настоящее время, являются ФЗ «О системе государственной службы РФ», Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утв. постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 (действ. в ред. Указа Президента от 24 декабря 1993 г. № 228, ФЗ от 30 июля 2002 г. № 78-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, а также внесенными в него изм.), ФЗ от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» с изм. и доп.), Положение о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утв. Указом Президента РФ от 5 июня 2003 г. № 613.

Федеральными правоохранительными органами утверждены инструкции, конкретизирующие процедуры приема граждан на службу, назначения на должности и освобождения от должности, заключения контракта и прекращения его действия,

[1] В действующих нормативных актах обычно говорится о службе в определенных органах. С учетом этого термин «виды правоохранительной службы» употребляется в соответствующих случаях условно

присвоения специальных званий и решения иных вопросов соответствующего вида правоохранительной службы[1].

Необходимо иметь в виду, что нередко должностные обязанности по тем или иным видам должностей правоохранительной службы устанавливаются актами Президента РФ и Правительства РФ, но чаще и детальнее — инструкциями и другими ведомственными нормативными правовыми актами.

В регулировании отношений в сфере правоохранительной службы важное место принадлежит нормативным правовым актам о дисциплине (как правило, уставы). В них определяются ее содержание, нередко и правила служебных взаимоотношений, стимулы добросовестного исполнения обязанностей как в виде поощрений, так и ответственности.

Современное состояние правового обеспечения правоохранительной службы имеет значительные резервы для его существенного изменения. Сейчас обособленно и множеством правовых актов регулируется служба в правоохранительных органах отдельных видов (внутренних дел, таможенных и др.). Эти акты, с одной стороны, регулируют с разной полнотой одни и те же вопросы, с другой — содержат много одинаковых норм. Кроме того, многие важные общие вопросы правоохранительной службы в соответствующих органах регулируются ведомственными нормативными правовыми актами

ФЗ о системе государственной службы предусмотрел издание специального ФЗ «О правоохранительной службе РФ» как

[1] О соответствующих видах правоохранительной службы изданы ведомственные нормативные правовые акты регулирующие ее отдельные вопросы Например, Председателем упраздненного Государственного комитета РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ 17 февраля 2004 г утверждена Инструкция о порядке приема граждан Российской Федерации на службу, назначения на должности, освобождения от должности и присвоения специальных званий в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; директором созданной вместо комитета Федеральной службы аналогичного с ним наименования утверждены 19 апреля 2004 г № 123 Инструкция о порядке заключения контракта о службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных средств и прекращения его действия, 23 июня 2004 г. № 186 Инструкция по организации работы по увольнению сотрудников со службы в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Подобные нормативные правовые акты приняты и другими федеральными органами, имеющими правоохранительные службы.

самостоятельном виде государственной службы. Известно, что его проект обсужден в первом чтении на заседании Государственной Думы

Конечно, проект предполагает возможность внесения в закон поправок При всем этом представляет интерес стержневая идеология проекта рассматриваемого закона. Ознакомление с ней представляется полезной независимо от юридической судьбы данного проекта закона (далее — ФЗ о правоохранительной службе).

Закон имеет целью установить правовые, организационные и финансово-экономические основы правоохранительной службы; он определит принципы организации и функционирования правоохранительной службы РФ, правовые положения государственного служащего правоохранительной службы и гарантии его прав; будет регулировать отношения, возникающие при поступлении на правоохранительную службу, ее прохождение и прекращение.

Основное содержание закона, составляющее существо правоохранительной службы, охватывается многими его позициями Некоторые из них освещаются ниже. Для закона характерно то, что он сохраняет концептуальную преемственность в организации и правовом обеспечении правоохранительной службы, а также содержит немало новелл.

§ 2. Понятие и принципы правоохранительной службы

Действующие нормативные правовые акты о видах правоохранительной службы, изданные в разное время, с внесенными впоследствии в них изменениями и дополнениями, во многом унифицированы, но сохраняют известные неоправданные различия. Они проявляются в полноте регулирования, принципах правоохранительной службы, ее прохождении и т. д. и не обусловлены необходимостью учета особенностей того или иного вида правоохранительной службы.

Так, в Положении о службе в органах внутренних дел РФ не дано понятие правоохранительной службы в этих органах; служба в таможенных органах в законе определяется как особый вид государственной службы граждан Российской Федерации, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов,

входящих в систему правоохранительных органов Российской Федерации; под правоохранительной службой в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в Положении о ней, понимается вид государственной службы граждан РФ, замещающих должности правоохранительной службы в Государственном комитете РФ (ныне Федеральная служба. — *Прим. автора*) по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (Госконтроль России) и его территориальных органах

Общее понятие правоохранительной службы впервые дано в ФЗ о системе государственной службы, согласно которому правоохранительная служба — вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях правоохранительной службы в федеральных государственных органах, *в 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.

Концептуально данное понятие воспринято и **ФЗ о правоохранительной службе**. Но с обоснованными редакционными уточнениями, не лишенными смыслового значения По ФЗ о правоохранительной службе специальное звание и классный чин присваиваются не **гражданину, а государственному служащему правоохранительной службы**, т. е. гражданину, но уже замещающему должность, следовательно, имеющему самостоятельный специальный, в частности, административно-правовой, статус. Вне этого статуса гражданину не могут быть присвоены соответствующее персональное звание и классный чин. Иное дело, что такой статус и присвоение специального звания и классного чина могут быть оформлены одним и тем же актом.

Упомянутым Законом введено также обобщенное условное понятие государственных органов, в которых предусмотрена правоохранительная служба. Им охватываются также службы, учреждения, которые по своей сути не являются государственными органами.

Правоохранительная служба отличается от гражданской службы по многим их конструктивным элементам. Но первое, что важно подчеркнуть, это то, что правоохранительная является лишь федеральной службой и осуществляется на должнос-

тях не только в государственных органах (как это имеет место в гражданской службе), но и в других структурах правоохранительной системы. Применительно к правоохранительной службе всю их совокупность условно принято называть государственными органами, если нет необходимости выделить какие-либо особенности служб и учреждений

Перечень государственных органов, в которых предусмотрена правоохранительная служба, устанавливается Президентом РФ. Однако пока вопрос об организационной системе правоохранительной службы в целом остается проблемным. В принципе входящие в нее государственные органы можно подразделить на две группы.

а) органы, специально созданные для осуществления задач правоохранительной деятельности (органы внутренних дел, госнаркоконтроля, финансового мониторинга, прокуратуры);

б) органы, правоохранительная деятельность которых составляет лишь одну из их функций.

Она не представляет основного назначения соответствующих органов, но органично связана с ним и может занимать значительный удельный вес в их деятельности (Минюста России, МЧС России, Федеральной таможенной службы).

Принципы правоохранительной службы. Напомним, что в отношении данной службы действуют общие принципы государственной службы, предусмотренные ФЗ о системе государственной службы. Однако особенности их реализации в правоохранительной службе и дополнительные принципы, выражающие ее особенности, в общедоступных нормативных правовых актах о ней не установлены Ситуацию в целом не меняет тот факт, что в Положении о правоохранительной службе в органах внутренних дел им специально посвящена ст. 2. Здесь говорится, что служба в указанных органах «строится в соответствии с принципами законности, уважения и соблюдения прав и свобод личности и гражданина, гуманизма, гласности, подконтрольности и подотчетности сотрудников органов внутренних дел соответствующим органам государственной власти и управления, соблюдения служебной дисциплины, справедливого вознаграждения за труд, продвижение по службе по результатам труда, с учетом способностей и квалификации». Очевидно, что принцип подконтрольности сотрудников в его данной редакции не созвучен с конституционным принципом разделения осуществления государственной власти. Что касается дру-

гих принципов, то они должны быть признаны, их соблюдение является необходимым условием нормальной работы органов внутренних дел. Хотя ясно, что их перечень может быть дополнен принципами равного доступа граждан РФ к правоохранительной службе, единства правовых и организационных основ правоохранительной службы.

Регулирование данных принципов **ФЗ о правоохранительной службе** нельзя не признать оригинальным и, как представляется, весьма конструктивным. Установлено, что данная служба осуществляется в соответствии с принципами построения и функционирования системы государственной службы РФ, а также характерными для данной службы. К последним отнесены: обязательность соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина; достижение целей правоохранительной службы законными средствами и методами; руководство при реализации государственно-властных полномочий исключительно служебными интересами; единство правоохранительной службы в правоохранительных органах; единоначалие и субординация (подчиненность) на правоохранительной службе; государственная защита служащего; обязательный профессиональный отбор при равном доступе граждан к правоохранительной службе; последовательность прохождения правоохранительной службы, присвоения специальных званий и классных чинов; соотносительность обязанностей, запретов и ограничений на правоохранительной службе социальным гарантиям служащего.

По смыслу многие из этих принципов могут быть адаптированы и в других видах государственной службы. В данном случае их адаптация к правоохранительной службе является оправданной. И оригинальность не в этом, а в том, что закон одновременно обрисовал **условия реализации** принципов правоохранительной службы, фактически адресуя их главным образом служащему, его правовому положению. Например, служащий в своей деятельности руководствуется законодательством РФ; никто, кроме лиц, уполномоченных федеральным законом, не может вмешиваться в его деятельность и т. п. (см п 3 ст. 4). Но ряд положений относится к правоохранительной службе в целом. Так, в государственных органах, в которых предусмотрена правоохранительная служба: не допускается создание структурных подразделений политических партий, а также деятельность политических партий и их структурных подразделений; не допускается проведение забастовок; за правоохранительной служ-

бой осуществляется общественный контроль в формах, порядке и на условиях, установленных законодательством РФ

§ 3. Должности правоохранительной службы

В упомянутых нормативных правовых актах о видах правоохранительной службы понятие «должность» применительно к ним не определяется и употребляется (как общеизвестное, не нуждающееся в пояснениях) в единичных случаях: при установлении, кто является сотрудником органов данного вида правоохранительной службы, их состава и персональных званий.

В этих актах нет понятия «служащие», они оперируют термином «сотрудники» соответствующих органов внутренних дел, таможенных органов, органов госнаркоконтроля. Как тождественное понятию «сотрудники» ФЗ о службе в таможенных органах РФ ввел понятие «должностные лица».

Сотрудниками правоохранительных органов признаются **граждане**, проходящие службу **в этих** органах, которым в установленном порядке **присвоены специальные звания** или (в таможенных органах) **квалификационные разряды** В правоохранительных органах учреждаются также должности, замещаемые **работниками** этих органов, выполняющими функции технического обеспечения деятельности Трудовые отношения работников регулируются законодательством РФ о труде.

В случаях, установленных нормативными правовыми актами, в правоохранительных органах учреждаются также должности гражданских служащих.

Должности, занимаемые сотрудниками правоохранительных органов, подразделяются на группы: **рядовой** состав; **младший** состав; **средний** начальствующий состав; **старший** начальствующий состав; **высший** начальствующий состав В классификации сотрудников органов наркоконтроля не выделяется рядовой состав.

Служащим правоохранительной службы присваиваются персональные звания с учетом их деления на составы.

Сотрудникам органов внутренних дел присваиваются звания:

а) рядового состава:

рядовой милиции, рядовой внутренней службы, рядовой юстиции.

б) младшего начальствующего состава:

младший сержант милиции, младший сержант внутренней службы, младший сержант юстиции; сержант милиции, сержант внутренней службы, сержант юстиции; старший сержант милиции, старший сержант внутренних дел, старший сержант юстиции, старшина милиции, старшина внутренней службы, старшина юстиции; прапорщик милиции, прапорщик внутренней службы, прапорщик юстиции; старший прапорщик милиции, старший прапорщик внутренней службы, старший прапорщик юстиции;

в) среднего начальствующего состава:

младший лейтенант милиции, младший лейтенант внутренней службы, младший лейтенант юстиции;

лейтенант милиции, лейтенант внутренней службы, лейтенант юстиции;

старший лейтенант милиции, старший лейтенант внутренней службы, старший лейтенант юстиции;

капитан милиции, капитан внутренней службы, капитан юстиции,

г) старшего начальствующего состава.

майор милиции, майор внутренней службы, майор юстиции;

подполковник милиции, подполковник внутренней службы, подполковник юстиции;

полковник милиции, полковник внутренней службы, полковник юстиции;

д) высшего начальствующего состава:

генерал-майор милиции, генерал-майор внутренней службы, генерал-майор юстиции;

генерал-лейтенант милиции, генерал-лейтенант внутренней службы, генерал-лейтенант юстиции;

генерал-полковник милиции, генерал-полковник внутренней службы, генерал-полковник юстиции.

Сотрудникам таможенных органов присваиваются персональные звания:

а) *прапорщик* таможенной службы; б) *старший прапорщик* таможенной службы; в) *младший лейтенант* таможенной службы; г) *лейтенант* таможенной службы; д) *старший лейтенант* таможенной службы; е) *капитан* таможенной службы; ж) *майор* таможенной службы, з) *подполковник* таможенной службы; и) *полковник* таможенной службы; к) *генерал-майор* таможенной службы; л) *генерал-лейтенант* таможенной службы; м) *ге-*

нерал-полковник таможенной службы; н) *действительный государственный советник* таможенной службы Российской Федерации

Сотрудникам органов **наркоконтроля** присваиваются специальные звания:

а) **младшего начальствующего состава:**

прапорщик полиции; старший прапорщик полиции;

б) **среднего начальствующего состава:**

младший лейтенант полиции; лейтенант полиции; старший лейтенант полиции; капитан полиции;

в) **старшего начальствующего состава**

майор полиции; подполковник полиции, полковник полиции;

г) **высшего начальствующего состава:**

генерал-майор полиции; генерал-лейтенант полиции; генерал-полковник полиции; генерал полиции.

Компетенция Президента РФ, а также основы разграничения компетенции в правоохранительных органах в области утверждения перечней должностей, персональных званий и порядка их присвоения определены в Положении о службе в органах внутренних дел, органах наркоконтроля и ФЗ о службе в таможенных органах. Сотрудники правоохранительных органов имеют форменную одежду. Им выдаются служебные удостоверения, а также могут выдаваться служебные знаки.

Сотрудники этих органов приносят присягу, текст которой установлен нормативными правовыми актами о видах правоохранительной службы. Введение присяги и ритуал ее принятия подчеркивают социально-политическую и юридическую значимость соответствующей службы и повышенную ответственность за осуществление возложенных на служащего функций.

Прохождение правоохранительной службы предполагает аттестацию сотрудников, замещающих должности, указанные в нормативных правовых актах; возможность их перевода, при командирования к государственным органам и организациям; привлечения к выполнению специальных заданий. К ним могут быть применены меры поощрения и дисциплинарной ответственности по основаниям и в порядке, предусмотренным актам об их службе и дисциплине.

Статус сотрудников правоохранительных органов включает также систему правовых норм, регламентирующих социально-

бытовые условия прохождения ими службы. Имеются в виду вопросы труда и отдыха, денежного и вещевого обеспечения, а также пенсионного, жилищного, медицинского и санаторно-курортного обеспечения, гарантий и компенсаций им и их семьям.

По ФЗ о правоохранительной службе должность правоохранительной службы учреждается **для обеспечения исполнения полномочий государственных органов**, в которых предусмотрена правоохранительная служба, либо **лица, замещающего государственную должность** Российской Федерации в указанных органах.

Перечни типовых должностей правоохранительной службы и соответствующих им специальных званий и классных чинов утверждаются Президентом РФ. На их основе уполномоченными руководителями государственных органов утверждаются перечни должностей правоохранительной службы

В зависимости от функционального назначения **должности** правоохранительной службы **подразделяются на категории «руководители», «помощники (советники)» и «специалисты».** В отличие от гражданской службы, здесь не **выделяются** должности категории **«обеспечивающие специалисты».**

К категории «руководители» относятся должности правоохранительной службы руководителя (кроме государственных должностей Российской Федерации), заместителей руководителя государственного органа, его структурных подразделений; территориальных органов и их структурных подразделений; иных органов и организаций, подчиненных государственному органу, в котором предусмотрена правоохранительная служба.

К категории «помощники (советники)» относятся должности, учреждаемые для обеспечения деятельности лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

К категории «специалисты» — должности, учреждаемые для профессиональной реализации функций правоохранительной службы а) на постоянной основе; б) на непостоянной основе и обеспечения выполнения указанных функций.

Должности правоохранительной службы подразделяются на должности, по которым присваиваются:

Специальные звания. Они делятся на пять групп: V — младший состав; IV — младший начальствующий состав, III — средний начальствующий состав; II — старший начальствующий состав; I — высший начальствующий состав правоохранительной службы.

Классные чины. Должности, по которым присваиваются классные чины, подразделяются на группы, соответствующие группам должностей, по которым присваиваются специальные звания V группа — младшие, IV — старшие, III — ведущие, II — главные, I — высшие должности правоохранительной службы.

Должности категории «руководители» и «помощники (советники)» относятся соответственно к I, II и III группам должностей, категории «специалисты» — ко всем, кроме I, группам должностей

Законом предусмотрены квалификационные требования, дифференцированные по категориям и группам должностей правоохранительной службы. Они относятся к уровню профессионального образования, стажу правоохранительной службы, опыту работы по специальности, профессиональным знаниям, умениям, состоянию здоровья и физической подготовки служащего, необходимым при исполнении служебных обязанностей.

Квалификационные требования к стажу правоохранительной службы или стажу и опыту работы по специальности, а также к профессиональным знаниям и умениям служащего правоохранительной службы устанавливаются по должностям I группы — Президентом РФ, II—V групп руководителем государственного органа, а к состоянию здоровья служащего применительно к группам и категориям должностей — Правительством РФ. Им же устанавливается порядок медицинского освидетельствования и профессионального психологического отбора служащих

§ 4. Основы правового положения сотрудников правоохранительных органов

В данном случае имеются в виду основы содержания правового статуса, которое составляют их служебные обязанности и права общего характера, не связанные со спецификой должностных обязанностей. В нормативных актах отсутствует трактовка данного вопроса, относящаяся к правоохранительной службе в целом.

Сотрудники органов внутренних дел выполняют обязанности и пользуются правами в пределах своей компетенции по занимаемой должности в соответствии с действующим законодательством, присягой, Положением о службе в органах внутренних дел РФ и контрактом.

При исполнении служебных обязанностей они находятся под защитой государства. Никто, кроме органов должностных лиц, прямо уполномоченных на то законом, не вправе вмешиваться в его деятельность. При получении приказа или указания, явно противоречащего закону, сотрудник органов внутренних дел обязан принять меры к исполнению закона. В своей служебной деятельности он руководствовался требованиями закона и не может быть ограничен решениями политических партий, общественных объединений и массовых общественных движений, преследующих политические цели.

За противоправные действия или бездействие, ненадлежащее исполнение служебных обязанностей сотрудник органов внутренних дел несет ответственность в соответствии с действующим законодательством.

В отличие от этого *для сотрудников таможенных органов и органов наркоконтроля* установлены в основном одинаковые перечни их общих прав и обязанностей, обусловленных их принадлежностью к соответствующим видам службы. Они во многом аналогичны тем, которыми обладают гражданские служащие. Например, сотрудник имеет право на ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности, получение информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей и т п; обязан соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы и т. п.

В перечень сотрудников таможенных органов включено также их право применения физической силы, специальных средств, а также боевого ручного стрелкового и холодного оружия в порядке и случаях, предусмотренных Таможенным кодексом РФ (гл. 61).

Однако известно, что правовыми актами РФ такое право предоставлено также определенным сотрудникам других правоохранительных органов.

Сотрудники правоохранительных органов признаются также находящимися при исполнении должностных обязанностей в случаях участия в служебных мероприятиях (сборах, учениях и др.); действия по защите жизни, здоровья, чести и достоинства личности, а также обеспечения собственной безопасности в связи с исполнением должностных обязанностей; нахождения в положении заложника в связи с исполнением должностных обязанностей; следования к месту службы и обратно, на-

хождения в служебной командировке; нахождения на лечении, следования к месту лечения и обратно

Согласно ФЗ о правоохранительной службе служащим правоохранительной службы **признается** федеральный государственный служащий, осуществляющий профессиональную служебную деятельность **на должности правоохранительной службы** в соответствии с правовыми актами и контрактом, **получающий денежное довольствие** за счет средств федерального бюджета, **либо находящийся в кадровом резерве** (распоряжении) государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба, **или прикомандированный** в соответствии с законом и имеющий специальное звание или классный чин.

К служащим правоохранительной службы относятся также имеющие специальное звание и чин курсант, слушатель, руководитель, преподаватель **образовательного учреждения профессионального образования государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба. В случаях, предусмотренных федеральным законом,** служащим признается гражданин, проходящий испытание при поступлении **на службу.**

Правовое положение (статус) служащего определяется ФЗ о правоохранительной службе, федеральными законами о видах государственной службы и другими законами РФ о правоохранительной службе.

Служащему выдается служебное удостоверение и специальный жетон с личным номером, образцы которых устанавливаются Президентом РФ. Служебное удостоверение является документом, подтверждающим личность служащего, его должность, специальное звание и классный чин.

Для служащего, применительно к государственным органам, в которых предусмотрена правоохранительная служба, устанавливаются форма одежды со знаками различия и символикой, образцы которых утверждаются Президентом РФ. Они исполняются в едином стиле, отражающем принадлежность федерального государственного служащего к правоохранительной службе.

В соответствии с принципами правоохранительной службы ее служащий в своей деятельности руководствуется законодательством РФ. Никто, кроме лиц, уполномоченных федеральным **законом,** не вправе вмешиваться в его деятельность. **При получении приказа или указания, явно противоречаще-**

го закону, служащий обязан принять меры к исполнению закона.

При исполнении служебных обязанностей служащий подчиняется **только** непосредственному и прямым руководителям. **Прямыми руководителями являются руководители, которым служащий подчинен по службе, хотя бы и временно. Ближайший к подчиненному прямой руководитель является его непосредственным руководителем.**

Служащие, **не подчиненные друг другу по службе,** могут быть **старшими** или **младшими** Старшинство определяется замещаемой должностью, а при равной должности — **специальным званием** (классным чином)

Ограничение прав и свобод человека и гражданина в отношении служащего правоохранительной службы допускается в соответствии с федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач, связанных с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения безопасности государства.

Служащий не вправе отказаться **от выполнения своих обязанностей** по причине угрозы его жизни или здоровью.

ФЗ о правоохранительной службе установлен общий для ее служащих перечень их основных прав и обязанностей. Иные **обязанности и права могут быть предусмотрены** федеральными законами **и другими** нормативными правовыми актами Российской Федерации, **регулирующими деятельность государственных органов, в которых предусмотрена правоохранительная служба.**

В числе общих закон выделяет обязанности служащих соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ и обеспечивать их исполнение в пределах своих служебных обязанностей, предусмотренных служебным регламентом; обеспечивать соблюдение и защиту прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и законных интересов организаций; знать и уметь применять законодательство РФ в объеме, необходимом для исполнения своих служебных обязанностей.

На них возлагается обязанность поддерживать состояние здоровья и уровень физической подготовки, а также квалификации соответствующим квалификационным требованиям по замещаемой должности. Они должны добросовестно исполнять

служебные обязанности, приказы, распоряжения и указания прямых руководителей и непосредственно руководителя, не противоречащие закону и отданные в пределах их полномочий; не допускать злоупотребления предоставленными служебными полномочиями, выполнять требования к служебному поведению, соблюдать ограничения, не нарушать запреты, установленные законами, и др.

В контексте правоохранительной службы важнейшей является обязанность **служащих,** независимо от замещаемой **должности, места нахождения и времени** принимать **возможные и законные** меры **для** предупреждения **и** пресечения **правонарушений,** оказания помощи, **в том числе первой доврачебной,** лицам, **находящимся в** беспомощном **или** ином **состоянии, опасном для их жизни или здоровья.**

Служебные обязанности служащего по замещаемой должности подлежат специальному регулированию: они определяются служебным регламентом.

Наряду с обязанностями установлены **требования к поведению** служащего как **при осуществлении** служебной деятельности, так и **во внеслужебное время.** Он должен исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют содержание его профессиональной служебной деятельности; сохранять личное достоинство, не совершать действий, наносящих ущерб его репутации или авторитету государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба; соблюдать политическую нейтральность и не оказывать предпочтения каким-либо организациям и гражданам, не допускать публичного высказывания своего отношения к государственным органам, должностным лицам, политическим партиям, общественным, религиозным объединениям, иным организациям, отдельным социальным группам и гражданам.

Служащий должен проявлять уважение к обычаям и традициям народов, культурным и иным особенностям различных социальных групп, не допускать действий, нарушающих межнациональное и межконфессиональное согласие, и т. д.

Перечень основных прав служащего дан также в ФЗ о правоохранительной службе. Иные права могут быть предоставлены ему правовыми актами Российской Федерации, регулирующими деятельность государственных органов, в которых предусмотрена правоохранительная служба.

Основные его права подразделяются на права, необходимые для успешного и безопасного исполнения служебных обязанностей и неслужебные права социально-бытового характера, стимулирующие исполнение этих обязанностей.

К первым, например, относится право на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения своих служебных обязанностей; доступ в установленном порядке в связи с исполнением служебных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации независимо от организационно-правовых форм и др.

Особо следует выделить его право применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие в порядке и случаях, предусмотренных федеральным законом.

Правоохранительная служба связана с риском. Ее служащим нередко приходится противостоять противоправным интересам физических и юридических лиц, при осуществлении служебной деятельности иметь дело с людьми, имеющими противоправные установки, с ущербной психикой, инстинктами мстительности. Поэтому служащему гарантируется его право на государственную защиту своей жизни, здоровья и имущества, жизни, здоровья и имущества членов его семьи, при наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество указанных лиц в связи со служебной деятельностью правоохранительного служащего. Служащий имеет также право на защиту своих персональных данных.

К социально-бытовым правам относится право служащего на денежное довольствие в размере, обеспечивающем достойный уровень его жизни; медицинское обеспечение в объеме, необходимом для надлежащего исполнения функций правоохранительной службы, и медицинское страхование; государственное страхование жизни и здоровья; государственное пенсионное обеспечение; социально-бытовое обеспечение; надлежащие санитарные и организационно-технические условия службы, с учетом особенностей правоохранительной службы; отдых в соответствии с ФЗ о правоохранительной службе; создание и участие в деятельности общественных объединений, не преследующих политические цели, в свободное от исполнения служебных обязанностей время.

Служащий, имеющий специальное звание, имеет право на постоянное хранение и ношение закрепленного за ним огне-

стрельного оружия и специальных средств. Такое же право может быть предоставлено также служащему, имеющему классный чин, руководителю соответствующего государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба.

Ограничения и запреты на правоохранительной службе

Ограничения на правоохранительной службе, предусмотренные действующими нормативными правовыми актами о ее видах, в основном заимствованы из ФЗ об основах государственной службы. ФЗ о правоохранительной службе выделяет ограничения и запреты.

Это два разных аспекта правового регулирования, касающегося правового положения служащего данной службы.

Ограничения, как и в гражданской службе, имеют такое же двойственное назначение. Они относятся как к формированию кадрового состава правоохранительной службы, так и к правовому положению ее служащего. Юридическое значение их в том, что при наличии для них оснований гражданин не может быть принят на правоохранительную службу, служащий не может находиться на такой службе.

Основания для ограничения можно разделить на следующие виды (группы): а) ограничения, относящиеся к общей дееспособности: признание соответственно гражданина или служащего недееспособным или ограниченным в дееспособности решением суда, вступившим в законную силу; б) ограничения, связанные с противоправным поведением: если гражданин и служащий имел или имеет судимость; в) по состоянию здоровья: наличие заболевания, включенного в установленный перечень заболеваний, препятствующих поступлению на правоохранительную службу или ее прохождению; г) невыполнение претендентом условий поступления на данную службу и ее прохождение; отказ от прохождения процедуры допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, и конфиденциальной информации; д) близкое родство и свойство со служащим, если замещение должности правоохранительной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому. Субъектами близкого родства и свойства признаются родители, супруги, дети, братья, сестры, родители и дети супругов; е) отсутствие установленного законом общегражданского статуса: выход из гражданства РФ; на-

личие гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации.

Запреты преследуют цель повышения эффективности правоохранительной службы, необходимости сосредоточения усилий ее служащих на осуществлении служебной деятельности. В них заложен значительный потенциал профилактики злоупотребления служебным положением, противодействия коррупции в правоохранительной службе.

Служащему запрещается использовать свое должностное положение в корыстных и иных личных целях, а также для оказания не предусмотренного федеральным законом содействия физическим и юридическим лицам. Он не вправе отказываться от выполнения своих служебных обязанностей по причине угрозы его жизни или здоровью, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, и от выполнения служебных поручений, в том числе не предусмотренных контрактом о правоохранительной службе. Ему запрещается создавать или способствовать созданию в государственных органах, в которых предусмотрена правоохранительная служба, структур политических партий, религиозных объединений.

Служащий не может заниматься иной, помимо служебной, оплачиваемой деятельностью, за исключением не препятствующей исполнению служебных обязанностей педагогической, научной и другой творческой деятельности. Не допускается его самостоятельное или через доверенных лиц участие в управлении организациями любых организационно-правовых форм (за исключение участия в общем собрании членов некоммерческой организации), если иное не предусмотрено федеральным законом.

Граждане РФ при поступлении на правоохранительную службу, а служащие ежегодно предоставляют сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера в порядке, установленном законодательством РФ.

Обязательным элементом правового положения правоохранительного служащего является его ответственность за совершенные правонарушения. В зависимости от их характера служащий несет уголовную, административную, дисциплинарную и материальную ответственность в соответствии с законодательством РФ

§ 5. Поступление на правоохранительную службу и ее прохождение

На правоохранительную службу граждане поступают добровольно. На службу в органы внутренних дел, таможенные органы принимаются граждане, достигшие возраста 18, органы наркоконтроля 20 и не старше 40 (в милицию 35) лет, независимо от национальности, пола, социального происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Общими требованиями, которым они должны удовлетворять, являются: владение русским языком, способность по своим личным, нравственным и деловым качествам, образованию и состоянию здоровья обеспечивать выполнение функций, возложенных на соответствующие правоохранительные органы. Расшифровка содержания этих требований дается либо в общих нормативных правовых актах о государственной службе, либо о службе в данных органах (в частности, органах наркоконтроля) либо закрепляются в других нормативных правовых актах, в том числе специально посвященных этим вопросам.

Предусмотрены и другого рода требования. На данной службе не может быть гражданин, отказавшийся от определенных действий, которые он обязан совершить в качестве претендента на замещение должности правоохранительной службы или ее служащего. Гражданин или служащий, не отвечающие установленным требованиям, не могут быть приняты на правоохранительную службу либо подлежат освобождению от занимаемой должности. Например, требование к состоянию здоровья предполагает, что не может быть принят и проходить правоохранительную службу гражданин, признанный недееспособным или ограниченно дееспособным, и т. п. На данную службу не может быть принят гражданин, отказавшийся от прохождения процедуры проверки или оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну.

Должности правоохранительной службы замещаются в установленных случаях по контракту, конкурсу или назначению в соответствии с действующими нормативными правовыми актами, регламентирующими эти вопросы.

Прием на правоохранительную службу оформляется приказом уполномоченного руководителя (начальника) федерального органа исполнительной власти, правоохранительного органа.

ФЗ о правоохранительной службе вопросы поступления на правоохранительную службу и ее прохождения регламентируются более детально

При отсутствии ограничений, предусмотренных законом, на правоохранительную службу вправе поступить гражданин РФ, достигший **возраста 18 лет**, владеющий **государственным языком Российской Федерации**, отвечающий **квалификационным требованиям по должности** правоохранительной службы.

Поступление на очное обучение в образовательные учреждения профессионального образования государственных органов, в которых предусмотрена правоохранительная служба, является поступлением на правоохранительную службу. На очное обучение вправе поступить гражданин, достигший возраста 17 лет.

Предельный возраст поступления на правоохранительную службу устанавливается применительно к группам должностей: для замещения должностей V, IV, III группы — 40, II группы — 45, I группы — 50 лет.

Служебные отношения на правоохранительной службе между Российской Федерацией и гражданином РФ, а также уполномоченным лицом возникают на основании контракта, заключенного в соответствии с ФЗ о правоохранительной службе. В установленных нормативными правовыми актами РФ случаях такие отношения возникают на основании контракта в результате избрания по конкурсу для замещения должностей правоохранительной службы; назначения на должность или утверждения в должности правоохранительной службы; восстановления в должности правоохранительной службы в соответствии с законодательством РФ

Замещение должностей правоохранительной службы может осуществляться по конкурсу в порядке и на условиях, определяемых законами и иными правовыми актами РФ.

Служебные отношения на правоохранительной службе возникают (изменяются) со дня, определенного правовым актом уполномоченного лица **о назначении** гражданина на должность правоохранительной службы.

В случае отказа служащего от заключения контракта после назначения на должность, утверждения или восстановления в должности правоохранительной службы издается правовой акт о его освобождении от должности и (или) увольнении с правоохранительной службы.

Сторонами контракта являются **Российская Федерация**, а также **уполномоченное лицо** и **гражданин**. При заключении, изменении и расторжении контракта **от имени Российской Федерации** выступает **уполномоченное лицо**.

При поступлении гражданина впервые на правоохранительную службу с ним заключается **первый контракт.**

Контракт может заключаться на **неопределенный** срок и **на определенный** срок.

Контракт, заключенный на неопределенный срок, действует **до достижения служащим** предельного возраста **пребывания на правоохранительной службе. Исключения установлены ФЗ о правоохранительной службе.**

Случаи, когда могут заключаться **срочные контракты** и **сроки их действия**, установлены ФЗ о правоохранительной службе (ст. 27). При этом выделяются основания, при наличии которых заключение между сторонами срочного контракта является обязательным, например, при поступлении гражданина на очную форму обучения в образовательное учреждение. Срочный специальный контракт заключается со служащим на период выполнения специальных заданий либо задач в **особых условиях** — по решению Президента РФ, руководителя государственного органа, в котором **предусмотрена** правоохранительная служба.

Содержание контракта **составляют его** существенные **и** иные условия. **Они определяются с учетом того, заключается ли контракт о поступлении на правоохранительную службу или на обучение. Контакт должен содержать такие** существенные **условия, как наименование замещаемой** должности **правоохранительной службы с** указанием **государственного** органа, его структурного подразделения **и** места **нахождения; дату начала исполнения служебных обязанностей;** обязанность **РФ и** уполномоченного **лица** создавать **условия прохождения правоохранительной службы, установленные законодательством РФ и др.**

В качестве дополнительных условий контракт может содержать указание на испытание и другие условия, не ухудшающие положение гражданина по сравнению с установленными ФЗ о правоохранительной службе и иными нормативными правовыми актами, регулирующими правоохранительную службу.

В контракте предусматриваются меры ответственности сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязательств.

Прохождение правоохранительной службы

Назначение на должности правоохранительной службы I группы производится в порядке, установленном федеральными законами об органах, в которых предусмотрена правоохранительная служба, и указами Президента РФ, а II—V групп — руководителем уполномоченного государственного органа

Служащий, впервые поступающий на правоохранительную службу, приводится к Присяге на верность Российской Федерации. Текст присяги утвержден ФЗ о правоохранительной службе, порядок приведения к ней устанавливается руководителем уполномоченного правоохранительного органа. Профессиональная служебная деятельность служащего осуществляется в соответствии со служебным регламентом, утверждаемым уполномоченным лицом в соответствии с законодательством и иными нормативными правовыми актами РФ

В служебном регламенте служащего, независимо от замещаемой должности, обязательно указание на общие обязанности, права и полномочия служащего, установленные ФЗ о правоохранительной службе и иными нормативными правовыми актами РФ, регламентирующими деятельность государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба.

Порядок разработки и утверждения служебных регламентов, а также типовые служебные регламенты устанавливаются Президентом РФ.

Прохождение правоохранительной службы связано с возможными переводами и перемещениями, прикомандированиями к государственным органам и иным организациям, в том числе международным, профессиональной подготовкой, зачислением в резерв государственного органа, аттестацией служащего, с совмещением им должностей и совместительством и т. д. — все эти и некоторые другие вопросы правового положения служащих достаточно подробно урегулированы ФЗ о правоохранительной службе и иными нормативными правовыми актами о данной службе. Будучи созвучными с вопросами трудового права, их публично-правовое регулирование имеет существенные особенности. Не умаляя большой значимости всех этих вопросов, избирательно, и весьма кратко, рассмотрим порядок аттестации служащих, присвоения им специальных званий и классных чинов, службы в особых условиях.

Аттестация имеет целью определение соответствия квалификации и служебной деятельности служащего требованиям, предъявляемым к замещаемой должности правоохранительной службы. Она проводится каждые четыре года пребывания в замещаемой должности правоохранительной службы, независимо от вида контракта.

Досрочная аттестация проводится: а) при переводе служащего в соответствии с ФЗ о правоохранительной службе; б) при прекращении правоохранительной службы в связи с восстановлением в должности ранее замещавшего ее служащего

Порядок аттестации служащих, замещающих должности правоохранительной службы I группы, определяется Президентом РФ, а служащих, замещающих должности II—V групп, — руководителем уполномоченного государственного органа.

По результатам аттестации аттестационной комиссией дается одна из следующих рекомендаций:

1) **соответствует**: а) замещаемой должности правоохранительной службы; б) замещаемой должности и подлежит включению в кадровый резерв для замещения вышестоящей должности правоохранительной службы;

2) **не соответствует** замещаемой должности правоохранительной службы и подлежит: а) направлению на переподготовку или повышение квалификации; б) переводу; в) увольнению.

3) **о переносе аттестации** на срок до одного года с предложение **устранить** недостатки и упущения в служебной деятельности, указанные в отзыве непосредственного руководителя.

С учетом рекомендаций аттестационной комиссии не позднее **двух недель** после проведения аттестации соответствующим руководителем принимается решение о: а) продлении со служащим контракта, б) включении служащего в кадровый резерв для замещения вакантной вышестоящей должности правоохранительной службы; в) направлении служащего на профессиональную переподготовку или повышение квалификации, г) переводе служащего; д) расторжении со служащим контракта и увольнении.

Прохождение правоохранительной службы в особых условиях

К таким условиям закон относит действие военного или чрезвычайного положения, вооруженные конфликты, проведение контртеррористических мероприятий, ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В таких условиях возникает необхо-

димость выполнения специальных мероприятий, направленных на обеспечение общественного порядка, общественной и государственной безопасности, повышается угроза жизни и здоровью при осуществлении служебной деятельности. Это требует внесения изменений в содержание служебной деятельности, характерной для нормальных условий. Ужесточаются к ней требования, а также социальная и правовая ответственность служащих. С учетом этого по решению уполномоченного лица допускается изменение режима служебного времени служащего, возложение на служащего дополнительных обязанностей, установление дополнительных ограничений, временный перевод служащего и установление других особых условий прохождения правоохранительной службы без согласия служащего. Со служащим может быть заключен срочный специальный контракт на прохождение правоохранительной службы в особых условиях.

Отказ служащего **от прохождения** правоохранительной **службы в особых условиях** является **основанием освобождения** его **от замещаемой должности** и **расторжения** контракта.

Прохождение правоохранительной службы связано с присвоением служащим специальных званий или классных чинов этой службы. Таким образом определяется принадлежность служащего к правоохранительной службе, стимулируется повышение его квалификационного и профессионального уровня, отчасти формируются отношения между служащими.

Условия присвоения специальных званий и классных чинов установлены ФЗ о правоохранительной службе, запрещающим также установление иных условий.

§ 6. Прекращение службы в правоохранительных органах

Служба в правоохранительных органах прекращается в случаях увольнения сотрудника или его гибели (смерти). Уволен он может быть по основаниям, общим для прекращения государственной службы.

Сотрудник может быть уволен по собственному желанию. К основаниям увольнения относятся также прекращение гражданства РФ; достижение установленного предельного возраста; выслуга срока службы, дающего право на пенсию; окончание

срока службы, предусмотренного контрактом; нарушение условий контракта: служебное несоответствие в аттестационном порядке; грубое нарушение или систематическое нарушение дисциплины, совершение проступков, несовместимых с требованиями, предъявляемыми к личным, нравственным качествам сотрудника и др. Причем при наличии одних оснований сотрудник может быть уволен как по его инициативе, так и по инициативе уполномоченного руководителя (начальника), в других случаях — помимо воли сотрудника, например, за грубое нарушение дисциплины и др

Увольнение оформляется приказом уполномоченного руководителя (начальника)

Увольнение сотрудника не всегда означает бесследно утрату им связи с правоохранительной службой. За некоторыми из них сохраняется право ношения формы и т. д.

По ФЗ о правоохранительной службе правоохранительная служба прекращается в случаях увольнения служащего либо его гибели (смерти) либо признания его безвестно отсутствующим или объявления умершим в соответствии с законодательством РФ.

Служащий увольняется в связи с прекращением или расторжением контракта по основаниям, установленным законом. Во многих случаях применительно к основаниям предусматриваются и условия увольнения. Например, увольнение в связи с состоянием здоровья служащего, восстановлением в должности служащего, с сокращением должности по инициативе уполномоченного лица допускается при невозможности перевода служащего или отказа его от перевода, и т. п.

Контракт может быть прекращен лишь в двух случаях: по истечении срока действия срочного контракта и по достижении служащим предельного возраста пребывания на правоохранительной службе.

Основания расторжения контракта подразделяются на два вида: а) при их наличии лишь возможно расторжение контракта по соглашению сторон: по собственному желанию служащего; в связи с изменением существенных условий контракта; неоднократное нарушение служебной дисциплины и др., б) влекущие его обязательное расторжение — признание служащего недееспособным: выход из гражданства РФ; осуждение служащего за совершение преступления и др.

В зависимости **от инициатора** расторжения контракта основания могут быть подразделены на три группы: а) **по инициативе любой стороны** — в случае его прекращения по соглашению сторон; истечение срока действия срочного контракта, б) **по инициативе служащего** — невозможность продолжения исполнения обязанностей в связи с зачислением в образовательное учреждение; необходимость ухода за родителями и другими лицами, указанными в законе; ухода за ребенком, не достигшим возраста 18 лет, и др., в) **по инициативе уполномоченного лица** при условии заблаговременного уведомления служащего о расторжении контракта.

Служащий **увольняется письменным** приказом уполномоченного должностного лица.

Служащие, замещающие должности II—IV групп, **увольняются** должностными лицами, определенными руководителем **уполномоченного органа,** I группы — руководителем **уполномоченного органа** после освобождения их от должности Президентом РФ.

Правоохранительная служба прекращается **со** дня исключения **служащего** из списка **государственного органа.**

Умершие (погибшие), признанные безвестно отсутствующими, объявленные умершими исключаются из списка соответствующего органа со дня смерти (гибели) или вступления в силу решения суда о признании служащего безвестно отсутствующим или объявления его умершим.

§ 7. Дисциплинарная ответственность сотрудников правоохранительных органов

Дисциплинарная ответственность сотрудников правоохранительной службы предусмотрена нормативными правовыми актами о ее видах, а также актами, там, где они приняты, о дисциплине сотрудников соответствующих праноохранительных органов.

Ее основания одинаковы — нарушение служебной дисциплины, но, в чем конкретно оно может выражаться, не уточняется. Однако системы дисциплинарных взысканий, предусмотренные указанными актами, не совпадают Во всех случаях к ним относятся замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение. К сотруд-

никам органов внутренних дел могут быть применены также взыскания в виде понижения в должности; снижения в специальном звании на одну ступень; лишения нагрудного знака.

По ФЗ о правоохранительной службе основанием дисциплинарной ответственности является нарушение служебной дисциплины, т. е. дисциплинарный проступок, которым признается виновное действие (бездействие), повлекшее за собой нарушение законодательства РФ, требований к служебному поведению, правил внутреннего распорядка, неисполнение или ненадлежащее исполнения требований к служебному поведению, своих служебных обязанностей, предусмотренных контрактом обязательств, приказов и распоряжений прямых и непосредственных руководителей.

Однако данное описание нарушения служебной дисциплины в качестве основания дисциплинарной ответственности отличается от определения понятия служебной дисциплины на правоохранительной службе, данного в этом же Законе. Здесь служебная дисциплина трактуется как обязательное и точное соблюдение служащим законодательства РФ, служебного регламента, служебного распорядка государственного органа, в котором предусмотрена правоохранительная служба, обязательств, предусмотренных контрактом, приказов и распоряжений прямых и непосредственных руководителей Такое разночтение не может быть оправдано. Но поскольку описание в Законе дисциплинарного проступка является специальным, на него должна быть ориентирована и правоприменительная практика.

В законе особо выделен перечень грубых дисциплинарных проступков. Это нарушение запретов на правоохранительной службе; прогул (отсутствие на службе без уважительных причин более четырех часов в течение установленного ежедневного служебного времени); нахождение на службе в состоянии алкогольного, наркотического либо токсического опьянения; совершение деяния, повлекшего ущемление прав и свобод человека и гражданина, возникновение угрозы безопасности государства, жизни и здоровью людей, создание помех в работе или приостановление деятельности государственных органов или иных организаций и их структурных подразделений, причинение имущественного ущерба в крупном размере либо причинение иного существенного вреда; утрата служащим закрепленного за ним оружия, отказ или уклонение от прохождения врачебной комиссии правоохранительной службы, когда обязательность ее про-

хождения установлена законом; неявка служащего на аттестацию без уважительных причин.

Мерами ответственности за нарушение служебной дисциплины являются дисциплинарные взыскания

За совершение дисциплинарного проступка на служащего может быть наложено дисциплинарное взыскание, систему которых образуют: замечание, выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; освобождение от замещаемой должности правоохранительной службы с понижением в должности; увольнение с правоохранительной службы.

В образовательных учреждениях могут применяться также взыскания в виде назначения вне очереди в наряд на работу, лишения очередного увольнения из расположения образовательного учреждения, а также отчисления из образовательного учреждения.

Административную ответственность служащие правоохранительной службы несут, как правило, на общих основаниях — как граждане или должностные лица Однако в установленных случаях за административные правонарушения они подлежат дисциплинарной ответственности. К ним не могут быть применены такие административные наказания, как штраф, административный арест.

ГЛАВА 11
Основы военной службы

§ 1. Понятие военной службы и ее принципы

Военная служба — вид федеральной государственной службы. Непосредственной правовой предпосылкой ее формирования и функционирования является Конституция РФ. провозгласившая защиту Отечества долгом и обязанностью гражданина РФ. Прежде всего, данная служба выделяется тем, что формируется **на сочетании обязательности** — призыва граждан и **добровольности** — заключения контракта на военную службу Будучи в **принципе единой, назначение** военной службы, а следовательно, **ее структура** неоднозначны. Военная служба, с одной стороны, решает задачи обеспечения **безопасности** и обороны го-

сударства от внешнего нападения (Вооруженные Силы и др.), с другой — обеспечение внутренней безопасности государства и общества, предупреждения и пресечения вооруженных конфликтов и террористических актов внутри страны (внутренние войска и др.). Военная служба предусматривается в некоторых федеральных органах для выполнения специальных задач. В силу своего особого назначения военная служба всегда имела и сохраняет во многом автономное правовое обеспечение, учитывающее ее существенную специфику. Не случайно, будучи вовлеченной в настоящее время в русло административной реформы, стержнем которой, в конечном счете, является государственная служба, особо формируются концепция военной службы и ее воплощение в нормативных правовых актах. В ФЗ о системе государственной службы специально оговорено, что имеющееся определение понятия военной службы сохраняет силу до внесения изменений и дополнений в соответствующие законы.

Система действующих **правовых актов о военной службе** (с внесенными в них изменениями и дополнениями) в принципе основывается на Конституции РФ и включает Закон РФ от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», Закон РФ от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», Закон РФ от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», а также Положение о порядке прохождения военной службы, утв. Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г. № 1237 и др.

Под военной службой подразумевается не только **служба в Вооруженных Силах РФ**, но и в **других** войсках и воинских **формированиях и органах**. Особенности военной службы в них предусматриваются также в относящихся к ним других законах и подзаконных нормативных правовых актах, например, в ФЗ «О внутренних войсках Российской Федерации», ФЗ «О Государственной границе Российской Федерации» и др.

Положения принципиального характера, касающиеся организации и функционирования военной службы, ближайшей перспективы ее развития, содержатся в **ФЗ о системе государственной службы.**

В данном Законе **под военной службой** понимается **профессиональная служебная деятельность на воинских должностях в Вооруженных Силах, в других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства.**

Гражданам, занимающим должности военной службы, присваиваются **воинские звания.**

В Законе РФ «О воинской обязанности и военной службе» **военная служба** определяется как особый вид федеральной государственной службы, исполняемой гражданами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях, органах, а также иностранными гражданами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах (см. ст 2)[1] **Гражданин, проходящий военную службу, является военнослужащим и имеет правовое положение, определяемое законом.**

По своему смыслу приведенные определения военной службы в основном совпадают, но, будучи данные в разное время, они отличаются обозначением назначения военной службы (оно имеется в ФЗ о системе государственной службы) и конкретизацией ее субъектов (оно полнее в ФЗ о воинской обязанности и военной службе). В частности, право иностранных граждан на военную службу предусмотрено законом, принятым позднее ФЗ о системе государственной службы. Указанные различия представляются существенными и должны быть нивелированы в новом законодательстве о военной службе.

Военная служба по определению является **вооруженной службой,** что обусловлено самой сущностью военного дела, особенностями его организации государством, его материально-техническим оснащением, необходимостью специальной подготовки для эффективного использования в случае необходимости вооружения и боевой техники Возможность участия в боевых действиях и специальная профессиональная подготовка к ним

[1] В самой формулировке определения военной службы, данного в этом Законе, конкретизируется, что обозначается терминами «другие войска», «воинские формирования», «органы».

Подразумеваются: а) **под другими войсками** — пограничные войска, внутренние войска МВД РФ, войска гражданской обороны; б) **воинскими формированиями** — инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти, создаваемые на военное время специальные формирования, в) **органами** — Служба внешней разведки РФ, органы Федеральной службы безопасности, федеральный орган специальной связи и информации, федеральные органы государственной охраны, федеральный орган мобилизационной подготовки органов государственной власти РФ К военной отнесена также служба в подразделениях Государственной противопожарной службы МЧС РФ.

являются стержневыми в содержании обязанностей военнослужащих.

Военнослужащие законодательством относятся к **особым субъектам правовой ответственности** за некоторые правонарушения, а также юрисдикции. Это, а также наличие специализированных военных органов правосудия и прокуратуры указывают на повышенную юридическую ответственность перед обществом и государством военной службы.

Для военной службы особый смысл имеет Военная присяга военнослужащего. **Она является обязательной как для военнослужащих по призыву, так и контракту,** выражает прямую связь **исполнения военнослужащим обязанностей по защите Отечества.**

Законодательство о военной службе исходит из широкого представления **о военных должностях**, признавая ими не только должности, замещаемые военнослужащими, наделенными организационно-распорядительными полномочиями, но и солдатами, матросами, в том числе и учрежденные в военных учебных заведениях. **Субъектами военной службы являются граждане РФ**, а также, в предусмотренных законом случаях, **иностранные граждане.**

Граждане РФ проходят службу **по призыву** либо в **добровольном** порядке — по **контракту, а иностранные граждане — по контракту** и лишь на воинских должностях, подлежащих замещению **солдатами, матросами, сержантами и старшинами.**

В Законе РФ о воинской обязанности и военной службе определено, когда военнослужащий: а) исполняет воинские обязанности и б) не признается исполняющим обязанности военной службы, например, в случае добровольного приведения себя в состояние наркотического или токсического опьянения и др.

О принципах военной службы. В действующих нормативных правовых актах пока не определены особенности принципов, лежащих в основе военной службы. Разумеется, что она строится и функционирует на основе общих для государственной службы принципов, сформулированных в ФЗ о системе государственной службы, конкретизируемых с учетом ее очевидных особенностей. Однако из нормативных правовых актов вытекает необходимость дополнить их перечень, как представляется, такими принципами, как сочетание начал обязательности и добровольности ее формирования и осуществления; жесткой

централизации ее системы; беспрекословного выполнения подчиненными приказов непосредственных и прямых командиров (начальников); открытости, не связанной с разглашением сведений, составляющих государственную и военную тайну; гуманизма в отношениях между военнослужащими.

§ 2. Воинские должности: понятие и виды

Военнослужащие проходят военную службу на военных должностях. На военнослужащего не может быть возложено постоянное исполнение должности, которую он не занимает. Он может проходить военную службу не на воинских должностях только в период прохождения начальной военной подготовки до принятия Военной присяги; при нахождении в распоряжении командира (начальника) — не более трех месяцев; в связи с организационно-штатными мероприятиями — не более шести месяцев и в других случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами.

Военнослужащий может занимать только одну должность. Каждой должности должно соответствовать одно воинское звание.

По каждой должности устанавливаются квалификационные требования, которым должен соответствовать занимающий ее военнослужащий.

Единый перечень должностей, подлежащих замещению высшими офицерами, а также общее количество должностей, подлежащих замещению полковниками, капитанами 1 ранга, утверждаются Президентом РФ.

Перечни иных воинских должностей утверждаются в порядке, определяемом министром обороны РФ или руководителем федерального органа исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба.

В перечнях воинских должностей определяются воинские должности, которые могут замещаться военнослужащими женского пола, военнослужащими — иностранными гражданами, гражданским персоналом или замещаются на конкурсной основе.

Установлены следующие составы военнослужащих и воинские звания.

Составы военнослужащих	Воинские звания	
	войсковые	корабельные
Солдаты, матросы, сержанты, старшины	рядовой ефрейтор младший сержант сержант старший сержант старшина	матрос старший матрос старшина 2 статьи старшина 1 статьи главный старшина главный корабельный старшина
Прапорщики и мичманы	прапорщик старший прапорщик	мичман старший мичман
Офицеры: младшие офицеры	младший лейтенант лейтенант старший лейтенант капитан	младший лейтенант лейтенант старший лейтенант капитан-лейтенант
старшие офицеры	майор подполковник полковник	капитан 3 ранга капитан 2 ранга капитан 1 ранга
высшие офицеры	генерал-майор генерал-лейтенант генерал-полковник генерал армии	контр-адмирал вице-адмирал адмирал адмирал флота
	Маршал Российской Федерации	

Воинские должности подразделяются также по функциональному назначению (начальник, командир и т. п.), родам войск, структуре войск и др.

§ 3. Основы правового положения и виды военнослужащих

Правовое положение военнослужащих непосредственно регламентируется, прежде всего, ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и Законом РФ «О статусе военнослужащих». Особенность последнего Закона в том, что он регламентирует правовое положение военнослужащего в обществе, а не только его собственно служебный статус.

Иными словами, одновременно устанавливается статус и как военнослужащего, и как гражданина, уволенного с военной службы. При этом имеются в виду права, обязанности и свободы, главным образом сопряженные с конституционными, но с особенностями их реализации в отношении военнослужащих.

По ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» **военнослужащим признается гражданин РФ и иностранный гражданин, проходящий военную службу, и имеет статус, установленный федеральным законом.** В указанном Законе статус военнослужащих определяется как совокупность их прав, обязанностей, свобод и ответственности, установленных законодательством и гарантированных государством. Особенности статуса военнослужащих в обществе определяются возложенными на них обязанностями по вооруженной защите государства, связанными с необходимостью беспрекословного выполнения поставленных задач в любых условиях, в том числе с риском для жизни. В **военное время и в условиях чрезвычайного положения** особенности правового положения военнослужащих устанавливаются законами РФ **о военном положении, о мобилизации и о чрезвычайном положении.**

Военнослужащие находятся под защитой государства. Никто не может вмешиваться в служебную деятельность военнослужащих, кроме лиц, уполномоченных на то законодательством.

Действия, нарушающие и ущемляющие права военнослужащих в связи с исполнением ими обязанностей военной службы, признаются отягчающими обстоятельствами при определении ответственности и назначении наказания. Они могут быть задержаны или подвергнуты аресту только по основаниям, предусмотренным законодательством РФ и общевойсковым уставам Вооруженных Сил РФ.

Необходимо отметить важную особенность в установлении правового статуса военнослужащих, состоящую в том, что федеральные законы, имеющие прямое отношение к его установлению, не содержат специального перечня общих обязанностей и прав военнослужащего. В частности, ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» установлен открытый перечень случаев, когда военнослужащий признается исполняющим обязанности военной службы. Они определены: а) **применительно к непосредственному содержанию служебной деятельности:**

участие в боевых действиях, выполнение задач в условиях чрезвычайного положения и военного положения, а также в условиях вооруженных конфликтов; исполнение должностных обязанностей; несение боевого дежурства, боевой службы; службы в гарнизонном наряде; исполнение обязанностей в составе суточного наряда; участие в учениях или походах кораблей; выполнение приказа или распоряжения, отданного командиром (начальником); нахождение в служебной командировке; б) месту его нахождения: на территории воинской части в течение установленного распорядком дня служебного времени или в другое время, если это вызвано служебной необходимостью; на лечении; в плену, за исключением случаев добровольной сдачи в плен и т. д.; в) к действиям, признанным судом совершенными в интересах личности, общества и государства (защита жизни и здоровья личности, оказание правоохранительным органам помощи по обеспечению общественной безопасности и т. д.).

Эти положения Закона определяют, когда военнослужащий находится при исполнении обязанностей военной службы, но не перечни их служебных обязанностей и прав, которые подразделяются на три вида: а) общие для всех военнослужащих, например, соблюдать верность Военной присяги, военную дисциплину, добросовестно исполнять должностные обязанности и др.; б) должностные, которые, в свою очередь, различаются в зависимости от вида военной должности, рода войск и др.; в) специальные, которыми военнослужащие наделяются в связи с выполнением ими особых функций военной службы (караульного, постового и др.).

Военнослужащие, являющиеся иностранными гражданами, участвуют в выполнении задач в условиях военного положения, а также в условиях вооруженных конфликтов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации и законодательством РФ

Военнослужащие могут быть подразделены на виды по разным основаниям.

В зависимости от отношения к гражданству — на военнослужащих, являющихся гражданами РФ и иностранными гражданами.

По способу замещения воинских должностей — на военнослужащих, выполняющих обязанности военной службы по

призыву и в добровольном порядке, т. е. по контракту. В последнем случае ими могут быть как граждане РФ, так и иностранные граждане.

По составу военнослужащих и соответствующим им воинским (войсковыми и корабельными) званиям, а также замещаемым должностям, учреждаемым в системе военной администрации.

Возможна также классификация военнослужащих и по другим основаниям, например, по родам и видам войск, в зависимости от их подведомственности и др.

Федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента РФ могут быть установлены случаи прохождения военнослужащими военной службы не на воинских должностях. Например, военнослужащие, проходящие военную службу по контракту, могут быть направлены не на воинские должности в международные организации, на военные кафедры при федеральных государственных образовательных учреждениях и др.

§ 4. Прохождение военной службы

Данное понятие включает в себя назначение на воинскую должность, присвоение воинского звания, аттестацию, увольнение с военной службы, а также другие обстоятельства, в соответствии с которыми определяется служебно-правовое положение военнослужащих.

Порядок прохождения военной службы определяется ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», другими относящимися к ней федеральными законами, Положением о порядке прохождения военной службы и иными нормативными правовыми актами.

Военнослужащие проходят военную службу по призыву или по контракту.

Солдаты, матросы, сержанты, старшины, а также офицеры проходят военную службу по призыву или по контракту; прапорщики и мичманы — по контракту.

Призыву на военную службу подлежат граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет: а) состоящие или обязанные состоять на воинском учете и не пребывающие в запасе, б) окончившие определенные высшие образовательные учреждения и

зачисленные в запас с присвоением воинского звания офицера. Будучи призванными на военную службу, они имеют статус военнослужащих, проходящих военную службу по контракту. Особенности прохождения ими военной службы определены ФЗ о воинской обязанности и военной службе, а также Положением о порядке прохождения военной службы.

Военную службу по призыву **граждане** проходят в Вооруженных Силах РФ, пограничных органах и пограничных войсках, во внутренних войсках МВД **РФ. Лишь** после укомплектования **в них воинских** должностей, замещаемых по призыву, **граждане** направляются **в соответствии с указом Президента РФ** в другие войска, воинские формирования и органы для прохождения военной службы по призыву. Контракт **о прохождении военной службы** заключается гражданином **(иностранным гражданином)** с Минобороны **РФ или** федеральным органом **исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба,** письменно **по типовой форме в порядке, определяемом Положением о порядке прохождения военной службы.**

В контракте закрепляется **добровольность** поступления гражданина (иностранного гражданина) на военную службу, **срок,** в течение которого он обязуется **проходить** военную службу, и условия контракта.

Условия контракта включают в себя **обязанность** гражданина **(иностранного** гражданина) **проходить военную службу** в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях или органах в течение установленного контрактом срока, **добросовестно** исполнять все **общие, должностные** и **специальные** обязанности, а также **право на соблюдение его прав и прав его семьи,** установленных нормативными правовыми актами, определяющими статус военнослужащих и порядок прохождения военной службы.

Контракт вступает в силу со дня его подписания **соответствующим должностным лицом и прекращает свое действие** со дня заключения военнослужащим иного **контракта,** исключения военнослужащего **из списков воинской части в случаях, установленных федеральными законами.**

Военнослужащие, назначенные на должности министра обороны РФ, руководителей федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, проходят военную службу без заключения контракта.

Поскольку граждане РФ (иностранные граждане), поступают на военную службу по контракту, минуя призывную комиссию, законом установлены определенные предъявляемые к ним требования. Они должны владеть государственным языком РФ, соответствовать медицинским и профессионально-психологическим требованиям военной службы к конкретным военно-учетным специальностям, а также по уровню образования, профессиональной подготовке, физической подготовке.

Соответствие граждан РФ (иностранных граждан) установленным требованиям определяется комиссией военного комиссариата по отбору кандидатов, поступающих на военную службу по контракту.

Основание для отказа в заключении контракта на военную службу определены законом. Решение об отказе может быть обжаловано в вышестоящий орган, прокуратуру или в суд.

Срок военной службы установлен:

а) для военнослужащих, не имеющих воинского звания офицера и призванных на военную службу до 1 января 2007 г., — 24 месяца. Этот срок не распространяется на военнослужащих, окончивших государственные, муниципальные или имеющие государственную аккредитацию по соответствующим специальностям негосударственные образовательные учреждения высшего профессионального образования, не имеющих воинского звания офицера и призванных на военную службу до 1 января 2008 г. Их срок службы — 12 месяцев;

б) для военнослужащих, не имеющих воинского звания офицера и призванных на военную службу с 1 января по 31 декабря 2007 г., — 18 месяцев. Этот срок не распространяется на указанных военнослужащих, срок службы которых установлен 12 месяцев (военнослужащих, окончивших соответствующие образовательные учреждения);

в) для военнослужащих, имеющих воинское звание офицера и призванных на военную службу до 1 января 2008 г., — 24 месяца;

г) для военнослужащих, призванных на военную службу после 1 января 2008 г., — 12 месяцев;

д) для военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, — в соответствии с контрактом о прохождении военной службы.

В нормативных правовых актах различаются первый и новый контракт о прохождении военной службы, которые отличаются по заключаемым их субъектам, срокам.

Для исчисления срока военной службы важное значение имеют его начало и окончание, учитывая, что они в законе дифференцированы. Началом военной службы считается для граждан: а) не пребывающих в запасе, призванных на военную службу, — день убытия из военного комиссариата субъекта РФ к месту прохождения военной службы; б) призванных на военную службу из числа окончивших учреждения высшего профессионального образования и зачисленных в запас с присвоением воинского звания офицера, — день убытия к месту прохождения военной службы, указанный в предписании военного комиссариата; в) призванных на военную службу непосредственно после окончания учреждения высшего профессионального образования, которым присвоено звание офицера, — день убытия в отпуск, предоставляемый военным комиссариатом по окончании образовательного учреждения; г) поступивших на военную службу по контракту — день вступления его в силу.

Прохождение военной службы связано с возможностью прикомандирования военнослужащих к органам государственной власти, государственным унитарным предприятиям, международным организациям и др.

Военнослужащие могут быть переведены из Вооруженных Сил в федеральные органы исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, и наоборот, из одного федерального органа в другой, в которых имеется военная служба.

Прохождение военной службы предполагает обеспечение военнослужащих форменной одеждой, присвоение воинских званий, возможность ее приостановления в связи с избранием военнослужащего депутатом, наделением полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, избранием главой муниципального образования и в других случаях.

Окончанием военной службы считается дата исключения военнослужащего из списков личного состава воинской части, которое должно быть совершено в день истечения срока военной службы. Исключения предусмотрены законом: нахождение военнослужащего на стационарном лечении, военнослужащий участвует в походах кораблей и др.

§ 5. Увольнение с военной службы

Увольнение с военной службы допускается по основаниям и в порядке, установленным ФЗ о воинской обязанности и во-

енной службе, а также Положением о порядке прохождения военной службы. Они имеют определенную специфику при увольнении военнослужащих, замещающих должности по призыву и контракту.

Увольнение военнослужащих с военной службы производится **в запас**, если военнослужащий к моменту увольнения не достиг предельного возраста пребывания в запасе и по состоянию здоровья годен или ограниченно годен к военной службе; **в отставку**, если военнослужащий к моменту увольнения достиг предельного возраста пребывания в запасе или по состоянию здоровья признан негодным к военной службе; **с военной службы**, если военнослужащему назначено наказание в виде лишения свободы или ограничения свободы.

Военнослужащие увольняются по истечении срока военной службы или досрочно.

Военнослужащий, проходящий военную службу **по призыву**, может быть уволен досрочно по его собственному желанию лишь при наличии причин, установленных законом.

Указанными выше нормативными актами установлены обширные перечни оснований увольнения с военной службы. В их числе — достижение предельного возраста пребывания на военной службе; истечение срока военной службы по призыву и по истечении срока контракта, при отсутствии других оснований для увольнения; признание негодным или ограниченно годным к военной службе и т. д.

Военнослужащий, проходящий военную службу **по контракту**, может быть досрочно уволен с военной службы в связи с организационно-штатными мероприятиями; при сокращении занимаемой им должности и отсутствии его согласия с назначением на другую должность; при невыполнении им условий контракта о прохождении военной службы и т. д. Предусмотрены также основания досрочного увольнения по его собственному желанию, например, в связи с нарушением условий контракта в отношении военнослужащего; по семейным обстоятельствам, предусмотренным в законе (в связи с необходимостью переезда семьи в другую местность, в связи с необходимостью ухода за ребенком, не достигшим возраста 18 лет, которого военнослужащий воспитывает без матери (отца) и др

Военная служба военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, может быть приостановлена с освобож-

дением от занимаемых воинских должностей или продолжением воинской службы. Основания, порядок и условия направления указанных военнослужащих на не воинские должности, а также приостановления военной службы регламентируются Положением о порядке прохождения военной службы, утв. Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г № 1237.

Военнослужащие, не имеющие воинского звания офицера и проходящие военную службу по призыву, имеют право на досрочное увольнение, если они являются сыновьями (родными братьями): военнослужащих, погибших (умерших) в связи с исполнением ими обязанностей военной службы, и граждан, проходивших военные сборы, погибших (умерших) в связи с исполнением ими обязанностей военной службы в период прохождения военных сборов; граждан, умерших вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) либо заболевания, полученных в связи с исполнением ими обязанностей военной службы, после увольнения с военной службы либо после окончания военных сборов; занятых постоянным уходом за родителями, женой, родным братом, родной сестрой, дедушкой, бабушкой или усыновителем, если отсутствуют другие лица, обязанные по закону содержать их и при других условиях, установленных законом; имеющих ребенка, воспитываемого без матери

Увольнение с военной службы производится высших офицеров — указами Президента РФ; полковников, капитанов 1 ранга, а также военнослужащих, увольняемых в связи с переходом на службу в другие войска, воинские формирования и органы, — руководителями федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба; других военнослужащих — должностными лицами в соответствии с правами, предоставленными им по назначению военнослужащих на воинские должности.

В нормативных правовых актах детально регламентированы процедуры увольнения с военной службы: учитываются пол, сроки службы, замещаемые должности, отношение к исполнению обязанностей военной службы, наличие заключения аттестационной комиссии, возможность сохранения права ношения форменной одежды и т. д.

§ 6. Основы дисциплинарной ответственности военнослужащих

Они определяются ФЗ от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил Российской Федерации (далее — Дисциплинарный устав). Нормы принципиального характера по данному вопросу закреплены в ст. 2.5 КоАП РФ.

В указанных нормативных правовых актах отражены характерные черты дисциплинарной ответственности военнослужащих, относящиеся к ее основаниям, дисциплинарным взысканиям, дифференциации полномочий субъектов дисциплинарной власти по их применению, производству по дисциплинарным проступкам и исполнению дисциплинарных взысканий.

Законодательством предусмотрены два вида оснований дисциплинарной ответственности военнослужащих: дисциплинарный проступок; административное правонарушение.

Общим основанием дисциплинарной ответственности военнослужащих является дисциплинарный проступок. Он определяется в ст. 28.2 ФЗ «О статусе военнослужащих» как противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины, которое в соответствии с законодательством Российской Федерации не влечет за собой уголовной или административной ответственности. В этом понимании дисциплинарный проступок органично связан с воинской дисциплиной, представляющей собой важнейший основополагающий принцип военной службы. Ее смысл в строгом и точном соблюдении всеми военнослужащими порядка и правил, установленных законами, воинскими уставами и приказами командиров (начальников) (п. 1 Дисциплинарного устава).

Из определения понятия дисциплинарного проступка вытекает, что его отграничение от пограничных или смежных, частично совпадающих с ним преступлений и административных правонарушений обязательно предполагает выявление их специфических признаков, закрепленных законодательством. При этом имеются в виду такие административные правонарушения, которые сами по себе законом не признаются основанием дисциплинарной ответственности военнослужащих.

Административные правонарушения, влекущие ответственность военнослужащих, в ст. 2.5 КоАП РФ подразделены на две

группы. К первой группе отнесены административные правонарушения, за совершение которых военнослужащие несут дисциплинарную ответственность. В КоАП РФ субъекты таких административных правонарушений определены в общей форме, но их виды не конкретизированы.Они должны быть обозначены в федеральных законах и иных нормативных правовых актах, регламентирующих прохождение военной службы военнослужащими и их статус.

Ко второй группе отнесены административные правонарушения (по установленному перечню), за совершение которых военнослужащие несут административную ответственность на общих основаниях, например, за административные правонарушения, предусмотренные главами 12, 15, 16 и т. д. КоАП РФ.

Среди оснований дисциплинарной ответственности выделяются грубые дисциплинарные проступки. К ним относятся: нарушение установленных правил взаимоотношений между военнослужащими; самовольное оставление воинской части или установленного за пределами воинской части места военной службы военнослужащим, проходящим военную службу по призыву (за исключением офицеров); неявка в срок без уважительных причин на службу при увольнении из расположения воинской части или с корабля на берег, при назначении, переводе, а также из командировки, отпуска или лечебного учреждения; отсутствие военнослужащего, проходящего военную службу по контракту, или офицера, проходящего службу по призыву, в воинской части или установленном за пределами воинской части месте военной службы без уважительных причин более четырех часов подряд в течение установленного ежедневного служебного времени; уклонение от обязанности военной службы; нарушение правил: несения боевого дежурства (боевой службы), пограничной службы, караульной службы, внутренней службы, патрулирования в гарнизоне, несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности; умышленное уничтожение, повреждение, порча, незаконное расходование имущества или использование военного имущества; нарушение правил обращения с оружием, взрывчатыми веществами и предметами, представляющими повышенную опасность, нарушение правил пользования транспортными средствами или их эксплуатации, повлекшее по неосторожности причинение вреда здоровью человека, повреждение военного имущества либо иные вредные последствия; ад-

министративное правонарушение, за которое военнослужащий в соответствии с КоАП РФ несет дисциплинарную ответственность, и др.(ст. 28.2).

Дисциплинарный арест является крайней мерой дисциплинарного воздействия. Заключается в содержании военнослужащего в условиях изоляции на гарнизонной либо войсковой (корабельной) гауптвахте. Применяется к военнослужащему лишь в исключительных случаях и только за совершенный им грубый дисциплинарный проступок. Назначается на срок до 30 суток за один или несколько грубых дисциплинарных проступков. Если грубым дисциплинарным проступком является административное правонарушение, то дисциплинарный арест может быть применен только в том случае, когда за такое административное правонарушение КоАП РФ предусмотрено административное наказание в виде административного ареста. В этом случае срок дисциплинарного ареста устанавливается в пределах срока административного ареста, установленного за такое административное правонарушение КоАП РФ Дисциплинариый арест за грубый дисциплинарный проступок, совершенный в период отбывания дисциплинарного ареста, назначается путем частичного или полного сложения сроков ареста, но не должен превышать 45 суток Дисциплинарный арест назначается судьей гарнизонного военного суда.

Существенной **особенностью** дисциплинарной ответственности военнослужащих является необычная, достаточно **обширная**, сочетаемая с особенностями их статуса **система дисциплинарных взысканий**. К ним относятся: выговор; строгий выговор; лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; лишение нагрудного знака отличника; снижение в должности; снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности; досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта; отчисление из военного образовательного учреждения профессионального образования; дисциплинарный арест

Характериым для дисциплинарной ответственности военнослужащих является то, что **полномочия субъектов** дисциплинарной власти четко **определены в том, какие** именно дисциплинарные взыскания может налагать тот или иной субъект к военнослужащим в зависимости от их воинских **званий**, а в отношении офицеров — их принадлежности к соответствую-

щим составам. Учитывается также прохождение военной службы по призыву или по контракту. Например, на солдат и матросов могут налагаться взыскания: выговор; строгий выговор, лишение солдат и матросов, проходящих военную службу по призыву, очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля, лишение нагрудного знака отличника; досрочное увольнение в запас солдат и матросов, проходящих военную службу по контракту. На высших офицеров: выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; снижение в должности. Хотя установлен запрет на соединение одного взыскания с другим за один и тот же проступок, тем не менее признаваемое одним взысканием снижение в воинском звании на одну ступень с переводом на низшую должность сочетает в себе два, выделяемых в качестве самостоятельных, взыскания.

Командир дивизии, командир корпуса (эскадры), командующий армией (флотилией), командующий войсками округа, фронта, группой войск, флотом в отношении подчиненных им солдат, матросов, сержантов и старшин пользуются правом налагать дисциплинарные взыскания в полном объеме.

Важной чертой дисциплинарной ответственности военнослужащих выступает также порядок приведения в исполнение дисциплинарных взысканий, установленный применительно к каждому виду.

ГЛАВА 12

Предприятия, учреждения и организации

§ 1. Понятие и виды предприятий, учреждений

Предприятия и учреждения — разновидности организаций, осуществляющих, в отличие от органов исполнительной власти, не руководство, а экономические, социально-культурные и иные функции в целях удовлетворения материальных, духовных и других потребностей граждан, общества и государства. В качестве таковых они не обладают юридически-властными пол-

номочиями и не являются субъектами управления (исключение составляют учреждения, представляющие собой форму органов управления, например, морской регистр, речной регистр).

Предприятия и учреждения отличаются друг от друга по их назначению.

Предприятие — самостоятельный хозяйствующий субъект, коммерческая организация[1]. Оно занимается производством продукции, выполнением работ, оказанием услуг.

Учреждение — некоммерческая организация[2], выполняет социально-культурные или административно-политические функции. Учреждения создают социальные ценности в основном непроизводственного характера (например, учреждения образования, культуры, здравоохранения и др.). Различия между предприятиями и учреждениями коренятся в содержании и результатах их основной деятельности. Вместе с тем деятельности предприятий часто сопутствует выполнение отдельных функций, характерных для учреждений, и, наоборот, учреждения могут выполнять работу, характерную для предприятий (например, в научно-исследовательских учреждениях часто функционируют экспериментальные и другие заводы, различные производственные подразделения).

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

Юридические лица, являющиеся коммерческими организациями, могут создаваться также в таких организационно-правовых формах, как *хозяйственные товарищества* и *общества, производственные кооперативы*. В отличие от унитарных они относятся к корпоративным организациям (см. гл. 4 ГК РФ). С точки зрения ГК, эти организации не являются предприятиями, хотя реально в соответствующих формах могут функционировать заводы, фабрики и им подобные организации сферы производства и обращения.

[1] Коммерческой признается организация, преследующая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности

[2] Некоммерческой признается организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве активной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками (ст. 50 ГК РФ).

Главное отличие унитарного предприятия в том, что оно не наделено правом собственности на закрепленное за ним собственником имущество с вытекающими из этого определенными законом последствиями. Имущество же иных коммерческих организаций принадлежит им на праве собственности. По сравнению с ними унитарные предприятия ограничены в праве распоряжения закрепленным за ними имуществом.

В ГК РФ предприятие рассматривается также как определенный имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности (ст. 132), — объект гражданского права.

Следовательно, понятие предприятия, по ГК РФ, является сугубо специальным, основанным на особенностях гражданско-правового режима имущества, закрепленного за ним собственником, и на признании предприятием определенного имущественного комплекса.

Однако коммерческие организации являются субъектами и объектами других отраслей права (административного, финансового, трудового и др.). Поэтому в правовых актах термин «предприятие» часто употребляется в качестве родового понятия, охватывающего все виды коммерческих организаций, независимо от их организационно-правовых форм как юридических лиц[1].

Предприятия и учреждения могут быть подразделены на виды по различным основаниям. Они подразделяются в зависимости от:

а) **видов собственности** — на частные, государственные и муниципальные Государственные предприятия могут быть федеральными и субъектов РФ; муниципальные — городских, сельских поселений и других муниципальных образований;

б) **организационно-правовых форм коммерческих организаций** — полные товарищества, товарищества на вере, общества с ограниченной ответственностью, общества с дополнительной ответственностью, открытые и закрытые акционерные общества; государственные и муниципальные предприятия; производственные кооперативы.

При этом унитариыми могут быть только государственные и муниципальные предприятия.

[1] Термин «предприятие» относится также ко всем коммерческим организациям, если иное не вытекает из текста.

Многообразны виды предприятий, определяемые их отраслевой производственно-технологической специализацией. Различают:

промышленные предприятия — заводы, фабрики, шахты, рудники, комбинаты и др.,

сельскохозяйственные предприятия — кооперативы, совхозы, акционерные общества и др.

строительные предприятия — комбинаты, строительные управления, кооперативы, мостостроительные поезда и др.;

транспортные предприятия — железные дороги, отделения железных дорог, станции, депо и другие предприятия железнодорожного транспорта; пароходства, порты и другие предприятия водного транспорта; объединения, аэропорты и другие предприятия гражданской авиации; автопредприятия, автокомбинаты автомобильного транспорта; территориальные управления трубопроводного транспорта и т. д.;

предприятия связи — узлы связи, почтамты, телеграфы, телефонные станции и др.,

предприятия торговли — универмаги, гастрономы, различные специализированные магазины;

жилищно-коммунальные предприятия — жилищно-эксплуатационные конторы, дирекции единого заказчика, ремонтно-эксплуатационные управления, теплоемкости, энергосети и др.

В зависимости от организационно-правового статуса можно различать предприятия, входящие и не входящие в систему органов управления, других образований.

По общему правилу, предприятия не входят в систему каких-либо отраслевых органов управления в качестве звеньев их единых организационных систем.

Исключения составляют предприятия отдельных отраслей, органично связанные между собой технологически в едином производственном процессе, атомной промышленности и т. п.

Принудительное включение предприятий, не подпадающих под установленные исключения, в какие-либо организационные системы противоречит закону.

ГК РФ разрешает коммерческим организациям по договору между собой создавать объединения в форме союзов или ассоциаций в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты их общих имущественных интересов. Входящие в объединения коммерческие организации сохраняют свою самостоятельность и права юри

дического лица. Руководящие органы объединения не обладают распорядительной властью в отношении предприятий, входящих в объединение, и выполняют свои функции на основе договоров с предприятиями.

В зависимости от принципа, положенного в основу организации управления предприятием можно различать предприятия, управляемые непосредственно собственником, и предприятия, управляемые органами, уполномоченными собственниками. Например, согласно п. «г» ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ осуществляет управление федеральной собственностью.

Правовые нормы, закрепляющие виды учреждений, рассредоточены по правовым актам, регулирующим отношения в отдельных отраслях и сферах социально-культурной и административно-политической деятельности — здравоохранения, образования, культуры, иностранных дел и т. д. Например, в Законе РФ от 10 июля 1995 г. «Об образовании»[1], Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан от 21 июля 1993 г.[2], Основах законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г.[3] и др.

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

Однако ГК РФ признает учреждениями также организации, выполняющие управленческие функции, т. е. органы управления. А Закон РФ от 14 апреля 1995 г. «Об общественных объединениях» выделяет негосударственные учреждения в разновидность общественных объединений.

§ 2. Основы административно-правового положения предприятий и учреждений

Нормы права, устанавливающие административно-правовой статус предприятий и учреждений, могут быть подразделены на четыре основные группы:

а) нормы, относящиеся к предприятиям и учреждениям *всех форм собственности*;

[1] Российская газета. 1996. 23 янв.
ВВС РФ 1993. № 33. Ст. 1318.
[2] ВВС РФ 1992. № 46. Ст. 2615.
[3] Российская газета. 1995. 25 мая.

б) нормы, адресуемые *государственным* предприятиям и учреждениям;

в) нормы, адресуемые *муниципальным* предприятиям и учреждениям[1];

г) нормы, адресуемые *негосударственным* предприятиям и учреждениям.

Нормы группы «а» закрепляют принципиальные позиции во взаимодействии предприятий и учреждений с органами прежде всего исполнительной власти. Они в качестве принципов устанавливают: *запрет на вмешательство* государства и его органов в производственно-хозяйственную деятельность предприятий; *государственную регистрацию* предприятий, порядок ее осуществления и основания для отказа в регистрации; обязательность для предприятий *ведения* бухгалтерской и статистической отчетности и *предоставления* государственным органам *информации, необходимой для налогообложения* и ведения общегосударственной системы сбора и обработки экономической информации. Предприятия, независимо от видов собственности и организационно-правовых форм, *обязаны соблюдать* законодательство об охране окружающей среды, земельное законодательство, правовой режим природопользования, правила безопасности на производстве, санитарно-гигиенические нормы и требования по защите здоровья работников предприятий, населения и потребителей продукции, антимонопольное законодательство и т. д.

Уполномоченные *государственные органы* осуществляют контроль за соблюдением соответствующего законодательства и в этой части могут вмешиваться в деятельность предприятий, *применять* к его нарушителям меры *принудительного воздействия*, предусмотренные законодательством. Предприятия *признаны субъектами административных правонарушений*

В определенных случаях предприятия обязаны *получать разрешение* на занятие данным видом хозяйственной деятельности.

Наличие общего в содержании административно-правового статуса предприятий сочетается с его особенностями, при-

[1] См.: Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251; ФЗ от 14 ноября 2002 г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

сутствующими прежде всего в статусе государственных, муниципальных и негосударственных предприятий. Положение законодательства о том, что предприятиям, независимо от вида собственности и их организационно-правовых форм, гарантируются равные условия деятельности, является алогичным, имеющим больше политическую, чем правовую концепцию.

Особенности административно-правового статуса государственных предприятий проистекают из того, что государство является собственником таких предприятий. К ведению государственных органов относятся: создание предприятий; определение предмета и целей их деятельности, а также дислокации; утверждение устава; управление предприятиями; назначение на должность и освобождение от должности руководителей[1]; доведение в установленных случаях государственных заказов, реорганизация и ликвидация государственных предприятий.

Некоторые виды деятельности разрешаются только государственным предприятиям, функционирование которых в соответствующей части подчиняется режиму разрешительной системы — производство любых видов оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, изготовление и реализация наркотических веществ.

Должностные лица государственных предприятий наделены полномочиями государственно-властного характера. На них распространяется дисциплинарная власть уполномоченных государственных органов и должностных лиц.

Выше обозначены некоторые общие элементы правового статуса государственного предприятия. Основные черты его правового положения свойственны также муниципальным предприятиям. Государственные и муниципальные предприятия закон именует унитарными предприятиями.

Особенности административно-правового положения унитарных предприятий. Особенности административно-правового положения унитарных предприятий проистекают из того, что такие предприятия создаются на базе государственной или му-

[1] См ст. 295, 296 ГК РФ; Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. «О государственных и муниципальных предприятиях» // Российская газета. 2002 3 дек.; постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия»

ниципальной собственности, предназначены для осуществления деятельности, направленной на удовлетворение общественных интересов в областях, определенных федеральным законом.

Унитарные предприятия могут быть только государственными и муниципальными.

В РФ создаются и действуют: а) унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения. К ним относятся федеральные государственные предприятия и государственные предприятия субъекта РФ. Обобщенно именуются «государственные предприятия; муниципальные предприятия»; б) унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления. К ним относятся федеральные казенные предприятия, казенные предприятия субъекта РФ, муниципальные казенные предприятия. Обобщенно именуются «казенные предприятия».

Административно-правовое положение унитарных предприятий определяется: а) общими нормами, относящимися ко всем унитариым предприятиям; б) нормами, устанавливающими специфику данного их вида При этом нельзя отвлекаться от того, что унитарные предприятия представлены двумя формами собственности. Для их административно-правового положения это имеет важное значение, поскольку в одном случае складываются отношения с государственными органами, в другом — органами местного самоуправления.

Основы административно-правового положения унитарных предприятий установлены отчасти нормами ГК РФ, а более детально — нормами ФЗ от 14 ноября 2002 г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»[1]. Это межотраслевой акт, определяющий, в частности, правовое положение унитарных предприятий как субъектов и гражданского, и административного права

Данный статус, с учетом специфики казенных предприятий, может быть обрисован следующими наиболее общими положениями.

Унитарные предприятия учреждаются в зависимости от их форм собственности уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления. Федеральные уни-

[1] СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746 Распоряжением Минимущества России от 11 декабря 2003 г № 6945-р утвержден Примерный устав федерального государственного унитарного предприятия // Российская газета. 2004. 4 февр.

тарные предприятия учреждаются федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией. При этом федеральные казенные предприятия учреждаются решением Правительства РФ. Решения об учреждении государственного предприятия субъекта РФ или муниципального предприятия принимаются органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления. Это означает, что решение об учреждении унитарного предприятия субъекта РФ может быть принято не только органом исполнительной, но и законодательной власти.

Казенное предприятие субъекта РФ учреждается уполномоченным государственным органом субъекта РФ; муниципальное казенное предприятие — уполномоченным органом местного самоуправления.

Унитарное предприятие может быть создано в установленных ФЗ от 14 ноября 2002 г. случаях. Эти случаи отдельно предусмотрены для создания государственных и муниципальных предприятий и казенных предприятий. Содержание некоторых из них совпадает. Так, унитарные предприятия независимо от их вида могут создаваться в случае необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной. Однако лишь казенные предприятия могут создаваться в случае необходимости для осуществления дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств.

Содержание «случаев», допускающих возможность создания унитарных предприятий, является относительно определенным. В силу этого органы, уполномоченные создавать такие предприятия, обладают широким усмотрением в решении этого вопроса, пределы которого законом в прямой форме не обозначены.

Учредитель определяет специальную гражданскую правоспособность унитарного предприятия, которая отражается в утверждаемом им уставе предприятия, его единственным учредительном документе. Реализация предприятием своей гражданской правоспособности поставлена в зависимость от согласия собственника его имущества.

Государственное и муниципальное предприятие не вправе распоряжаться недвижимым имуществом без согласия собственника его имущества Остальным имуществом, принадле-

жащим ему на праве хозяйственного ведения, оно распоряжается самостоятельно, за исключением случаев, установленных законами и иными нормативными правовыми актами. Данное предприятие не вправе без согласия собственника совершать сделки, связанные с предоставлением займов, поручительств, получением банковских гарантий, с иными обременениями, уступкой требований, переводом долга, а также заключать договоры простого товарищества. Его уставом могут быть предусмотрены виды и (или) размер иных сделок, совершение которых не может осуществляться без согласия собственника имущества предприятия

Казенное предприятие не может распоряжаться любым, а не только недвижимым, принадлежащим ему имуществом без согласия уполномоченного государственного органа или органа местного самоуправления.

Уставом казенного предприятия могут быть предусмотрены виды и (или) размер других сделок, совершение которых не может осуществляться без согласия собственника имущества такого предприятия.

Унитарное предприятие вправе распоряжаться принадлежащим ему имуществом в установленных пределах при условии, что это не лишает его возможности осуществлять деятельность, цели, предмет и виды которой определены уставом предприятия.

Собственник имущества государственного или муниципального предприятия имеет право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия. Последнее ежегодно перечисляет в соответствующий бюджет часть прибыли, остающейся в его распоряжении после уплаты налогов и других обязательных платежей.

Порядок распределения доходов казенного предприятия определяется соответственно Правительством РФ, уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления.

ФЗ от 14 ноября 2002 г. закрепляет и другие права собственника имущества в отношении унитарного предприятия. Собственник определяет порядок составления, утверждения и установления показателей планов (программы) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия; принимает решение о его реорганизации и ликвидации; формирует устав-

ный фонд государственного и муниципального предприятия; утверждает показатели экономической эффективности деятельности унитарного предприятия и контролирует их выполнение; назначает на должность руководителя унитарного предприятия, заключает с ним, изменяет и прекращает трудовой договор; осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего унитарному предприятию имущества и др.

Собственник имущества казенного предприятия вправе также изымать у казенного предприятия излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество; доводить до казенного предприятия обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд; утверждать смету доходов и расходов казенного предприятия.

От имени РФ или субъекта РФ права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти РФ или органы государственной власти субъекта РФ в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. От имени муниципального образования права собственника имущества осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

ФЗ от 14 ноября 2002 г. регламентирует основы правового положения руководителя унитарного предприятия (директора, генерального директора). Он является единоличным исполнительным органом унитарного предприятия; назначается собственником принадлежащего ему имущества и ему подотчетен; действует от имени унитарного предприятия без доверенности, в том числе представляет его интересы; совершает сделки от имени унитарного предприятия; утверждает структуру и штаты унитарного предприятия; осуществляет прием на работу работников такого предприятия, заключает с ними, изменяет и прекращает трудовые договоры; издает приказы, выдает доверенности в порядке, установленном законодательством.

Руководитель унитарного предприятия организует выполнение решений собственника имущества унитарного предприятия.

Закон установил определенные правоограничения руководителя унитарного предприятия, связанные с его участием в уч-

реждении юридических лиц, замещением должностей в государственных органах и органах местного самоуправления, осуществлением предпринимательской деятельности, участием в органах коммерческих организаций и др.

В случаях, предусмотренных федеральными законами и изданными в соответствии с ними иными правовыми актами, в унитарном предприятии могут быть образованы ученые, педагогические, научные, научно-технические советы и другие совещательные органы.

Контроль за деятельностью унитарного предприятия осуществляется органом, реализующим полномочия собственника, его имущества, и другими уполномоченными органами

Исполнительным органом государственного или муниципального учреждения как юридического лица также является его руководитель (директор, ректор, главный врач, начальник).

Следует отметить, что в литературе по административному праву нередко проводятся различия между органом юридического лица, которым всегда признается его руководитель, и органом управления предприятия, учреждения, которым не без оснований признается администрация, состоящая из должностных лиц, возглавляемая единоначальным руководителем. Руководитель как орган юридического лица реализует его гражданскую правоспособность в его внешних отношениях Его же полномочия по управлению внутренними делами не представляют форму реализации такой правоспособности. В этом случае руководитель реализует предоставленную ему компетенцию, включающую его властные полномочия. Прноритет в управлении внутренними делами предприятия, учреждения также принадлежит его руководителю. Однако кроме него здесь действуют также другие должностные лица, наделенные властными полномочиями, которые они обязаны осуществлять в силу своего статуса, предусмотренного для данных должностей нормативными правовыми актами. Уклонение от их осуществления может квалифицироваться как правонарушение, влекущее установленную нормативными правовыми актами ответственность. Имеются в виду прежде всего заместители руководителя.

Администрация унитарного предприятия, государственного и муниципального учреждения в лице их должностных лиц осуществляет функции оперативного управления ими. В руках администрации находятся все необходимые для непосредствен-

ного руководства процессами производственно-хозяйственной, социально-культурной и иной деятельности предприятий, учреждений распорядительные полномочия юридически-властного характера.

Управленческие полномочия администрации распространяются главным образом на отношения внутри предприятия, учреждения. Возглавляет администрацию директор, ректор, начальник и т. д., ответственный за всю работу предприятия или учреждения, в том числе за работу аппарата управления им.

Таким образом, ФЗ об унитарных предприятиях позволяет выделить, как минимум, три группы полномочий собственника в отношении унитарных предприятий:

а) полномочия по вопросам организации деятельности унитарных предприятий, реализуемые собственником по своей инициативе: о создании унитарного предприятия, утверждении его устава, закреплении за ним имущества, назначении его руководителя и т. д.,

б) полномочия, реализуемые собственником по инициативе унитарных предприятий; о получении согласия, когда оно требуется, в отношении распоряжения закрепленным за ним имуществом, на совершение определенных сделок, на участие в хозяйственных обществах и т. д. Закон не запрещает возможности решения подобных вопросов и по инициативе собственника;

в) полномочия по осуществлению контроля за деятельностью унитарных предприятий.

Объем и характер полномочий собственника в известной степени зависит от видов унитарных предприятий. Поскольку право хозяйственного ведения дает больше самостоятельности в распоряжении имуществом собственника, чем право оперативного управления, то объем и характер властеотношений, в которых могут участвовать действующие на их основе унитарные предприятия, различаются. В отношении предприятий, основанных на праве оперативного управления, уполномоченные государственные органы наделены решающей властью по более широкому кругу вопросов, ибо такое предприятие реализует полномочия в отношении закрепленного за ним имущества: а) *в пределах, установленных законом*; б) *в соответствии с целями своей деятельности*, в) *заданиями собственника* и г) *назначением имущества*. Оно может распоряжаться этим имуществом с согласия собственника, который *вправе изъять* лиш-

нее, не используемое либо используемое не по назначению имущество и *распорядиться* им *по своему усмотрению*. Предприятию же, основанному на праве хозяйственного ведения, необходимо, например, согласие собственника на распоряжение лишь недвижимым имуществом.

Государственные корпорации являются самостоятельными субъектами административного права.

В ФЗ от 8 декабря 1995 г. № 7-ФЗ « О некоммерческих организациях» государственная корпорация определяется как не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Государственная корпорация создается на основании федерального закона. В литературе по гражданскому праву государственная корпорация иногда признается разновидностью учреждений. Однако при сходстве ее функций с функциями учреждения между этими некоммерческими организации немало отличий (корпорация — собственник имущества, не имеет учредительных документов и т.д.), выделяющих государственную корпорацию в оригинальный субъект права.

В контексте административного права вызывает интерес прежде всего своеобразие организации управления деятельностью корпорации Акцентируя далее внимание на этом, отметим, что государственные корпорации могут создаваться в качестве отраслевых, межотраслевых либо для выполнения определенных государственных задач. Адекватно профилируются функции и компетенция их органов управления. Федеральный закон, на основании которого создается государственная корпорация, определяет ее правовое положение, цель деятельности, полномочия, порядок управления деятельностью и т. д. Так, приняты федеральные законы: от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» («Роснанотех»); от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» (ГК «Олимпстрой»); от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О государственной корпорации «Ростехнологии»; от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и др Органы управления государственных корпораций по многим своим парамет-

рам (определению правового статуса, порядка образования, состава, взаимодействия и т. д.) не имеют своих аналогов в системе органов государственного управления. Сравнение их с органами управления коммерческих и некоммерческих негосударственных образований не имеет смысла, поскольку они различны по своей природе.

Органами управления государственной корпорации являются: а) наблюдательный совет — высший орган управления; б) правление — коллегиальный исполнительный орган; в) генеральный директор (президент корпорации «Олимпстрой») — единоличный исполнительный орган. Органом внутреннего финансового контроля корпорации является ее ревизионная комиссия.

Общее для органов данных корпораций сводится к тому, что их виды, состав, порядок формирования, функции и полномочия и т. д., причем каждого из них, определены федеральными законами о соответствующих корпорациях — актами более высокой силы по сравнению с теми, которые непосредственно регламентируют организацию и правовой статус федеральных органов исполнительной власти. Иерархически, функционально и юридически их объединяет общность цели создания и деятельности корпорации. Они призваны, кроме всего прочего, обеспечить единство управления корпорации. Этому способствует то, что генеральный директор возглавляет правление корпорации и руководит его деятельностью. В известной степени скоординированы правомочия генерального директора и наблюдательного совета. В силу государственной природы корпораций, порядка формирования, сути полномочий их органы должны быть отнесены к государственным органам корпораций, осуществляющих функции и полномочия, определяемые целями деятельности корпораций. Вместе с тем в законах порядок формирования органов, их состав и правовое положение определяются применительно к данной корпорации. Наряду с совпадением норм по принципиальным вопросам организации и правового регулирования деятельности корпораций в законах имеются нормы, предусматривающие особенности организации управления соответствующей корпорации. Например, функции, полномочия и порядок деятельности всех органов управления корпорации «Росатом» определяются законом о данной корпорации, а корпорации «Роснанотех» — только наблюдательного совета, других же ее органов они определяются, кроме того, по-

ложениями о них, утверждаемыми наблюдательным советом на основе Закона о корпорации. Другой пример, члены наблюдательного совета «Ростехнологии» назначаются Президентом РФ, «Роснанотех» — Правительством РФ. Имеются различия в количественном составе наблюдательного совета, правления, правовом положении их членов; не во всех корпорациях предусмотрено создание научно-технического совета в статусе консультативного органа и т. д.

В управленческом аспекте существенными особенностями обладает корпорация «Росатом». Она объявлена Законом уполномоченным **органом управления** использованием атомной энергии, наделенным полномочиями от имени Российской Федерации осуществлять **государственное управление** использованием атомной энергии, **государственное управление** при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения, а также нормативно-правовое регулирование в области использования атомной энергии. «Росатом» наделена широкими полномочиями и функциями в области государственного управления использованием атомной энергии; полномочиями по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Издаваемые корпорацией нормативные правовые акты являются **обязательными для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления муниципальных образований, юридических и физических лиц** (п. 4 ст. 8 Закона).

Кроме того, на корпорацию возложены функции «оказания государственных услуг, управления имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов РФ, обеспечения ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развития атомной науки, техники и профессионального образования, осуществления международного сотрудничества в этой области» (ст. 4 Закона). Следовательно, в корпорации концентрируются отдельные функции, характерные для федерального министерства и федерального агентства. Однако, вопреки этому, корпорация как единый субъект права не является государственным органом. Функции и полномочия

государственно-управленческого характера осуществляют органы управления корпорации. К такому выводу склоняет содержание Закона относительно видов ее деятельности (ст. 15), полномочия в отношении ее учреждений (ст. 16) и т. д. Обозначение корпорации в законе в качестве «уполномоченного органа», «органа государственного управления», строго говоря, является не совсем удачным. Оно может быть воспринято лишь как указание на то, что предусмотренные в Законе цели создания корпорации, функции и полномочия, виды деятельности и т. д. определяются применительно к корпорации в целом. Ведь по Закону корпорация «Росатом» «является юридическим лицом, созданным Российской Федерацией в организационно-правовой форме государственной корпорации» (п. 1 ст. 3 Закона).

Действительно, Закон признает корпорацию единым образованием, определяет полномочия Президента РФ и Правительства РФ в отношении именно корпорации и полномочия самой корпорации в определенных областях ее деятельности. Но признавая корпорацию органом государственного управления, в нем вместе с тем обстоятельно регламентируется организационно-правовой статус, включая полномочия, органов управления корпорации, практически и юридически реализующих полномочия корпорации, реально организующих ее многообразную деятельность. Налицо случай вольного, непрофессионального обращения с понятием «орган государственного управления».

Организационно-правовой статус органов управления корпорации «Росатом» имеет некоторые особенности.

Наблюдательный совет корпорации формируется Президентом РФ. Он назначает членов и председателя наблюдательного совета. В состав совета входят девять членов: восемь — представители Президента РФ и Правительства РФ и генеральный директор корпорации по должности, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ. Исключительные полномочия наблюдательного совета, закрепленные в ст. 24 Закона, не могут быть переданы другим органам корпорации. К ним относятся, например, утверждение основных направлений деятельности и финансово-экономических показателей деятельности корпорации на очередной год; одобрение проекта программы деятельности корпорации на долгосрочный период и направление его в Правительство РФ; утверждение финансового плана деятельности корпорации на не менее чем трех-

летний период, утверждение годового отчета корпорации и направление его в Правительство РФ и т. д.

Однако перечень полномочий наблюдательного совета, данный в ст. 24, является открытым, а к его исключительной компетенции отнесены лишь полномочия, прямо указанные в перечне. Его изменение возможно лишь законом

Генеральный директор корпорации назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Значимость его роли в корпорации подчеркивает специальное положение Закона о том, что он присутствует на заседаниях Правительства РФ, приглашается на заседания федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ.

На генерального директора возложено руководство текущей деятельностью корпорации. Будучи единоличным исполнительным органом он действует от имени корпорации и представляет без доверенности ее интересы в отношениях с органами государственной власти и местного самоуправления, российскими и иностранными организациями, международными организациями.

Генеральный директор возглавляет правление корпорации, организует реализацию решений ее наблюдательного совета и правления В круг его полномочий входит представление на утверждение наблюдательного совета финансового плана деятельности корпорации; утверждение директив представителям корпорации в советах директоров (наблюдательных советах) акционерных обществ корпорации Ему предоставлено право назначать на должность и освобождать от должности своих заместителей, распределять обязанности между ними; утверждать организационную структуру корпорации; принимать решения о создании филиалов, об открытии представительств и о создании учреждений корпорации и утверждать положения о них либо их уставы. К его ведению относятся многие вопросы, связанные с приемом и увольнением работников, оплатой их труда и др. Генеральный директор издает приказы, положения, инструкции и распоряжения по вопросам деятельности корпорации.

Правление корпорации образуется в составе генерального директора, являющегося его членом по должности, и других членов Последние назначаются на должность и освобождаются от должности наблюдательным советом корпорации по представлению генерального директора и работают в корпорации на по-

стоянной основе. Деятельностью правления руководит генеральный директор корпорации. Полномочия правления немногочисленны и в основном не являются решающими в юридическом смысле, хотя и важными по существу. К ним относятся представление на утверждение наблюдательного совета предложения по основным направлениям деятельности и финансово-экономическим показателям деятельности корпорации на очередной год; разработка проектов программы деятельности корпорации на долгосрочный период и финансового плана деятельности корпорации, подготовка предложений о направлении использования прибыли корпорации; создании филиалов и открытии представительств и создании учреждений корпорации и др.

При выявлении роли правления в управлении корпорацией важно учитывать, что его возглавляет генеральный директор, наделенный решающей властью по важнейшим вопросам деятельности корпорации. Как уже сказано , на него возложена реализация решений наблюдательного совета и правления, а также издание правовых актов по вопросам деятельности корпорации.

Особенности административно-правового статуса негосударственных корпоративных предприятий[1]. Такие предприятия действуют в пределах административно-правового режима, характерного для всех предприятий, независимо от их организационно-правовых форм Роль государства по отношению к ним проявляется в установлении правовых норм и контроле за их соблюдением. Его влияние на данные предприятия более ограниченно, чем на государственные. Оно, по общему правилу, не решает конкретных вопросов их учреждения, определения профиля, организации управления. По этим и многим другим вопросам решения принимаются учредителями или уполномоченными ими органами, предпринимателями, которые имеют значение для государственных органов как правомерные или неправомерные юридические факты.

[1] В административно-правовом статусе как государственных, так и негосударственных предприятий определенных категорий могут присутствовать специфические черты. Например, они предусмотрены нормативными актами о приватизации предприятий автомобильного транспорта имеющих мобилизационные задания. В уставе акционерных обществ должны отражаться обязательства по выполнению мобилизационных заданий, приравненных к заказам для республиканских нужд. Имеются конкретные особенности в статусе предприятий иных категорий

В органах управления акционерных обществ, акции которых закреплены в федеральной собственности и собственности субъектов РФ, имеются представители государства. В соответствии с ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества в Российской Федерации» от 21 декабря 2001 г.[1] Правительство РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления при преобразовании государственных и муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества либо принятии решений о продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности акций таких обществ могут принимать решения об использовании в отношении них специального права на участие соответственно РФ, ее субъектов и муниципальных образований в управлении ими. В таком случае они назначают своих представителей в совет директоров (наблюдательный совет) и ревизионную комиссию открытого акционерного общества. Представители наделены существенными правами: имеют право вето при принятии общим собранием открытого акционерного общества решения о внесении изменений и дополнений в устав или об утверждении его в новой редакции; о ликвидации общества, назначении ликвидационной комиссии и об утверждении ликвидационных балансов; об изменении уставного капитала; о заключении определенных сделок и т. д. Кроме того, они назначают своих представителей в органы управления открытых акционерных обществ, акции которых закреплены в государственной или муниципальной собственности. Представителями могут назначаться государственные или муниципальные служащие, а также иные лица, которые осуществляют свою деятельность на основании положения, утвержденного Правительством РФ[2].

Таким образом, влияние государства на негосударственные предприятия является специфическим, не носящим характера государственного руководства их основной деятельностью.

Государственное руководство государственными предприятиями также является преимущественно общим, но функционально более ориентированным, чем негосударственными. Оно осуществляется в условиях производственно-хозяйственной и

[1] Российская газета. 2002. 26 янв.
[2] Российская газета 1997. 2 авг.

финансовой самостоятельности, пределы которой могут зависеть от отраслевой специфики. Свою деятельность они осуществляют под руководством вышестоящего органа, который, однако, лишен права осуществлять непосредственное управление их деятельностью. Лишь в ограниченных случаях государственные органы решают конкретные вопросы относительно государственных и негосударственных предприятий.

Управление негосударственными коммерческими организациями имеет своеобразные организационные формы. В этой сфере формируются органы: а) коллективные, имеющие в своем составе лиц, не входящих в «штаты» данной организации, но участвующие в принятии решений с правом решающего голоса (общие собрания); б) коллегиальные органы — организационно и юридически оформленные группы лиц, наделенные определенной компетенцией, включающей, в частности, юридически-властные полномочия (совет директоров, дирекция, правление и т. п.); в) единоличные (по терминологии ГК РФ) — директор, генеральный директор, председатель и др.

Общее собрание является высшим органом; совет директоров — органом, осуществляющим общее руководство в период между собраниями. Текущее руководство возлагается на исполнительные органы, которые могут быть единоличными и коллегиальными.

Единоличные и коллегиальные органы представляют собой по сути администрацию соответствующих обществ, производственных кооперативов. Организация управления конкретными видами негосударственных коммерческих организаций строится по следующим моделям:

а) хозяйственным обществом с ограниченной и дополнительной ответственностью: высший орган — общее собрание его участников, исполнительный орган может быть единоличным, единоличным и коллегиальным, т. е. в обществе могут быть только единоличный либо одновременно единоличный и коллегиальный органы;

б) акционерным обществом, относящимся к хозяйственным обществам: высший орган — общее собрание акционеров; совет директоров (наблюдательный совет), создаваемый в обществах с числом акционеров более 50.

Исполнительный орган может быть либо единоличным (директор, генеральный директор), либо одновременно единоличным и коллегиальным (дирекция, правление)

Следовательно, в акционерных обществах возможна двух- и трехзвенная система органов управления;

в) производственным кооперативом высший орган — общее собрание его членов; наблюдательный совет, который может быть создан в кооперативе с числом членов более пятидесяти; исполнительный орган — правление и председатель или председатель кооператива. Органы вышеназванных коммерческих организаций действуют в пределах установленной компетенции. Причем общие собрания, а в акционерных обществах и совет директоров (наблюдательный совет) имеют исключительную компетенцию, вопросы которой не могут быть переданы на решение их исполнительных органов.

В хозяйственных товариществах органы не создаются. Управление их деятельностью осуществляется по общему согласию всех участников. Но учредительным договором товарищества могут быть предусмотрены случаи, когда решение принимается большинством голосов участников.

Следует иметь в виду, что в ГК РФ органом унитарного предприятия признан руководитель. При этом для обозначения исполнительного органа здесь употребляется термин «единоличный», а не «единоначальный» орган, что не принято в административном праве С точки зрения гражданского права, может быть, это и оправданно, поскольку имеется в виду орган юридического лица, действующий от его имени в гражданском обороте. В административно-правовом смысле правильность такого подхода вызывает сомнение. Ибо «единоначальный» и «единоличный» орган — не совпадающие понятия. В единоначальном органе приоритет в осуществлении компетенции данного органа принадлежит руководителю, возглавляющему орган и действующему на основе принципа единоначалия. Наряду с ним в порядке распределения компетенции по руководству конкретными участками работы юридически-властными полномочиями наделяются и другие должностные лица. Не только руководитель, но и они несут ответственность за состояние дел на данном участке.

Единоличный орган в полном объеме замыкает на себя властную компетенцию. Никто иной, без его на то решения, не вправе участвовать в ее реализации. Именно по такому принципу определен, например, статус Президента РФ

По действующему праву подобная модель неприменима ни к органам исполнительной власти (руководитель возглавляет

орган, но им не является), ни к организации управления предприятиями с точки зрения осуществления здесь властных полномочий.

Властная деятельность органов управления корпоративных организаций в значительной степени опосредуется административным правом. Например, реализация полномочий в форме приказов — отнюдь не гражданско-правовое регулирование. Но включение в гражданское законодательство пересекающихся с административным правом норм является объективно обусловленным. Приказы директора акционерного общества обязательны для всех его работников — норма, лишенная гражданско-правового содержания. А без реализации властных полномочий правового характера невозможно акционерное общество.

Лица, образующие администрацию негосударственного предприятия, учреждения, не являются служащими, наделенными государственно-властными полномочиями по отношению к их работникам. Государство, как правило, не участвует в комплектовании ее состава. Это прерогатива учредителей либо уполномоченных ими органов. Однако властная деятельность администрации этих предприятий и учреждений имеет правовой характер: она регламентируется правом и осуществляется в установленных правовых формах.

§ 3. Создание, реорганизация и ликвидация предприятий и учреждений

Решения по этим вопросам принимаются в соответствии с действующим законодательством и реализуются под государственным контролем. Предприятия и учреждения могут создаваться уполномоченным собственником государственными органами или органами местного самоуправления; учредителями (участниками) негосударственных коммерческих организаций.

Учредительным документом государственного и муниципального предприятия является устав, который утверждается учредителем предприятия.

Учредительными документами государственных учреждений в одних случаях может быть устав, в других — положение об учреждениях данного вида Естественно, что различен и порядок их утверждения.

Учредительными документами негосударственных коммерческих предприятий являются: а) хозяйственных товариществ — учредительный договор; б) хозяйственных обществ, кроме акционерных — учредительный договор и устав; в) акционерных обществ — устав; г) производственных кооперативов — устав. Особенности порядка утверждения учредительных документов каждого вида этих организаций определены ГК РФ и законами о них.

Предприятия и учреждения подлежат государственной регистрации в соответствии с федеральными законами: от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»[1], от 21 марта 2002 г. «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц»[2], предусматривающим особенности регистрации определенных видов юридических лиц; постановлениями Правительства РФ от 17 мая 2002 г «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем государственную регистрацию юридических лиц»[3]; от 19 июня 2002 г. «Об утверждении Правил ведения государственного реестра юридических лиц и представления содержащихся в нем сведений»[4].

Данные государственной регистрации включаются в государственный реестр юридических лиц.

Предприятие и учреждение считается созданным с момента внесения в государственный реестр юридических лиц записи о его регистрации.

Отказ в регистрации возможен в случае непредставления определенных законом необходимых для регистрации документов, представления документов в ненадлежащий регистрирующий орган.

Реорганизация предприятия, учреждения как юридического лица означает его прекращение с переходом прав и обязанностей к другим юридическим лицам. Ее формами являются слияние, присоединение, преобразование, разделение и выделение из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц.

---

[1] СЗ РФ. 2001 № 33. Ст. 3431, 2002 № 12. Ст 1093; 2003. № 26. Ст. 2565.
[2] СЗ РФ 2002 № 20. Ст 1872.
[3] СЗ РФ 2002 № 26. Ст 2585.
[4] СЗ РФ. 2002 № 46. Ст 4597.

Реорганизация предприятия, учреждения как юридического лица может быть осуществлена по решению его учредителей либо их органа, уполномоченного на то учредительными документами. Она может быть осуществлена также по решению суда, но только в случаях, установленных законом, и лишь в форме разделения юридического лица или выделения из него одного или нескольких юридических лиц

Ликвидация предприятия, учреждения как юридического лица производится по решению его учредителей либо органа юридического лица, уполномоченного на то учредительными документами.

Основаниями для такого решения могут быть истечение срока, на который создано предприятие, учреждение; достижение цели, ради которой оно создано.

Юридическое лицо может быть ликвидировано в принудительном порядке по решению суда в случае допущенных при его создании грубых нарушений закона, если эти нарушения носят неустранимый характер, либо деятельности, запрещенной законом, или иных правовых актов, либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона. Требование о ликвидации их по этим основаниям может быть предъявлено в суд государственным органом или органом местного самоуправления, которому право на предъявление такого иска предоставлено законом.

Предприятие может быть ликвидировано также в случае признания его несостоятельным (банкротом). По этому основанию не подлежат ликвидации казенные предприятия.

Предприятие, учреждение считается ликвидированным после внесения об этом записи в Единый государственный реестр юридических лиц.

Роль административно-правовых норм в случаях создания, реорганизации и ликвидации предприятий и учреждений проявляется в том, что они: а) определяют круг государственных органов и закрепляют их полномочия в решении этих вопросов применительно к государственным предприятиям и учреждениям; б) регламентируют порядок осуществления контрольно-надзорных функций уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления в отношении предприятий, учреждений, включающий не только их право, но и обязанность в установленных случаях инициировать вопросы

реорганизации и ликвидации предприятий и учреждений (например, лицензирующие, регистрирующие, антимонопольные и другие органы); в) устанавливают виды органов, уполномоченных осуществлять регистрацию предприятий, учреждений; г) закрепляют порядок принятия уполномоченными государственными органами решений о государственной регистрации предприятий и учреждений и ее непосредственное осуществление.

За созданием, реорганизацией и ликвидацией предприятий установлен государственный контроль, который возложен на федеральный антимонопольный орган. Такой контроль имеет целью предотвращение злоупотребления доминирующим положением предприятиями или ограничения конкуренции. Поэтому требуется согласие указанного органа на: а) создание, слияние и присоединение объединений коммерческих организаций (союзов, ассоциаций); б) слияние и присоединение коммерческих организаций, если сумма их активов по последнему балансу превышает 100 тыс. минимальных размеров оплаты труда; в) ликвидацию, разделение, выделение государственных и муниципальных унитарных предприятий, размер активов которых превышает 50 тыс. минимальных размеров оплаты труда, если это приводит к появлению хозяйствующего субъекта, доля которого на соответствующем товарном рынке будет превышать 35%. Согласие не требуется, если ликвидация осуществляется по вступившему в законную силу решению арбитражного суда.

Федеральный антимонопольный орган вправе отклонить ходатайство о даче согласия на создание, реорганизацию и ликвидацию предприятия, если его удовлетворение может привести к возникновению или усилению доминирующего положения соответствующей организации, или ограничению конкуренции, или представленная документация недостаточна для принятия решения.

Порядок и условия прекращения деятельности отдельных видов предприятий, учреждений регулируются законодательными актами РФ, устанавливающими их правовое положение

Административно-правовой статус структурных подразделений государственных предприятий, учреждений может определяться правовыми актами общефедерального значения (например, бухгалтерий); актами, общими для отдельных видов структурных подразделений предприятий, учреждений данной отрасли, сферы деятельности (например, подразделений, веда-

ющих вопросами кадров); локальными актами, издаваемыми руководителями предприятий, учреждений, так как предприятия, учреждения самостоятельно определяют структуру своих органов управления

§ 4. Административно-правовые гарантии самостоятельности предприятий, учреждений

Эти гарантии, во-первых, являются производными от общего правового режима осуществления исполнительной власти, во-вторых, выражаются в системе правовых норм, определяющих отношения органов исполнительной власти с предприятиями, учреждениями, в-третьих, воплощаются в правах предприятий, учреждений на самозащиту от противоправных действий органов исполнительной власти.

Общий правовой режим предполагает подзаконность деятельности органов исполнительной власти. Следовательно, они обязаны соблюдать и исполнять законы, устанавливающие правовое положение предприятий, учреждений Противоправные акты и действия указанных органов, ограничивающие самостоятельность предприятий, учреждений, подлежат отмене компетентными органами. Органы исполнительной власти юридически обязаны принимать все возможные меры к обеспечению прав и законных интересов предприятий, учреждений и выполнению ими своих обязанностей.

Для гарантий самостоятельности предприятий, учреждений важным является общий запрет на вмешательство государства и его органов в деятельность предприятий, учреждений и установление исключений из него только законодательством. Он в полной мере относится также к отношениям между органами исполнительной власти и предприятиями, учреждениями.

Правовым препятствием для противоправного ограничения самостоятельности предприятий, учреждений служат нормы, закрепляющие компетенцию органов исполнительной власти. Характер их компетенции таков, что они отстранены от непосредственного управления повседневной деятельностью предприятий, учреждений, не обладают правом совершать по отношению к ним административно-распорядительные акты как формы текущего руководства.

Наряду с этими гарантиями законодательством предусмотрены права предприятий и учреждений на защиту своей самостоятельности в административном и судебном порядке. Так, предприятие, учреждение имеют право не выполнять требования государственных органов, на которых законодательством возложена проверка деятельности предприятия, учреждения по вопросам, не входящим в их компетенцию, и не знакомить их с материалами, не относящимися к предмету контроля.

Закон нередко предусматривает запрещение совершения определенных действий в отношении предприятий, учреждений (запрещается отказ в государственной регистрации по мотивам нецелесообразности создания предприятия, учреждения), устанавливает прямые обязанности государственных органов перед предприятиями, учреждениями (например, заявление предприятия о разрешении занятия данным видом деятельности должно быть рассмотрено в установленный срок и т. д.).

Предприятие, учреждение имеет право обращаться в суд с заявлением о признании недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления, не соответствующего закону или иным правовым актам и нарушающего его права и охраняемые законом интересы.

Соблюдение законности во взаимоотношениях между органами исполнительной власти и предприятиями, учреждениями входит в сферу общего надзора органов прокуратуры.

На укрепление законности во взаимоотношениях предприятий и учреждений с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления направлен и ФЗ от 8 августа 2001 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»[1]. Он регулирует отношения названных субъектов при проведении государственного контроля (надзора) федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, подведомственными им учреждениями, уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) в соответствии с законодательством РФ.

Защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей усиливается тем, что:

а) закреплены принципы контроля (надзора), который направлен на его открытость, законность, повышение ответствен-

[1] Российская газета 2001. 11 авг.

ности контролирующих органов и должностных лиц за нарушение законодательства РФ и т. д.,

б) четко определен порядок проведения контроля (надзора). Мероприятия по контролю (надзору) должны проводиться на основании распоряжений (приказов) органов государственного контроля (надзора).

Содержание распоряжения (приказа) должно удовлетворять обязательным реквизитам, относящимся не только к сведениям о субъекте контроля, но и его цели, задачах, предмете, сроках и т. д.;

в) установление ограничения при проведении контроля, например, при его осуществлении, не вправе проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к компетенции органа государственного контроля (надзора), от имени которого действуют должностные лица;

г) закрепление обязанности должностных лиц при проведении контроля, в том числе обязанности соблюдать законодательство РФ, права и законные интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, доказывать законность своих действий при их обжаловании юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и др.

Однако действие указанного Закона не распространяется на многие виды специализированного контроля и надзора: он не применяется к отношениям, связанным с проведением налогового, валютного, бюджетного, таможенного и других видов контроля (ст. 1).

§ 5. Фонды

Фонды не являются органами исполнительной власти. ГК РФ определяет фонд как не имеющую членства некоммерческую организацию, учреждаемую гражданами и юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующую социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели (ст 118)

Закон РФ от 14 апреля 1994 г. «Об общественных объединениях» ввел понятие общественного фонда, определение которого сходно с вышеизложенным, но не во всем. Во-первых, по смыслу Закона возможно функционирование фондов как получивших государственную регистрацию, так и не зарегистри-

рованных. В последнем случае фонд не приобретает гражданской правоспособности. Во-вторых, допускается создание иных видов фондов. частных, корпоративных, государственных, общественно-государственных и др. Их создание, деятельность, реорганизация и ликвидация могут регулироваться соответствующими законами о фондах. Разумеется, что многообразие фондов с предполагаемым разнообразием их статуса не может не влечь за собой тех или иных особенностей в их правовом статусе И все же можно утверждать, что отношения фондов с государством определяются в основном тем, что последнее ведет их регистрацию и контролирует соблюдение ими действующего законодательства. Органы управления этими фондами, а также внутрисистемные отношения между ними, как правило, не являются соответственно государственными и правовыми.

Однако имеются фонды, обладающие значительной специальной административной правосубъектностью. Обладая существенными признаками государственных организаций, они имеют органы, образуемые Президентом РФ, органами государственной власти и наделенные юридически-властными полномочиями. К таким фондам, например, относится Российский фонд федерального имущества. Он действует в соответствии с Положением о Российском фонде федерального имущества, утвержденным Указом Президента РФ от 17 декабря 1993 г. № 2173[1].

В соответствии с Положением этот Фонд действует при Правительстве РФ в качестве специализированного финансового учреждения, осуществляющего определенные функции по приватизации переданных ему объектов федеральной собственности. Координация его деятельности возложена на Минэкономики и торговли России

Фонд может создавать и упразднять подчиненные ему местные отделения в субъектах РФ.

Руководство деятельностью Фонда осуществляет его председатель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ. Оно же назначает на должность и освобождает от должности заместителей председателя Фонда.

Свои весьма значительные полномочия председатель Фонда осуществляет в форме приказов и распоряжений, обязатель-

[1] Положение о Российском фонде федерального имущества // САПП РФ 1993. № 51 Ст. 4937

ных для исполнения всеми работниками Фонда и его местных отделений

Председатель и руководители местных отделений Фонда несут персональную ответственность за выполнение Фондом обязанностей установленных законодательством и другими правовыми актами РФ.

Действуют и могут создаваться другие фонды, наделенные в том или ином объеме административной правосубъектностью.

ГЛАВА 13

Общественные и религиозные объединения

§ 1. Понятие и виды общественных объединений

Понятие общественных объединений. Право граждан РФ на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов, закреплено в ст. 30 Конституции РФ, устанавливающей также, что свобода деятельности объединений гарантируется.

Аналогичные нормы включены в конституции и уставы подавляющего большинства субъектов РФ, а также положения о защите прав и свобод человека и гражданина, к которым, естественно, принадлежит и право граждан на объединение.

Систему законодательства об общественных объединениях образуют Закон РФ «Об общественных объединениях»[1], законы об отдельных видах общественных объединений. Например, действуют законы РФ от 8 декабря 1995 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»[2], от 17 августа 1995 г. «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»[3] от 26 мая 1995 г. «О государствен-

[1] СЗ РФ 1995. № 21. Ст. 1930; 1998. № 30. Ст. 3608; Российская газета. 2002. 15 марта; 2003. 26 марта.

[2] СЗ РФ 1996. № 3. Ст. 148.

[3] СЗ РФ 1995. № 33. Ст. 3340.

ной поддержке молодежных и детских общественных объединений»[1], от 8 декабря 1995 г. «О некоммерческих организациях»[2], в котором, в частности, регламентируются отношения таких организаций с органами государственной власти; от 24 мая 1996 г. «О товариществах собственников жилья»[3] и др.

Деятельность отдельных общественных объединений регламентируется законами, действующими в определенных сферах. Например, в Законе РФ от 2 декабря 1995 г. «О социальной защите инвалидов в РФ»[4] одна глава посвящена общественным объединениям инвалидов.

Закон об общественных объединениях включает в эту систему без достаточных оснований Гражданский кодекс РФ, поскольку кодекс есть акт особого рода. Он содержит немало принципиальных положений относительно общественных объединений как субъектов гражданского права, но в общем это не специальный закон о таких объединениях.

Надо также иметь в виду, что пока не изданы законы о большинстве отдельных видов общественных объединений. Их деятельность до принятия таких законов регулируется Законом об общественных объединениях.

Действие этого Закона распространяется на все общественные объединения, создаваемые по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций) В сферу его действия попадают также некоторые структуры иностранных некоммерческих неправительственных объединений, созданных на территории РФ.

В рассматриваемом Законе общественное объединение определяется как добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения

Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридических лиц — общественные объе-

---

[1] СЗ РФ. 1995 № 27. Ст 2503.
[2] СЗ РФ 1996 № 3. Ст 145.
[3] Российская газета. 1996. 26 июня.
[4] СЗ РФ. 1995. № 48. Ст 4563.

динения. Такие же лица являются учредителями и членами общественного объединения.

Все общественные объединения имеют характерные для них черты:

а) образуются физическими и юридическими лицами на добровольной основе;

б) в силу своей природы не обладают государственно-властными полномочиями и не признаны субъектами правотворчества. Источником их полномочий юридического характера могут быть только нормативные правовые акты;

в) действуют от своего имени;

г) не являются коммерческими организациями, преследующими в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли.

Общественные объединения могут быть разделены на виды по различным критериям.

В зависимости от организационно-правовых форм различаются:

общественная организация — основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан Членами такой организации могут быть, как правило, физические и юридические лица;

общественное движение — состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели;

общественный фонд — один из видов некоммерческих фондов. Он представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели;

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

орган общественной самодеятельности — не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы. Его

решение направлено на удовлетворение неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программы органа общественной самодеятельности по месту жительства;

союзы (ассоциации) могут создаваться вышеназванными общественными объединениями на основе учредительных договоров (или уставов), образуя новые общественные объединения.

В зависимости от формального способа их легализации общественные объединения подразделяются на объединения, получившие государственную регистрацию, и организации, действующие без такой регистрации. Зарегистрированное общественное объединение приобретает статус юридического лица, а его орган — правомочия по осуществлению прав и обязанностей в соответствии с уставом.

Незарегистрированное общественное объединение не приобретает прав юридического лица. Но оно является, в частности, субъектом административного права.

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

общероссийские — действующие на территории более половины субъектов РФ и имеющие там свои структуры;

межрегиональные — действующие на территории менее половины субъектов РФ, имея там свои структуры;

региональные — действующие в пределах территории одного субъекта РФ;

местные — действующие в пределах территории органа местного самоуправления.

Разумеется, что в данном случае имеются в виду территориальные границы деятельности общественного объединения в соответствии с его уставными целями.

В зависимости от принципа организации общественные объединения делятся на основанные на членстве и не имеющие членства. Члены объединений имеют права и несут обязанности в соответствии с уставом объединения. Участники общественного объединения, не имеющего членства, принимают участие в его деятельности без обязательного оформления условий своего участия.

§ 2. Основы административно-правового статуса общественных объединений

Административная правосубъектность общественных объединений включает комплекс принадлежащих им прав и обязанностей, реализуемых во взаимоотношениях с субъектами исполнительной власти и гражданами. Государство, закрепляя административную правосубъектность общественных объединений, тем самым определяет виды административных правоотношений, в которых они могут выступать в качестве субъектов.

Наиболее важные вопросы, связанные с общественными объединениями, как уже отмечалось, решены в законе о них. Он определяет содержание права граждан на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации.

Исходным в определении статуса общественных объединений является запрет на создание объединений, преследующих незаконные цели, и осуществление деятельности, посягающей на здоровье и нравственность населения, права и законные интересы граждан.

Законом определены важнейшие требования к содержанию устава общественного объединения, в силу чего он является важным документом, регламентирующим организацию и деятельность объединения, а также порядок его реорганизации и ликвидации

Государство не руководит деятельностью общественных объединений. Действует принцип взаимного невмешательства: не допускается вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, а последних — в деятельность указанных органов и их должностных лиц.

Государство проникает во внутреннюю жизнь общественных объединений в той мере, в какой определяет *требования к содержанию устава*, т. е. к тому, что в нем должно быть отражено: кто может быть их членами и участниками, объекты их собственности, взаимоотношения с бюджетом, источники их средств и т. п. Их деятельность как юридических лиц регламентируется гражданским законодательством. На работников аппаратов общественных объединений, работающих по найму,

распространяется законодательство РФ о труде и социальном страховании.

Во всех случаях, когда отношения между общественными объединениями и государством регулируются правом, они не носят характера подчинения или субординации. Форма взаимодействия между ними — согласование либо участие в обсуждении и решении вопросов.

Вместе с тем законом закреплены определенные полномочия по конкретным вопросам взаимодействия государства и общественных объединений.

Общественные объединения вправе участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование; представлять и защищать свои права, своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях; вносить предложения в органы государственной власти и др. Важной гарантией прав общественных объединений является норма закона, согласно которой они вправе осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях.

Общественные объединения не могут самостоятельно заниматься правотворчеством, но в установленных законом случаях и формах участвуют в этом процессе. При этом влияние их может быть весьма существенным. Например, органы государственной власти обязаны привлекать полномочных представителей общественных объединений инвалидов для подготовки и принятия решений, затрагивающих интересы инвалидов. Решения, принятые с нарушением этой нормы, могут быть признаны недействительными в судебном порядке.

Помимо установления общих правовых основ статуса общественных объединений государство влияет на них и иными способами.

Органы юстиции осуществляют государственную регистрацию общественных объединений. Правда, общественное объединение вправе не регистрироваться, но в таком случае оно не приобретает прав юридического лица.

Вместе с тем законом закреплены определенные полномочия по конкретным вопросам и взаимодействия государства и общественных объединений.

Орган, регистрирующий общественные объединения, контролирует соответствие их деятельности уставным целям. Он может запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы; направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях; в установленных случаях может вынести руководящим органам объединений письменное предупреждение с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения[1]

Финансовые органы контролируют источники доходов общественных объединений, размеры получаемых ими средств и уплату налогов.

Надзор и контроль за выполнением общественными объединениями существующих норм и стандартов могут осуществлять органы надзора за соблюдением законодательства об охране окружающей среды, противопожарных, санитарно-эпидемиологических правил и иные органы государственного надзора.

Важнейшей обязанностью общественных объединений является соблюдение законодательства РФ. Их деятельность может быть приостановлена по решению суда в случае нарушения Конституции РФ, конституций, уставов субъектов РФ, законодательства РФ

Порядок приостановления устанавливается федеральными законами.

Общественное объединение может быть ликвидировано по решению суда при совершении действий, направленных на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни; при нарушении своими действиями прав и свобод граждан; неоднократных или грубых нарушениях закона или иных правовых актов либо при систематическом осуществлении общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям.

Статус политических партий непосредственно определяется ФЗ от 11 июля 2001 г. «О политических партиях». Он регулирует реализацию права граждан РФ на объединение в поли-

[1] См Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

тической партии, а также особенности создания, деятельности, реорганизации и ликвидации таких партий.

Политическая партия — общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Закон устанавливает требования, которым должна удовлетворять политическая партия, принципы ее деятельности, способы создания политической партии, основные начала организации ее системы и т. д.

В Законе отражены определенные аспекты административно-правового статуса политической партии. В частности, закреплен принцип взаимного невмешательства органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и невмешательства политических партий в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Лица, замещающие государственные и муниципальные должности, не вправе использовать свое должностное положение в интересах политических партий. Они не могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных обязанностей. Данное требование не распространяется на депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления. Структуры политических партий не могут образовываться в государственных органах.

Хотя для образования политической партии не требуется разрешения государственного органа, тем не менее государство контролирует создание политических партий в форме их государственной регистрации, осуществляемой в настоящее время органами юстиции. Законом предусмотрены основания отказа в государственной регистрации политической партии.

Государство осуществляет финансирование политических партий, а их финансовая деятельность контролируется налоговыми органами.

Деятельность политической партии может быть приостановлена, а партия ликвидирована лишь по решению суда.

Статус профсоюзных организаций определяется Законом РФ от 8 декабря 1995 г. «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»[1].

Профсоюзы — добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое *в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов.*

Профсоюзы имеют целью защиту трудовых и социальных прав своих членов. Они независимы в своей деятельности от органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, работодателей, их объединений, политических партий и других общественных объединений, им неподотчетны и неподконтрольны Профсоюзы защищают право своих членов на труд, ведут переговоры и заключают с администрацией коллективные договоры, контролируют их выполнение. Они контролируют соблюдение законодательства о труде и его охране, имеют право на организацию и проведение забастовок в соответствии с законодательством.

Профсоюзы располагают значительными юридическими возможностями активно влиять на правотворчество по вопросам защиты социальных прав и интересов работников. Так, предложения общероссийских профсоюзов и их объединений должны учитываться федеральными органами государственной власти при рассмотрении проектов законодательных актов, затрагивающих социально-трудовые права работников; органы исполнительной власти и органы местного самоуправления принимают проекты нормативных правовых актов по таким вопросам с учетом мнения соответствующих профсоюзов. Профсоюзы могут вносить предложения о принятии компетентными государственными органами законов и иных нормативных правовых актов, касающихся социально-трудовой сферы. Они вправе участвовать в формировании государственных программ по вопросам охраны труда и т. д.

Профсоюзы играют важную роль в защите трудовых прав работников. Так, в установленных случаях расторжение трудового договора с работником — членом профсоюза по инициативе работодателя может быть произведено только с пред-

[1] См. также гл. 4 Трудового кодекса РФ.

варительного согласия соответствующего профсоюзного органа[1].

Отношения профсоюзов с работодателями, их объединениями, органами государственной власти и органами местного самоуправления строятся на основе: а) социального партнерства; б) взаимодействия сторон трудовых отношений, их представителей; в) системы коллективных договоров и соглашений.

Профсоюзы обладают некоторыми правами, обеспечивающими им возможность влиять на формирование властных структур, осуществление их деятельности. Так, они вправе участвовать в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с законодательством; на паритетных началах с другими партнерами участвовать в управлении государственными фондами социального страхования, занятости, медицинского страхования, пенсионным и другими фондами, взаимодействовать с государственными органами и органами местного самоуправления по развитию санаторно-курортного лечения, учреждений отдыха, туризма, массовой физической культуры и спорта и т. п.

Помимо прав, предусмотренных Законом о профессиональных союзах, их права и гарантии деятельности в области социального страхования и охраны здоровья, социального обеспечения, улучшения жилищных условий работников устанавливаются соответствующими федеральными законами, а также законами субъектов РФ.

Законодательством установлены определенные гарантии прав профсоюзов и их работников. В частности, приостановить или прекратить их деятельность возможно только в судебном порядке

§ 3. Законодательные основы правового положения религиозных объединений

Конституция РФ закрепляет право каждого на свободу совести, свободу вероисповедания. Граждане могут пользоваться правом на свободу вероисповедания индивидуально, а также совместно, путем создания религиозных объединений

[1] См ст 82, 373 Трудового кодекса РФ

Специальным актом, определяющим основные параметры правового положения таких объединений, является ФЗ от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и религиозных объединениях»[1]. Он отражает принципиальные позиции государства в отношении религиозных объединений и религиозных объединений по отношению к государству, а также в общих чертах виды и объем правосубъектности этих объединений.

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

В РФ религиозные объединения *отделены* от государства. Это прежде всего означает, что государство хотя и определяет правовой режим осуществления права на свободу совести, свободу вероисповедания, но *ни само государство, ни его органы и должностные лица не вмешиваются* в вопросы определения гражданами своего отношения к религии, в *законную деятельность* религиозных объединений. Они не могут поручать последним выполнение каких-либо государственных функций.

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

Вместе с тем Закон о свободе вероисповедания как акт государственной власти *определяет сущность* и некоторые виды религиозных объединений, а также определяет *реквизиты устава* (положения) религиозного объединения.

Государство охраняет законную деятельность религиозных объединений и в то же время контролирует соблюдение ими относящегося к ним законодательства.

Регистрация уставов (положений) входит в исключительную компетенцию Министерства юстиции РФ и его органов управления по правилам, установленным Законом.

Принципиальным в статусе религиозных объединений является то, что они образуются и действуют на основании своих уставов (положений); не могут вмешиваться в дела государства; участвовать в выборах органов государственной власти и в дея-

[1] СЗ РФ 1997 № 39. Ст. 4465.

тельности политических партий. Однако могут участвовать в социально-культурной жизни общества в соответствии с законодательством, регулирующим деятельность общественных объединений. Ввиду всеобщности требований принципа законности они относятся также к религиозным объединениям.

Деятельность религиозных объединений может быть прекращена по решению общего собрания учредителей, съезда (конференции), его образовавших; решением суда, если деятельность религиозного объединения противоречит его уставу (положению) и действующему законодательству. Нарушение законодательства отдельными членами религиозных объединений не влечет ответственности всего объединения в целом.

При Президенте РФ создан Совет по взаимодействию с религиозными объединениями. Он является консультативным органом, осуществляющим предварительное рассмотрение взаимодействия с религиозными объединениями и повышение духовной культуры общества[1].

[1] Положение о Совете по взаимодействию с религиозными объединениями при Президенте РФ // Российская газета 1995. 30 авг

РАЗДЕЛ III

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ГЛАВА 14

Формы деятельности органов исполнительной власти

§ 1. Понятие и основы классификации форм деятельности органов исполнительной власти

1. Формы деятельности органов исполнительной власти — это внешнее выражение видов их действий, предусмотренных нормами административного права, совершаемых в целях осуществления возложенных на них задач, функций и полномочий.

Формы деятельности органов исполнительной власти как ее внешнее выражение характеризуются разнообразием, а каждый их вид — высокой степенью однородности. Многообразие конкретных действий органов исполнительной власти вытекает из самой творческой организующей сути исполнительно-распорядительной деятельности. Однако ее властный характер требует, во-первых, официального оформления указанных действий с тем, чтобы обеспечить определенность в деятельности и взаимоот-

ношениях данных органов между собой, с обществом и его гражданами, во-вторых, создания правовых предпосылок законности в их деятельности, а известная повторяемость и однородность действий облегчают задачу их правового закрепления в компетенции органов установленной актами о правовом положении соответствующих органов. Иными словами, **основные формы деятельности органов исполнительной власти закрепляются в правовых актах, устанавливающих компетенцию данного органа. Именно в соответствующих формах он может действовать, если иное не предусмотрено обязательными для него нормативными правовыми актами.**

2. В специальной литературе предложены различные варианты классификации форм управления либо деятельности его органов (аппарата управления).

Например, к ним относятся: 1) материально-технические действия; организационные мероприятия; гражданско-правовые сделки; меры непосредственного принуждения; акты государственного управления[1]; 2) принятие нормативных актов; издание индивидуальных (административных) актов, заключение договоров; представление предусмотренных законодательством обязательных отчетов; совершение других юридически значимых действий[2]; 3) издание правовых актов — нормативных и индивидуальных (принятие решений), проведение организационных мероприятий; осуществление материально-технических мероприятий и т. д.[3]

Как представляется, одним из объяснений указанных разночтений может быть подмена понятий формы «управления» и формы «деятельности органов (аппарата) управления». Формы управления — понятие более узкое, ориентированное на содержание и цели управленческой деятельности. Формы деятельности, в частности, органов исполнительной власти, не исключают, более того, предполагают реализацию ими правоспособности, предусмотренной другими отраслями права. В этом случае снимается как дискуссионный вопрос о такой форме их деятель-

[1] *Евтихиев И. И.* Виды и формы административной деятельности. Автореф. докт. дисс. М., 1948.

Пискотин М. В. Глава 11 учебника «Советское административное право» М., 1981

Советское административное право: формы и методы государственного управления. М., 1977

ности, как заключение ими гражданско-правовых договоров. Ведь они, безусловно, являются субъектами гражданского права в качестве публичных образований[1]. Бесспорно, что и материально-технические операции органа исполнительной власти не представляют собой форму его управляющего воздействия, но без них он не сможет нормально функционировать.

3. В зависимости от последствий правомерных действий органов исполнительной власти их формы делятся на правовые и неправовые

Правовыми называются формы, выражающие действия, влекущие юридические последствия. Важнейшими правовыми формами являются **издание нормативных и индивидуальных (административных) актов.** Изданием правовых актов обеспечивается управляющее воздействие на отношения в различных сферах общества, осуществляется их правотворческая, правоприменительная и правоохранительная деятельность. Путем издания правовых актов юридически обеспечивается осуществление государственного управления как организующей деятельности государства. В этой форме органы исполнительной власти реализуют свои юридически-властные полномочия по выполнению возложенных на них функций, задач, полномочий и достижению поставленных перед ними целей. Без издания правовых, прежде всего нормативных, актов невозможно осуществление исполнительной власти.

Специфическими формами управления являются также **плановые акты, в том числе целевые программы,** а также **концепции, доктрины.** В управлении различными процессами активнее начали использоваться **концепции, доктрины.** Имеются в виду документы государственных органов, воплощающие собой теоретические обоснования (взгляды) основных направлений в содержании государственной деятельности. В силу такой их специфики концепции, доктрины чаще всего не содержат конкретных правовых норм, но, будучи утвержденными органами, они приобретают характер государственных документов, имеющих юридическое значение. Концепции, доктрины предполагают правотворчество, связанное с их реализацией. Например, утвержденная Президентом РФ 21 апреля 2000 г. Военная доктрина РФ характеризуется как совокупность официальных взглядов (ус-

[1] См.: Гражданское право. Т. 1. Учебник / Отв. ред. д. ю. н., проф. *Е. А. Суханов.* М.: Изд-во «БЕК», 2000. С. 280 и след.

тановок), определяющих военно-политические, военно-стратегические и военно-экономические основы обеспечения военной безопасности РФ. Вместе с тем констатируется, что реализация ее достигается за счет централизации государственного и военного управления, осуществления комплекса политических, дипломатических, экономических, социальных, информационных, правовых, военных и других мер, направленных на обеспечение военной безопасности РФ и ее союзников[1].

В последние годы возникли и практически реализуются национальные проекты развития образования, здравоохранения, личного хозяйства жилищно-коммунального хозяйства. Их можно рассматривать как важные политико-правовые формы осуществления комплекса финансово-политических, организационных, социально-экономических мероприятий, направленных на решение ключевых задач функционирования и развития соответствующих отраслей и сфер. Предполагается трансформация данных проектов в формы перспективного планирования, которое интенсивно реализуется как правовая форма государственной деятельности.

При надлежащей государственной власти, предполагающей ее высокий авторитет, программы, концепции, доктрины, национальные проекты способны выполнять мощную организующую роль в государственном управлении обществом.

Кроме актов и других указанных форм к правовым формам могут быть отнесены административные, и, в известном смысле, гражданские договоры, а также действия, имеющие юридическое значение. Такие действия, не будучи правовыми актами, тем не менее являются официальными, совершаемыми в целях осуществления прав и обязанностей органов исполнительной власти или граждан, например, составление протокола об административном правонарушении, ответ на жалобу гражданина.

К правовым формам деятельности органов исполнительной власти, связанным с осуществлением управленческой деятельности, относятся административные договоры (см. § 7).

[1] Российская газета 2000. 25 апр. См также Концепцию национальной безопасности РФ, утвержденную Президентом РФ 17 декабря 1997 г (в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г // Российская газета. 2000. 18 янв.)

Совершение органами исполнительной власти **гражданско-правовых договоров,** бесспорно, **не является специальной правовой формой государственного управления.** Однако их заключение может быть использовано как гражданско-правовое средство, позволяющее более эффективно обеспечивать публичные интересы в процессе управленческой деятельности. Гражданско-правовым договорам принадлежит важная роль в механизме реализации государственных заказов на производство продукции для государственных нужд, оборонных заказов и т. д. Они могут либо должны совершаться органами государственного управления и органами местного самоуправления для обеспечения нормальных финансовых и материально-технических условий своей деятельности.

Заключение международных договоров (соглашений). Многие органы исполнительной власти причастны к подготовке таких договоров, имеют право заключать международные договоры (соглашения). Их компетенция в этих вопросах определяется нормативными правовыми актами. Так, Правительство РФ в пределах своих полномочий заключает международные договоры РФ, обеспечивает выполнение обязательств по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств. Субъекты РФ участвуют в международных и внешнеэкономических связях, заключают соответствующие договоры и соглашения со сторонами других стран, подписываемых от имени субъекта РФ его высшим должностным лицом. Полномочия органов исполнительной власти соответствующих уровней регламентируются, в частности, ФЗ от 8 декабря 2003 г. «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»[1].

4. Неправовыми являются формы, выражающие действия органов исполнительной власти, непосредственно не влекущие правовые последствия: установление, изменение или прекращение правовых норм либо конкретных правоотношений. Они могут лишь инициировать или быть предпосылкой совершения действий, влекущих правовые последствия.

Понятие и система конкретных разновидностей неправовых форм деятельности органов исполнительной власти не получили завершенной правовой регламентации. Некоторые из них выработаны сложившейся практикой либо используются кон-

[1] Российская газета. 2003. 18 дек.

кретными органами и регламентируются ведомственными нормативными правовыми актами. Однако в любом случае неправовые формы должны использоваться с соблюдением требований законности.

Примерами неправовых форм являются осуществление организационных мероприятий, совершение материально-технических операций

Разновидностями организационных форм являются проведение совещаний, в том числе селекторных, конференций по различным вопросам экономического, социально-культурного, управленческого и т д. характера; инспектирование, инструктирование, обобщение практики управленческой деятельности и распространение ее положительного опыта; разъяснение содержания нормативных правовых актов; оказание практической помощи в организации управленческой деятельности и т. д.

Осуществление материально-технических операций включает прежде всего фактическую деятельность по сбору, обработке и доведению до надлежащих адресатов информации, необходимой для целей управленческой деятельности; подготовку проектов правовых актов; подготовку проектов официальных отчетов, предусмотренных нормативными правовыми актами; ведение делопроизводства и т д.

Совершение материально-технических операций является необходимым условием эффективного использования правовых и организационных форм управленческой деятельности. Достаточно сказать, что без них невозможно нормальное профессиональное обеспечение управления информацией, которая по праву приобрела значение универсальной функции руководства обществом

Деятельность органов местного самоуправления органично проникает во все формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в его осуществлении: проведение местного референдума, сходов, конференций, собраний, опросов граждан и др. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закрепляет многообразие этих форм, регламентирует роль его органов исполнительной власти в их реализации и допускает возможность других форм участия населения в осуществлении местного самоуправления (ст. 33).

В данном Законе уделено большое внимание регламентации такой формы, как муниципальные правовые акты: здесь опре-

делены понятие муниципального правового акта, правовые основы принятия, сфера действия и их юридическая сила.

Согласно закону муниципальный правовой акт — решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

§ 2. Правовые акты органов управления: понятие и юридическое значение

В специальной литературе высказаны мнения по многим проблемам теории правовых актов управления. Нередко называются бесспорные признаки, указывающие на их сущность, но проясняющие ее лишь с определенных позиций. Не в последнюю очередь это можно объяснить многогранностью, сложностью данного правового явления. Его изучению неизбежно сопутствует многоаспектная научная, правотворческая и практическая проблематика.

Для приближения к пониманию сущности правового акта управления необходимо иметь в виду по крайней мере следующее.

• правовые акты управления — это разновидность правовых актов, обладающие всеми их существенными признаками[1]. При этом различают правовой акт как одностороннее юридически-властное действие государственного органа (должностного лица)

[1] Васильев Р. Ф. определяет правовой акт как «волеизъявление управомоченного субъекта права, регулирующее общественные отношения путем установления (изменения, отмены, изменения сферы действия) правовых норм, а также установления (изменения, прекращения) конкретных правоотношений, результаты которого в виде велений, обращений, соглашений и т. п. в установленных законом случаях фиксируются в документальной форме (в акте — документе)» (*Васильев Р. Ф.* О понятии правового акта // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право» 1998. № 5. С. 25)

и акт как официальный документ, в котором данное действие получает объективированное выражение;

• **правовые** акты управления часто называют или предлагают называть административными актами. Однако надо иметь в виду достаточно распространенное мнение, что административный акт является специальным понятием, обозначающим конкретную разновидность правовых актов управления — индивидуальные акты, представляющие собой конкретные предписания ненормативного характера.

Преимущество словосочетания «правовые акты управления» в краткости, что делает его удобным в употреблении, но, строго говоря, оно в полной мере не выражает всего многообразия юридического значения этих актов. Создается впечатление, что будто эти акты предназначены для решения лишь управленческих задач, для регулирования только управленческих отношений. Между тем ими могут устанавливаться нормы как публичного, так и частного права. Данное обстоятельство позволяет признать более точным понятие правовых актов не управления, а органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, т. е. субъектов управления. Но, как известно, к ним относятся не только органы исполнительной власти и местного самоуправления, должностные лица; правовые акты издают также другие государственные органы, органы предприятий, учреждений, организаций. С учетом этого правовые акты органов исполнительной власти и местного самоуправления, должностных лиц являются понятием ограниченным, специальным. Имея в виду всех субъектов управления, издаваемые ими правовые акты *условно* (обобщенно) можно именовать **правовыми актами управления**. При этом, как уже отмечено, надо иметь в виду, что они могут иметь различное отношение к регулированию непосредственно управленческой деятельности;

• в РФ до сих пор нет легального определения понятия правового акта. Предпринятая попытка официального определения нормативного правового акта и правового акта муниципального образования не содержит общей концептуальной основы, ибо относится лишь к его разновидностям[1].

[1] См.: постановление Государственной Думы от 11 ноября 1996 г. № 11-ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации», постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с принятием и введением Граждан-

Общий вывод, вытекающий из изложенного, сводится к тому, что формирование, в частности, научного представления о понятии правового акта управления остается незавершенным.

Принимая во внимание эти оговорки, а также признаки, наиболее часто называемые в литературе, **под правовым актом управления следует понимать официальное подзаконное одностороннее юридически-властное решение уполномоченного органа государственного управления, органа местного самоуправления, должностного лица, принятое в пределах его компетенции, в определенной форме, с соблюдением обязательных процедур, устанавливающее, изменяющее, отменяющее правовые нормы либо конкретные правоотношения.**

Правовой акт управления обладает совокупностью следующих наиболее характерных признаков.

Правовой акт управления — **официальное решение** (действие, официальный документ), поскольку а) орган, должностное лицо, принимающие его, действуют не как частные лица, а от имени государства, муниципального образования, выступают их представителями; б) он нацелен на обеспечение выполнения задач публичного характера, хотя это в конечном счете может быть подчинено удовлетворению частных интересов. Например, приказ уполномоченного органа о создании государственного вуза решает задачу государственного управления образованием и одновременно создает дополнительную возможность какой-то группе граждан реализовать свое право на высшее образование.

Подзаконность правового акта управления проистекает из подзаконного характера самого государственного управления и местного самоуправления и их нацеленности на исполнение законов. Правовые акты органов государственного управления издаются на основании и во исполнение федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и других обязательных для них нормативных правовых актов. Правовые акты выступают юридическим средством обеспечения проведе-

ского процессуального кодекса Российской Федерации», постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», ФЗ от 5 октября 2003 г. «Об общих принципах местного самоуправления в РФ», Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (п. «а» ст. 2).

ния в жизнь законов. Подзаконность означает обязательное их соответствие законам и другим актам уполномоченных органов как по форме, так и по содержанию.

Правовой акт управления — **одностороннее юридически-властное волеизъявление** органа государственного управления, органа местного самоуправления, должностного лица. Это означает, что его издание опирается на властные полномочия субъекта, позволяющие ему в одностороннем порядке принимать акт. Волеизъявление, выраженное в правовом акте, может быть предопределено другим субъектом, например, компетентным вышестоящим государственным органом, что не противоречит нормальным управленческим отношениям. Данный признак не изменяет своей сущности и в случаях совместного издания правового акта управления несколькими субъектами.

По своему **содержанию** властное волеизъявление субъекта, принявшего правовой акт управления, представляет собой **управленческое решение**, направленное на осуществление задач, функций и полномочий данного субъекта государственного управления.

В литературе подчеркивается и такое свойство правового акта управления, как его **авторитарность** — обязательность для исполнения не только субъектами, на которых распространяется его действие, но и для тех, кто принял данный акт до утраты им силы на законном основании.

Правовые акты управления **принимаются в порядке и в формах**, предусмотренных нормативными правовыми актами. Например, Правительство РФ по определенному кругу вопросов принимает решения лишь на своем заседании и в форме постановлений.

Издание правовых актов влечет разнообразные юридические последствия.

Во-первых, правовые акты управления **могут содержать правовые нормы**, регулирующие различные общественные отношения не только в сфере государственного управления, но и за ее пределами, например, в сфере местного самоуправления. Они могут относиться как к административному, так и к другим отраслям права: гражданскому, финансовому, земельному и др.

Во-вторых, правовые акты управления **могут выступать в виде юридических фактов**, влекущих возникновение конкретных административных, гражданских, земельных и других правоотношений.

В литературе по административному праву иногда как на признак правового акта управления указывается на его юридический характер. Между тем правовой и юридический акт — понятия однозначные, хотя не всякий акт органа исполнительной власти признается правовым. Например, в соответствии с ФКЗ «О Правительстве РФ» Правительство РФ имеет право принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера (ст. 22). Однако критерии такого рода актов в нем не обозначены.

В-третьих, правовые акты управления могут служить основанием издания или отмены других актов, а также доказательством в судебном процессе по уголовным, гражданским, трудовым, административным, жилищным и другим делам.

Специфика правовых актов управления подчеркивается их соотношением с актами законодательных, судебных органов и органов прокуратуры. Очевидно их отличие по субъектам, издающим соответствующие акты. Но оно к этому не сводится.

Как уже отмечалось, правовые акты управления подзаконны. В частности, это означает, что законы обладают более высокой степенью юридической силы по сравнению с правовыми актами управления. Правовые акты управления не должны противоречить законам, не могут отменить или изменить закон. Законы же могут повлечь за собой изменение или отмену правового акта управления. Вместе с тем законы субъектов РФ не должны противоречить законным правовым актам федеральных органов исполнительной власти

Правовые акты управления отличаются от судебных актов, являющихся юрисдикционными по своей сути, принимаемыми по конкретным уголовным, гражданским и т. д. делам и не имеют правотворческого назначения. Правовые акты управления юридически обеспечивают организующую деятельность государства (могут быть источником права). Административно-юрисдикционные акты среди них занимают незначительное место.

Судебные акты могут отменить, признать недействующим или недействительным правовой акт управления, судебные же акты не могут быть отменены, изменены или приостановлены актами управления. Судебные акты служат важным средством укрепления законности в сфере государственного управления.

Правовые акты управления, будучи служебными документами, отличаются от служебных документов, не являющихся акта-

ми, но имеющих юридическое значение: актов контрольных проверок, отчетов и т. д. Главное отличие в том, что последние не влекут непосредственно юридических последствий, но могут быть предпосылкой издания правовых актов, применения мер поощрения и ответственности, содержать информацию, имеющую значение доказательств и т. д.

Особое место среди служебных документов занимают государственные реестры, регистрационные книги, журналы. Например, Единый государственный реестр юридических лиц, Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей, Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним и др. В таких документах фиксируются сведения, влекущие различные юридические последствия: создание юридических лиц, изменение в их правовом положении, возникновение права собственности на недвижимое имущество, вступление в силу правовых актов и т. д. В частности, юридическое лицо считается созданным с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о его государственной регистрации, произведенной на основании решения уполномоченного органа (должностного лица). По сути дела, данная запись означает момент вступления в силу правового акта о его регистрации. Такого рода документы представляют важный информационный ресурс по соответствующим вопросам, имеющий государственное значение. Их объединяет то, что они содержат информацию юридического характера, предусмотренную нормативными правовыми актами, но сами по себе ими не являются и не устанавливают каких-либо прав и обязанностей.

Реестры, регистрационные книги, журналы утверждаются уполномоченными государственными органами, определяющими порядок их ведения, и содержат в том числе требования к их форме и содержанию, условиям хранения. Сведения в них вносятся на основании правовых актов и выдаются заинтересованным лицам в установленных случаях и порядке.

Однако известны государственные реестры, представляющие собой своеобразные нормативные правовые акты, например, Реестры государственных должностей государственной службы, имеющие нормы относительно количества и видов должностей, обязательные для соответствующих органов.

Правовые акты надо отличать от неслужебных документов, имеющих юридическое значение, удостоверяющих личность, уровень образования и т. д. (паспорта, диплома об образовании,

водительского удостоверения). Такого рода документы выдаются на основании правовых актов, издаваемых уполномоченными должностными лицами.

§ 3. Классификация правовых актов органов управления

Правовые акты управления могут быть классифицированы по различным критериям. По юридическим свойствам различают нормативные и индивидуальные (административные) правовые акты управления.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике расмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» (далее ПП ВС РФ от 29 ноября 2007 г. № 48) существенными признаками, характеризующими **нормативный правовой акт**, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на регулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений

Нормативным правовым актом кратко называют акт, содержащий юридические нормы Следовательно, его сущность предопределяется юридическими свойствами правовой нормы, ее особыми регулятивными свойствами. Отсюда вытекает особое и многогранное значение нормативных правовых актов в регулировании общественных отношений в различных сферах, ибо они могут содержать нормы различных, а не только административного, отраслей права.

В частности, нормативным актам принадлежит важная роль в организации и особенно в непосредственном практическом осуществлении государственного управления.

С их помощью конкретизируется или устанавливается административно-правовое положение субъектов управленческих отношений, регламентируются взаимоотношения между ними. Они выступают правовой основой для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений и т. д.

Индивидуальные административные акты являются актами применения правовых норм. Сами они не содержат таких норм, представляют собой персонифицированные, принимаемые по конкретным вопросам, правовые предписания. Такие акты принимаются на основе общих правил, содержащихся в нормативных актах, и влекут возникновение, изменение или прекращение конкретных правовых отношений. В этом смысле они — разновидность юридических фактов.

Индивидуальные акты в большей степени, чем нормативные, отвечают требованиям оперативного управления, но их использование не должно вести к необоснованному администрированию.

Примером нормативных правовых актов являются правила приема в вузы, а индивидуального акта — приказ о зачислении конкретного лица в вуз.

Юридическую природу нормативного правового акта определяет наличие в нем правовых норм, обязательных для исполнения прежде всего теми, на кого распространяется их действие, а не его адресат[1], который может быть конкретным — индивидуальным, например, законы и положения об отдельных органах исполнительной власти имеют соответствующего конкретного (индивидуального) адресата, всегда являются нормативными правовыми актами. Поэтому следует признать ошибочными, хотя и редко встречающимися, случаи, когда к нормативным не относятся правовые акты, содержащие нормы права, на том основании, что они адресованы индивидуальному субъекту[2].

По форме правовые акты **могут быть устными и письменными** В основном правовые акты управления имеют письмен-

[1] Иная точка зрения воплощена в Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314, в котором одним из признаков нормативного правового акта признается распространение его действия «на неопределенный круг лиц» (п. «а» ст. 2).

[2] В литературе утверждается мысль о том, что к «нормативным относятся и акты, непосредственно не устанавливающие правовых норм — правил поведения, не имеющие и не изменяющие сферу их действия, но имеющие значение для установления норм, для придания нормам юридической силы либо для отмены норм, изменения их сферы действия Примерами могут служить акты об утверждении положений, уставов, инструкций, перечней актов, утративших силу.. акты об образовании новых государственных и муниципальных органов» (Законодательный процесс. Понятие Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. *Р Ф Васильев.* М., 2000. С. 29).

ную форму, а устную форму имеют в редких, предусмотренных нормами права, особых случаях, нуждающихся в немедленной реакции на ситуацию, на поведение гражданина, деятельность организации (устные приказы военачальников, других должностных лиц подчиненным, действующим в чрезвычайных ситуациях). Но такие случаи должны быть специально оговорены в нормативных правовых актах. Кроме того, акты коллегиальных органов могут быть только письменными.

Письменный акт — это служебный документ, признаваемый правовым актом управления.

Под письменной формой акта понимается прежде всего его наименование, а также реквизиты, указывающие, по какому вопросу, кем, когда принят акт, место его принятия. Иногда предусматриваются реквизиты, выражающие требования к его содержанию (например, реквизиты постановления по делу об административном правонарушении — ст. 29.10 КоАП РФ).

Наименования правовых актов с точки зрения их форм установлены нормативными правовыми актами.

Актами Правительства РФ являются постановления и распоряжения. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ, а по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, — в форме распоряжений.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. (в ред. от 11 февраля 1999 г.) «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» указанные в нем органы издают акты в виде **постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.**

Перечни форм правовых актов, в которых они могут издаваться каждым органом исполнительной власти, часто не совпадают. Все они издают акты в виде приказов, инструкций, а некоторые из них издают акты иных наименований. Например, Минздравсоцразвития России издает постановления, в частности, по санитарно-эпидемиологическим вопросам.

По ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ» высшие должностные лица субъектов РФ, высший исполнительный орган субъекта РФ издают указы (постановления), распоряжения (ст. 22). Правовые формы актов управления иных

органов исполнительной власти субъектов РФ устанавливаются их конституциями, уставами, законами и нормативными правовыми актами, устанавливающими правовое положение этих органов.

В действительности высшие должностные лица субъектов РФ издают указы (президенты), постановления и распоряжения, высший орган исполнительной власти субъекта РФ издает постановления и распоряжения, а иные его органы — обычно приказы и инструкции

Необходимо подчеркнуть, что независимо от конкретного наименования нормативные правовые акты могут издавать не все органы управления. Так, постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. содержит прямой запрет структурным подразделениям, территориальным органам федеральных органов исполнительной власти издавать нормативные правовые акты.

Согласно Указу Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 нормативные правовые акты издают федеральные министерства; индивидуальные правовые акты — федеральные службы, федеральные агентства, если иное не установлено указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Особой разновидностью правовых актов управления являются совместные акты, которые принимаются как федеральными органами исполнительной власти, так и органами субъектов РФ. Это легитимная форма взаимодействия (сотрудничества) таких органов. Формами совместных актов обычно являются приказы или инструкции. Другие государственные органы (их должностные лица), т. е. формально не отнесенные к органам исполнительной власти, издают правовые акты в формах, предусмотренных в актах, устанавливающих их правовое положение Обычно это приказы, распоряжения ненормативного характера.

Помимо органов государственного управления правовые акты управления издаются также органами местного самоуправления, наименование которых определяется уставом муниципального образования Данное право органов местного самоуправления, являющихся, как известно, субъектами публичной власти, предусмотрено в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Специфические формы правовых актов представляют собой учредительные документы — уставы (положения) государственных и муниципальных предприятий и учреждений. Как известно, правовой статус юридических лиц, которыми являются и

указанные предприятия и учреждения, устанавливается законами и учредительными документами. В литературе иногда все такие документы без достаточных юридических оснований характеризуются как сделки Учредительные документы государственных и муниципальных юридических лиц утверждаются государственными и муниципальными органами в одностороннем властном порядке, их юридическое содержание не является результатом какого-либо соглашения. Сомнительна также однозначная характеристика юридической природы учредительных документов негосударственных коммерческих юридических лиц: учредительных договоров и уставов хозяйственных обществ, производственных кооперативов. Коллективная воля, выраженная при утверждении устава общества, кооператива, отличается от воли стороны сделки. Однако этот вопрос нуждается в изучении. Со значительной долей уверенности можно назвать сделкой договор простого товарищества, но оно не является юридическим лицом.

В системе правовых актов важное место занимают **локальные правовые акты.** Ими признаются акты, издаваемые органами, должностными лицами предприятий, учреждений, организаций и регулирующие здесь внутренние общественные отношения. Такого рода акты нередко содержат и нормы административного права по вопросам их охраны, общественной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и др

§ 4. Условия законности и эффективности правовых актов органов управления

Условия законности правового акта управления включают соблюдение требований, относящихся к порядку его издания, форме и юридическому содержанию. Они могут быть подразделены на общие и специальные требования

Общие требования сводятся к следующим:

1) правовой акт управления может быть издан лишь уполномоченным на то органом управления или должностным лицом. Например, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты;

2) правовой акт управления должен быть издан органом управления или должностным лицом лишь в пределах его компетенции как с точки зрения предмета ведения, так и объема пол-

номочий. Например, Федеральная таможенная служба не вправе издавать нормативные правовые акты, устанавливающие административную ответственность за их нарушение; нормативными правовыми актами органов местного самоуправления не может быть установлена какая-либо ответственность за их неисполнение (санкция как мера принуждения). Такая ответственность устанавливается федеральными законами и законами субъекта РФ.

3) правовой акт подлежит изданию не только уполномоченным органом, но и в установленном порядке.

Порядок принятия актов Правительства РФ устанавливается Правительством РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ. Он установлен Регламентом деятельности Правительства РФ. Порядок принятия правовых актов федеральных органов исполнительной власти, в том числе их подготовки, подписания, регистрации, опубликования и т. д., устанавливается федеральными законами (см., например, Налоговый кодекс РФ, Таможенный кодекс РФ и др.), указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, положениями о каждом из них,

4) орган управления или должностное лицо принимают правовой акт только в предусмотренной для него форме. Так, федеральным органам исполнительной власти запрещено издавать правовые акты в виде писем и телеграмм;

5) правовой акт управления должен быть законным по содержанию. Это означает, что он не только формально, но и по своему юридическому содержанию должен соответствовать целям закона, подзаконным актам большой юридической силы. При несоблюдении данного требования подлежит применению закон либо акт большей юридической силы.

Специальные требования законности правового акта управления предполагают его принятие.

а) с соблюдением установленных сроков, например, Правительство РФ должно принимать ежегодно постановления об утверждении квот иностранных граждан, приглашаемых на работу в РФ, постановление о применении административного наказания может быть вынесено лишь в сроки, предусмотренные ст. 4.5 КоАП РФ;

б) с согласия (разрешения) уполномоченного государственного органа, например, антимонопольного органа о реорганиз-

зации государственных унитарных предприятий в форме слияния или присоединения;

в) совместно двумя или более органами в случаях, прямо предусмотренных правовыми актами уполномоченных органов;

г) с соблюдением требований (реквизитов) к содержанию, например, постановления о назначении административного наказания,

д) при наличии необходимого экспертного заключения о соответствии акта установленным требованиям. Так, в соответствии с ФЗ от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе»[1] подлежат обязательной государственной экологической экспертизе, в частности, проекты правовых актов РФ, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую природную среду, и т. д.

О последствиях несоблюдения требований законности к правовым актам управления. Административное законодательство РФ не содержит общих норм, регламентирующих последствия несоблюдения требований к правовым актам управления в зависимости от характера этих требований. В науке административного права данный вопрос решается на основе доктринального анализа нормативных правовых актов, судебной и административной практики. Обычно такого рода акты называют дефектными, а исходя из характера дефектности — ничтожными и оспоримыми. Безусловно ничтожными являются правовые акты управления, за исполнение которых предусмотрена уголовная, административная или дисциплинарная ответственность, а также другие акты, которые в соответствии с действующим правом не могут влечь предусмотренные в них правовые последствия, например, не зарегистрированные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, подлежащие регистрации в установленных случаях и порядке, и др.

Однако хотя и не закрепленная в прямой форме, но вытекает из законодательства и судебной практики презумпция законности правовых актов управления. Данная презумпция предполагает, что оценка правовых актов управления с точки зрения законности и определение юридической судьбы актов, изданных с нарушением ее требований, составляют прерогативу уполномоченных государственных органов.

[1] СЗ РФ. 1995. № 48. Ст 4556.

Полномочиями иного рода в этой области законодательства наделены орган прокуратуры, а также физические лица и их организации: органы прокуратуры вправе опротестовать, физические лица и их организации — обжаловать правовые акты управления. Иначе говоря, оспорить их, в том числе и те из них, незаконность которых является несомненной. Ибо формально правовые акты управления могут быть признаны незаконными лишь в официальном порядке уполномоченными органами и независимо от того, фактически они исполняются или нет

С точки зрения презумпции законности правовых актов управления выделение категории оспоримых актов весьма условно. Но в отличие от ничтожных, оспоримыми являются акты, незаконность которых не является явной либо вообще сомнительной либо требующие подтверждения их законности. О них можно говорить в случаях неопределенности соответствия содержания акта законодательству, в том числе закону, во исполнение которого он издан, в разграничении предметов ведения и полномочий органов исполнительной власти; споров о процедурах подготовки правовых актов управления и т. д. К ним относятся правовые акты управления, оценка законности которых требует специального анализа их содержания; компетенции, взаимодействия издавших их органов с другими органами, подведомственными им организациями.

Такова суть теоретического аспекта проблемы. В административном, как и в других отраслях законодательства, нет понятий ничтожные и оспоримые, в частности, правовые акты управления. Здесь имеются понятия: а) неконституционные (п. 6 ст. 125 Конституции РФ), б) недействительные (ст. 12 ГК РФ, арбитражные кодексы), в) недействующие (глава 24 ГПК РФ) акты или их части. Данные понятия объединяет то, что все они имеют своим адресатом правовые акты, называемые обычно незаконными. Различия между ними можно усмотреть в основаниях и субъектах, инициирующих проверку соответствующих правовых актов с точки зрения законности; видах правовых актов, подлежащих такой проверке; компетенции субъектов, осуществляющих ее; указанных последствиях их проверки.

Так, в силу ст. 13 ГК РФ правовые акты государственного или органа местного самоуправления, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юриди-

ческого лица, могут быть признаны судом недействительными. Нарушенные ими права подлежат восстановлению либо защите иными гражданско-правовыми способами. Из этого следует, что указанное понятие недействительности правового акта и последствия его принятия являются не общими, а специальными. Они определены в контексте гражданско-правового статуса гражданина и юридического лица В отличие от этого неконституционные, недействующие нормативные правовые акты могут относиться к различным, не ограниченным законом сферам, в том числе гражданско-правового регулирования общественных отношений. Однако в качестве таковых они могут быть признаны также только в случаях и в порядке, установленных законами, судами, в соответствии с подведомственностью им дел.

Условия эффективности правовых актов управления объединяют различные по своему характеру требования к их изданию и формальному содержанию.

1. Правовой акт должен быть своевременным, т. е. в наибольшей степени соответствовать потребностям политического и социально-экономического развития страны, ориентированным на обеспечение его прогрессивных тенденций. Запоздалый акт не только бесполезен, но и может оказать на них негативное влияние, а в лучшем случае оказаться данью бюрократизму, в частности, профессиональной некомпетентности или волюнтаризму в управленческом процессе

2. Непременным универсальным условием эффективности правового акта управления является его всестороннее экономическое обоснование в самом широком смысле слова: финансовое, материально-техническое. Его экономическая целесообразность не должна определяться конъюнктурными соображениями, а должна быть рассчитана на оптимальный социально-экономический результат, т. е. выражать стратегию позитивного развития.

Недостаточная экономическая обоснованность правового акта управления имеет своей оборотной стороной его неисполнение либо ненадлежащее исполнение, что, помимо всего прочего, дискредитирует исполнительную власть.

Широко распространенная в настоящее время в стране практика неисполнения правовых актов всех уровней и различной юридической силы вследствие их социально-экономической необоснованности явилась одним из оснований справедливой критики государства за неэффективность его деятельности.

3. Отдельную группу образуют так называемые **организационно-технические требования к правовым актам**. Это весьма важные требования, которые необходимо выполнять в правотворческой деятельности, облегчающие надлежащую правоисполнительную и правоприменительную практику. Имеется в виду то, что правовой акт должен быть написан четким языком, грамотным, доступным для понимания, максимально кратким. Организационно-техническое оформление правового акта управления должно способствовать осуществлению конкретного, оперативного и дифференцированного руководства.

§ 5. Опубликование, вступление в силу и действие правовых актов управления

Правовой акт порождает предусмотренные им правовые последствия с момента его вступления в силу. Именно этот момент является началом действия правового акта управления, хотя по своему существу понятия «вступление в силу» и «действие» являются несовпадающими понятиями. Акт может действовать во времени, пространстве, по кругу лиц и т. д., сохраняя одну и ту же юридическую силу.

Вступление правового акта управления в силу регламентируется нормативными правовыми актами, которыми предусматривается необходимость его предварительной регистрации, официального опубликования в установленном порядке. Этим вопросам посвящены Указ Президента РФ от 23 мая 1996 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», «Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», утв. постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. (с послед. изменениями), ст. 23 ФКЗ «О Правительстве РФ». Они приняты в соответствии с Конституцией РФ, установившей, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ст. 150).

Акты Президента РФ подлежат официальному опубликованию в течение десяти дней после дня их подписания в Собрании Законодательства РФ и «Российской газете».

Акты Правительства РФ подписываются его Председателем. Датой их официального опубликования считается дата первой публикации текста акта в одном из официальных изданий РФ. **Постановления Правительства РФ подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их принятия**, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно. Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования.

Официальному опубликованию нормативных правовых актов, **иных федеральных органов исполнительной власти и определенных ведомств** (Центрального банка, Пенсионного фонда, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, Фонда социального страхования, **должна предшествовать их государственная регистрация в Минюсте России.** Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты: а) содержащие правовые нормы, затрагивающие гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства; гарантии их осуществления, закрепленные в Конституции РФ и иных законодательных актах РФ; механизм реализации прав, свобод и обязанностей; б) устанавливающие правовой статус организаций: типовые, примерные положения (уставы) об органах (например, территориальных), организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, а также устанавливающих правовой статус организаций, выполняющих в соответствии с законодательством РФ отдельные наиболее важные государственные функции; в) имеющие межведомственный характер, т. е. содержащие правовые нормы, обязательные для других федеральных органов исполнительной власти и (или) организаций, не входящих в систему федерального органа исполнительной власти, утвердившего (двух или более федеральных органов исполнительной власти, совместно утвердивших) нормативный правовой акт.

Указанные нормативные правовые акты, **прошедшие регистрацию**, подлежат **официальному опубликованию в «Российской газете» и в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти в течение десяти дней после дня их регистрации.** Нормативные правовые акты, **не прошедшие**

государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу. Следовательно, они не могут служить законным основанием для регулирования соответствующих отношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На такие акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Не подлежат официальному опубликованию нормативные правовые акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Обычно с учетом официального опубликования решается вопрос о моменте вступления их в силу. По общему правилу, вступают в силу:

а) акты Президента РФ (указы и распоряжения), имеющие нормативный характер, — по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования;

б) постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, — не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства РФ и его распоряжения вступают в силу со дня их подписания;

в) нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, — по истечении десяти дней после дня их официального опубликования.

Иной порядок вступления в силу нормативных актов Президента РФ, Правительства РФ, иных федеральных органов исполнительной власти может быть установлен самими актами.

Порядок официального опубликования и вступления в силу правовых актов управления субъектов РФ устанавливается самими субъектами РФ с соблюдением Конституции РФ и федерального законодательства.

§ 6. Деистие правового акта управления

Вступление правового акта в силу означает что его предписания становятся обязательными для тех, на кого распростра

няется его действие. Его соблюдение, а в установленных случаях и применение являются обязательными для государственных органов и физических лиц до тех пор, пока он не отменен или не изменен в законном порядке.

Однако **действие правового акта определяется не только его обязательным характером**, но и **пространственными и временными пределами**, а также кругом субъектов, на которых оно распространяется. Следовательно, вступление правового акта в силу и его действие — понятия взаимосвязанные, но не тождественные. Правовые акты управления вступают в силу с момента, определенного общими правилами вступления их в силу (с момента их официального опубликования, либо установленного для данного их вида, либо указанных в самом акте. Правовой акт управления может вступать в силу в полном объеме либо с отложенными сроками вступления в силу отдельных его частей или норм.

Действие правовых актов управления в пространстве. Пространственные пределы действия правовых актов управления определяются государственным и административно-территориальным устроиством РФ. Согласно Конституции РФ акты Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории РФ (ст. 90), Правительства РФ — обязательны к исполнению в РФ (ст. 115). Нетрудно заметить, что конституционные формулировки сферы действия актов Президента РФ и Правительства РФ различаются, однако юридически необъяснимо, в чем различие в данном случае действия на «территории» РФ и «в РФ», они не выражают различий в их юридической силе.

Нормативные правовые акты других федеральных органов исполнительной власти также действуют на всей территории РФ.

Правовые акты управления субъектов РФ, по общему правилу, действуют на всей территории данного субъекта либо ее части, определенной в самих актах. В исключительных случаях и условиях правовые акты управления одного субъекта РФ могут действовать на территории других субъектов Так, в соответствии с ФЗ от 8 августа 2001 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности» деятельность, на осуществление которой лицензия предоставлена лицензирующим органом субъекта РФ, может осуществляться на территориях иных субъектов РФ при условии уведомления лицензиатом лицензирующих органов соответствующих субъектов РФ в порядке, установленном Правительством РФ.

Правовые акты органов местного самоуправления действуют на территории соответствующего муниципального образования.

От территориальных пределов **следует отличать сферу действия** правовых актов управления. Действие правовых актов Президента РФ и Правительства РФ, а на уровне субъектов РФ — правовые акты высших должностных лиц и высших органов исполнительной власти субъектов РФ не ограничивается какими-либо сферами: они могут быть изданы по любому вопросу их компетенции, а пределы действия — определены в самих актах.

Что касается правовых актов ведомственных и межведомственных органов, то они, в зависимости от их компетенции, могут иметь сугубо ведомственное либо вневедомственное значение. Однако в своем большинстве правовые акты таких органов бывают, в основном, двух видов: а) имеющие исключительное ведомственное значение (многие из них не подлежат государственной регистрации и официальному опубликованию) Их индивидуальные, в том числе юрисдикционные, акты всегда являются ведомственными, б) распространяющиеся на не подведомственные им предприятия, учреждения, организации, а также физических лиц, например, акты федеральных министерств обязательны для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами. Именно такого рода правовые акты управления федеральных органов исполнительной власти подлежат государственной регистрации и официальному опубликованию.

Действие правовых актов управления во времени. Они могут быть изданы на неопределенный и определенный срок действия, который может быть связан с наступлением тех или иных обстоятельств (отменой чрезвычайного положения и др.). На них распространяется общий правовой принцип: ими регулируются отношения, возникшие после вступления их в силу. Они не имеют обратной силы. Однако по аналогии российского права следует исходить из того, что правовые акты, облегчающие положение субъектов, на которых распространяется их действие, имеют обратную силу, а ухудшающие ее — не имеют.

§ 7. Утрата силы правовыми актами управления

Основания утраты силы правовыми актами управления могут быть разделены на две группы: а) **правомерными актами;**

б) **неправомерными актами управления**, т. е. связанными с невыполнением предъявляемых к ним требований законности.

К основаниям утраты силы правомерными правовыми актами управления относятся: их исполнение, истечение срока действия; отмена акта принявшим его субъектом в порядке реализации своей компетенции, например, при целесообразности прекращения его действия либо замены новым, противоречие вновь принятому нормативному правовому акту большей юридической силы; признание действия акта нецелесообразным в связи с изменившимися социально-экономическими и другими условиями (устарелость акта); прекращение существования адресата акта либо изменение его правового положения.

Неправомерные правовые акты управления могут утратить силу в связи с несоблюдением общих и специальных условий их законности. Это издание акта не уполномоченным субъектом либо с превышением компетенции; с нарушением порядка издания и формы акта; его несоответствие закону и иным актам, имеющим большую юридическую силу; пропуск срока издания и т. д.

Правовой акт управления при наличии соответствующих оснований **утрачивает силу в результате:**

а) **отмены акта** (по общему правилу, в административном порядке). Отменять могут лишь государственные органы, уполномоченные на то законом или иными нормативными правовыми актами:

- Президент РФ — акты Правительства РФ, иных федеральных органов исполнительной власти;
- Правительство РФ — акты федеральных органов исполнительной власти и образуемых им и подчиненных ему других государственных органов;
- федеральные министерства — решения подведомственных им федеральных служб, федеральных агентств;
- высшее должностное лицо субъекта РФ — акты его высшего органа исполнительной власти и иных органов исполнительной власти субъекта.
- высший орган исполнительной власти субъекта РФ — акты подчиненных ему органов исполнительной власти;
- суды общей юрисдикции в соответствии с их подсудностью вправе отменять индивидуальные акты Президента РФ, Правительства РФ, иных государственных органов, должностных

лиц, а также постановления по делам об административных правонарушениях в случаях, предусмотренных ст. 30.7 КоАП РФ;

б) **признания Конституционным Судом РФ неконституционными** нормативных актов Президента РФ и Правительства РФ;

в) **признания судами общей** юрисдикции в соответствии с их подсудностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти, должностных **лиц недействующими** (см. § 8 данной главы);

г) признания арбитражным судом ненормативного акта **недействительным**, а также в случае принятия им решения о признании решения административного органа о привлечении к административной ответственности **незаконным** и его **отмене** полностью или в части либо об изменении решения.

Признание акта неконституционным, недействующим, недействительным влечет за собой утрату им юридической силы. Отменены же они могут быть в административном порядке в соответствии с компетенцией государственных органов, должностных лиц.

Приостановление действия правовых актов управления. Оно означает **прекращение юридической силы** правового акта до ее подтверждения либо отмены этого акта уполномоченным органом. До этого правовой акт не подлежит **исполнению** и применению, а последствия, наступившие в связи с его приостановлением либо отменой, могут быть предусмотрены различными нормативными правовыми актами.

Органы, имеющие право приостанавливать те или иные акты, а иногда и конкретные случаи, когда они могут быть приостановлены, определяются нормативными правовыми актами. **Причем иногда орган приостанавливает акт в установленных законом случаях лишь потому, что он не вправе его отменить,** в других — **когда может возникнуть сомнение в его законности или целесообразности либо обоснованности.**

В настоящее время согласно Конституции РФ Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (п. 2 ст. 85). ФКЗ «О Правительстве РФ» предусмотрено его право не только отменять, но и приостанавливать действие актов федераль-

ных органов исполнительной власти без указания оснований его использования (см. ст. 12).

Таможенный орган, рассматривающий жалобу на решение, действие таможенного органа или должностного лица, вправе полностью или частично приостановить исполнение обжалуемых решений, действия до принятия решения по существу жалобы.

Приостановление возможно при наличии достаточных оснований полагать, что обжалуемое решение, действие не соответствуют законодательству РФ также в случае, если неприостановление исполнения решения, действия может иметь необратимый характер (п. 2 ст. 51 ТК РФ).

Суд общей юрисдикции вправе приостановить действие оспариваемого решения до вступления в законную силу решения суда (п. 4 ст. 254 ГПК РФ).

§ 8. Оспаривание нормативных правовых актов в судах общей юрисдикции

Правовые акты управления могут быть оспорены в административном и судебном порядке Судебный порядок не исключается и в том случае, если ему предшествовало внесудебное оспаривание (последствия оспаривания конкретизированы в § 7 данной главы).

Судебное оспаривание правовых актов управления возможно, в порядке конституционного, гражданского (включая арбитражное) и административного судопроизводства в соответствии с подведомственностью судам дел, но главным образом гражданского судопроизводства. Ему посвящены гл. 23—25 ГПК РФ. Вкратце вопрос об оспаривании решений и действий (бездействия) соответствующих субъектов, нарушающих права и свободы граждан, рассмотрен в § 5 главы 5 Отдельно регламентируется и представляет интерес для административного права также рассмотрение судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части (глава 24 ГПК РФ). Анализ практики рассмотрения указанных дел и необходимые разъяснения в связи с этим даны в уже упомянутом ПП Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 г. № 48.

Судам общей юрисдикции подведомственны дела об оспаривании полностью или в части нормативных правовых актов

ниже уровня федерального закона, перечисленных в части 2 статьи 125 Конституции РФ по основаниям их противоречия иному, кроме Конституции РФ, нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу. Им неподведомственны дела, проверка которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда; дела, прямо отнесенные к ведению арбитражных судов, к компетенции конституционных (уставных) судов субъектов РФ, в которых они созданы. Суды общей юрисдикции рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов в соответствии с их подсудностью. Мировые судьи не вправе рассматривать дела данной категории, как не отнесенные законом к их подсудности.

С заявлениям в суд об оспаривании нормативных правовых актов могут обращаться определенные субъекты в случаях, указанных в ГПК РФ. В указанном ПП Верховного Суда РФ систематизированы случаи, когда судья отказывает в принятии заявления. Например, в заявлении оспаривается недействующий нормативный правовой акт или его часть. В расшифровке постановления им признается «в том числе акт, не вступивший в силу, отмененный органом или должностным лицом, его издавшими, утративший силу в связи с ограничением его действия временными рамками, указанными в самом акте, а также формально не отмененный, но фактически не действующий в силу издания более позднего акта, и др

Судами общей юрисдикции при рассмотрении дел об оспаривании нормативных правовых актов проверяется соблюдение требований законодательства порядку принятия нормативного правового акта, в том числе выясняются полномочия органа (должностного лица) на издание нормативных правовых актов и их пределы; форме (виду), в которой орган (должностное лицо) вправе принимать нормативные правовые акты; соблюдение предусмотренных правил введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования; предметам ведения, а именно относятся ли урегулированные оспариваемым нормативным правовым актом вопросы к предмету ведения РФ, полномочиям РФ и полномочиям субъектов РФ по предметам совместного ведения, к ведению субъектов РФ или к вопросам местного значения; соответствие нормативного правового акта другим нормативным правовым актам, регулирующим данные общественные отношения и имеющим большую юридическую

силу и др. Пленум Верховного Суда разъяснил судам, какой круг вопросов подлежит выяснению при проведении соответствующих проверок во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами, числе и ограничивающими издание нормативных правовых актов в определенных случаях. Например, при проверке соблюдения порядка государственной регистрации подлежит выяснению, имеется ли решение о государственной регистрации данного нормативного прабобого акта и принято ли оно уполномоченным на то органом в установленном порядке, и т.д. (ограничения предусмотрены Налоговым кодексом РФ, Бюджетным кодексом РФ, Таможенным кодексом РФ, ФЗ о защите конкуренции и др.).

Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт противоречит нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд признает этот нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени. Исключение составляют нормативные правовые акты, которые могут быть проверены в процедуре конституционного судопроизводства. Такой акт (его часть) признается судом недействующим с момента вступления решения в законную силу.

§ 9. Административный договор

Термин «административный договор» не употребляется в нормативных правых актах Он — продукт теории административного права. **В специальной литературе** выделение административного договора в вид самостоятельной формы государственного управления обсуждается давно и многими авторами. Здесь **сформировалось два взгляда: а) наличие таких договоров ставится под сомнение**, ибо договорные связи не могут возникнуть между субъектами управленческих отношений. В концептуальном плане убедительность этого возражения подтверждает достаточно распространенное применение публичных договоров в конституционном праве; производными от них могут рассматриваться некоторые договорные связи (соглашения), возникающие в управленческой сфере; б) **административные договоры возможны, перспективны, уже предусматриваются нормативными правовыми актами и используются в управленческой практике.** Данная точка зрения представляется конструктивной,

опирающейся на большой научный и практический потенциал. Однако сущность административного договора, его признаки и разновидности до сих пор остаются актуальными научными проблемами. Мнения сторонников этой точки зрения расходятся по многим, в том числе ключевым, вопросам теории административного договора. Была предпринята необоснованная попытка решить эту проблему путем механического отнесения к административным договорам, прямо признанным законодательством гражданско-правовым договорам (например, перевозки пассажиров городским транспортом, подрядных договоров на выполнение строительных работ). Среди прочих аспектов в ранг дискуссионных возведено предложение о замене термина «договор» термином «соглашение», будто бы точнее выражающим связи между субъектами горизонтальных управленческих отношений. Однако в филологическом и, как правило, в юридическом значении указанных терминов нет принципиальных различий: договор — соглашение, соглашение — договор. такое соотношение между этими понятиями юридически отражено в гражданском и трудовом законодательстве; его следует признать по своему смысловому значению инвариантным, однозначным для всех отраслей права, если иное специально не оговорено в законе. Но в таком случае различие между договором и соглашением будет юридическим, условным, а признаки их формального разграничения должны быть обязательно закреплены в нормативных правовых актах компетентных органов государственной власти. Попытка такого подхода к решению подобного вопроса была отражена в ФЗ от 4 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ». В нем договор признавался правовой формой разграничения предметов ведения и полномочий между указанными органами; соглашение — правовой формой передачи органами исполнительной власти этих уровней друг другу осуществления части своих полномочий

Имеется немало свидетельств того, что связи договорного типа встречались ранее, немало их примеров в современной государственно-управленческой практике. Иными словами, **административные договоры — реальность**, более того, **имеются социально-экономические и государственные предпосылки для расширения использования их в управленческой деятельности.**

Не только не исключено, а, напротив, более реально, что подобными договорами либо обладающими их признаками будут оформляться функции федеральных агентств по оказанию государственных услуг.

Административный договор не является и не может быть аналогом гражданского или трудового договора, несмотря на то, что их участниками могут быть одни и те же субъекты. Административный договор отличается от указанных договоров совокупностью следующих наиболее существенных признаков:

а) административный договор (соглашение) — это правовая форма организации осуществления принятых на себя его сторонами задач, функций, полномочий, направленная на достижение определенных хозяйственных, социально-культурных, организационных и иных результатов. Вне сферы его применения находятся эквивалентно-возмездные имущественные и трудовые отношения, регулируемые соответственно гражданским и трудовым правом. Его главная цель — обеспечение удовлетворения публичного интереса либо сочетаемого с ним частного интереса (например, договор охраны квартиры гражданина с органом внутренних дел);

б) субъектами наиболее типичного варианта административного договора являются органы исполнительной власти и органы местного самоуправления (например, соглашение федерального органа исполнительной власти с аналогичным органом субъекта РФ о передаче ему осуществления части полномочий). Однако его субъектами могут быть не только управленческие структуры, но и коммерческие и некоммерческие организации. Например, в спонсорских отношениях спонсор может предусмотреть достижение определенного результата, условия и порядок использования предоставляемых им денежных средств либо материально-технических ресурсов. Известны соглашения между компетентными органами (должностными лицами ряда субъектов РФ с РАО ЕЭС о реформировании энергетических систем, администрацией Кемеровской области с РАО «Российские железные дороги». Это значит, что административным договором могут оформляться не только горизонтальные управленческие (хотя это главная сфера его применения), но и другие отношения организационного характера, не являющиеся управленческими в прямом смысле этого слова;

в) административный договор является правовой формой реализации его участниками лишь их административной право-

субъектности. Соглашения с участием органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, в которых они выступают как носители специальной гражданской либо трудовой правоспособности, являются не административными, а, соответственно, гражданскими и трудовыми договорами;

г) административный договор может заключаться между субъектами, находящимися **не только на «равном», но и не на «равных» правовых уровнях**, в том числе и выполняющими одинаковые профильные управленческие задачи, иными словами, между вышестоящим и нижестоящими органами как входящими, так и не входящими в его единую систему (например, федеральным органом исполнительной власти и соответствующими органами субъектов РФ). **Принципиально и безусловно лишь то, что административный договор возникает на добровольной основе и стороны данного договора юридически равноправны.** Он не может быть юридической формой подмены слабой стороны более сильной. Фактически такая неправомерная ситуация может возникнуть особенно в случаях, когда затрагивается сфера совместного ведения РФ и ее субъектов либо исключительно ведения субъектов РФ, например, при осуществлении реформирования образования в стране.

Однако если **юридическим «стержнем» соглашения предусматривается властное подчинение одной стороны другой в процессе его осуществления, то оно не может быть признано договором.** Подобного рода соглашения нельзя исключать; они могут быть целесообразны для концентрации усилий на выполнении определенных задач, но лишь как специфическая форма взаимодействия юридически неравноправных субъектов;

д) субъект управления заключает административный договор в пределах и в порядке реализации своей компетенции и **преследует цель выполнения задач, входящих в сферу его управленческой деятельности.** Содержание административного договора должно быть ориентировано на обеспечение прежде всего публичного интереса;

е) административный договор от имени органа исполнительной власти и местного самоуправления подписывает уполномоченное должностное лицо в порядке реализации предоставленной ему компетенции. В установленных случаях его проект подлежит обязательному предварительному рассмотрению и одобрению,

ж) административный договор выполняет своего рода трансмиссионную функцию, может **служить предпосылкой** заключения договоров, как однотипных с ним, так и гражданско-правовых. Например, спонсорское финансирование строительства какого-либо хозяйственного либо иного объекта одного субъекта РФ на территории другого заинтересованного субъекта РФ по согласованию с его администрацией может повлечь за собой заключение договоров подряда и др.;

з) споры, возникающие из административных договоров, разрешаются **путем переговоров заинтересованных сторон, использования согласительных процедур**, а в случае недостижения согласия — судом.

В настоящее время к разновидностям административного договора можно отнести следующие **типы соглашений, контрактов.**

В историческом аспекте следует напомнить, что ряд признаков, характерных для административного договора, был закреплен в ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ». Этот Закон различал понятия «договор» и «соглашение», признавая их формами решения разных вопросов, но, по существу, закреплял также их общие основные признаки.

Под **соглашением понималась правовая форма передачи** осуществления части полномочий федеральными органами исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ и, наоборот, органами исполнительной власти субъектов РФ аналогичным федеральным органам. Следовательно, сторонами соглашения признавались соответствующие органы исполнительной власти; его предметом — передача осуществления части полномочий. К другим условиям относились условия и порядок передачи осуществления части полномочий; материальная и финансовая основы осуществления их; формы взаимодействия и сотрудничества сторон при исполнении положений соглашения; иные вопросы, связанные с его исполнением. Соглашение могло предусматривать ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение соглашения, возможность его одностороннего расторжения и возмещения ущерба, причиненного неисполнением или ненадлежащим его исполнением.

Проект соглашения одобрялся или отклонялся Правительством РФ. Одобренный Правительством РФ проект соглашения

подписывался руководителем федерального органа исполнительной власти и должностным лицом, уполномоченным субъектом РФ. В настоящее время к формам административного договора относятся контракты, заключаемые при поступлении на государственную службу, замещении должностей руководителей унитарных предприятий

Практикуются **организационные соглашения** между органами государственного управления и хозяйствующими субъектами о совместных мероприятиях, направленных на решение хозяйственных, социально-культурных задач, например, соглашения субъектов РФ с неподчиненными предприятиями транспорта о совершенствовании транспортного обслуживания их населения, а также предприятий и учреждений.

Получают распространение организационные соглашения между субъектами в лице их уполномоченных органов управления о сотрудничестве в тех или иных областях, например, о проведении ярмарок, дней культуры и т. д.

Соглашениями договорного типа могут оформляться отношения между государственными органами и муниципальными образованиями. Они вполне совместимы с принципами местного самоуправления и могут способствовать его реальному осуществлению.

Заключение контрактов предусматривается законодательством при замещении государственных должностей государственной службы. Элементы трудового и административного договоров совмещаются в контрактах, заключаемых при замещении должностей руководителей унитарных предприятий.

Особую разновидность контрактов представляют собой государственные контракты. **Государственный контракт** — своеобразная форма реализации государственных заказов, применяемых в различных отраслях и сферах. Государственные контракты как правовые формы реализации государственных заказов имеют ту особенность, что сочетают в себе элементы административно-правового и гражданско-правового договоров. Главные особенности такого контракта в том, что это **государственный** контракт — так он определяется в законах; одной из его сторон является **государство в лице его уполномоченного органа, предприятия, учреждения**, он заключается в интересах государства (федеральных или региональных) и **не преследует лишь коммерческие цели**; государственный **заказчик выступает обязанной**

стороной, заказчик имеет права по отношению к исполнителю заказа и несет перед ним обязанности, предусмотренные законом; в установленных законом случаях его заключение обязательно как для государственного заказчика, так и для поставщика товаров, работ, услуг — исполнителя заказа.

ГЛАВА 15
Методы деятельности органов исполнительной власти

§ 1. Понятие и виды методов деятельности органов исполнительной власти

1. В данном случае под указанными методами следует понимать способы достижения целей государственного управления в процессе осуществления органами исполнительной власти его задач и функций.

Административные методы являются правовыми, так как: а) закрепляются нормами права; б) осуществляются на основе права; в) выражаются в правовых формах; г) влекут за собой правовые последствия в силу их правового оформления.

Очевидно, что управленческая деятельность органов не ограничивается только правовыми методами. В их арсенале имеются и другие возможности воздействия на управляемые объекты. Многие из них напримую связаны с методами убеждения.

Ключевым в понимании методов управления является то, что в них непосредственно проявляется характер управляющего воздеиствия субъекта управления на объект, характер их взаимосвязи; поскольку в конечном счете объектом воздействия являются поведение, деятельность, то в этом смысле объектами могут быть признаны и нижестоящие органы-субъекты.

Данные методы воплощаются в самом процессе управления, обеспечивают его качество, практически они реализуются тем или иным органом управления с учетом особенностей управляемого объекта, места в системе управления и профиля деятельности и т. д. Например, методы управляющего воздействия на государственные предприятия и негосударственные коммерчес-

кие организации существенно различаются, так как последними государственные органы не управляют. Распорядительство, касающееся основной деятельности, допускаемое в отношении государственных предприятий, возможно, но исключается в отношении негосударственных.

2. В зависимости от общности методов деятельности органов государственного управления выделяют **методы убеждения и принуждения**. Это основные методы, используемые органами исполнительной власти при осуществлении их задач и функций. С концептуальных позиций **главным из них является убеждение**, которое предполагает создание прочной социальной основы политической деятельности всего государства. Его цель — обеспечить добровольное и сознательное соблюдение правопорядка, а также обязанностей перед обществом и государством. Сфера убеждения должна охватывать не только физических лиц и их объединения, но и кадры всех властных образований. **Формы реализации метода убеждения разнообразны**: материальное и моральное поощрение; привлечение к обсуждению государственных проектов нормативных правовых актов, привлечение общественности к работе государственных органов; разъяснение законодательства; инструктирование, инспектирование; проведение организационно-массовых мероприятий и т. д., при этом метод убеждения не следует рассматривать лишь как способ самоорганизации государственных органов и деятельности их кадров. Он должен соответствовать политике социального государства, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Метод принуждения имеет по отношению к методу убеждения вспомогательное значение и должен применяться к лицам, совершившим правонарушения, недобросовестно выполняющим свои обязанности перед обществом и государством, а также в необходимых случаях для обеспечения общественной безопасности.

Указанное соотношение методов убеждения и принуждения возможно лишь в нормально функционирующем стабильном обществе, в котором государственная власть основана и функционирует на демократических принципах. Рассуждения об их соотношении в нашем современном обществе — дань теории и здравому смыслу. Нашим государством метод убеждения явно недооценивается. Он не может быть эффективен в условиях,

когда представители государства безнаказанно обманывают, государственный аппарат коррумпирован, нет надлежащей защищенности прав и свобод граждан; принимаются законы, ухудшающие их положение; сложилась ситуация, когда власть часто намеренно не слышит голос простого гражданина, в обществе царит агрессивность и т. д. Растет преступность как показатель политического, экономического, социального, правового неблагополучия в обществе.

3. Исходя из содержания управляющего воздействия различают административные и экономические методы, находящиеся во взаимосвязи, и должны применяться в органическом сочетании.

Административные методы — способы непосредственного юридического властного воздействия на поведение людей, на деятельность организаций путем одностороннего установления прав и обязанностей, подлежащих обязательному исполнению и подкрепляемых возможностью юридического обеспечения исполнения Административные методы выражаются в установлении общеобязательных правил, администрировании (непосредственном одностороннем распорядительстве), запретах, в необходимости получения разрешений, применения мер административного принуждения и т. д.

Административные методы органично присущи управленческой деятельности. Вместе с тем недопустимы их подмена бюрократическим администрированием, волюнтаризмом, использование в случаях, когда применение других методов может быть более эффективным.

Экономические методы — это способы косвенного воздействия на поведение людей и деятельность организаций через их экономические интересы. Экономические методы основаны на использовании таких категорий, как денежно-товарные отношения, прибыль, цена, тарифы, кредит, налоги. Они выражаются как в удовлетворении того или иного экономического интереса, так и в материальной ответственности за невыполнение обязанностей.

По форме экономические методы также являются административно-правовыми постольку, поскольку они декретируются в административном порядке, опосредуются нормами административного либо финансового права.

Экономические методы, подобно административным, обладают значительным как позитивным, так и разрушительным

потенциалом, например, высокие налоги, проценты кредита негативно влияют на развитие предпринимательства. Необходимо не конъюнктурное использование, а научно обоснованное сочетание административных и экономических методов как условие эффективности управленческой деятельности.

4. В методах управления выражаются связи, характерные для взаимоотношений между различными видами субъектов (объектов).

В методах воздействия на органы исполнительной власти субъектов РФ со стороны федеральных органов государственной власти прямое юридически-властное воздействие уступает оказанию помощи, методам согласований и контроля исполнения федеральных правовых актов общего значения. Однако надо иметь в виду, что государственное управление — юридически-властная деятельность, которой в рамках, установленных законом, охватываются также органы управления субъектов РФ, особенно по предметам и полномочиям совместного ведения органов исполнительной власти РФ и ее субъектов (государственная власть есть власть, она едина, и об этом забывать не следует).

Государственная политика общего перехода к рыночным отношениям предопределила возрастающее значение методов управленческой деятельности, ведущих к созданию организационных, правовых, экономических условий деятельности предприятий, учреждений и организаций как субъектов таких отношений. Данный тезис, хотя и в разной степени, относится к государственным и негосударственным предприятиям и учреждениям.

В практической деятельности органов государственной власти стали чаще использоваться такие приемы, как одобрение решений, инициатив, программ, сопровождаемые иногда конкретными предписаниями органам исполнительной власти в обеспечении их реализации.

Вместе с тем наряду с рекомендациями, советами и т. п. органами государственного управления используются методы непосредственных императивных предписаний и государственного принуждения в пределах предоставленной им компетенции. Более широко они применяются, во-первых, в отношении государственных организаций, во-вторых, в сфере административно-политической деятельности

5. Методы управления органично связаны с компетенцией его субъектов и диктуются необходимостью ее реализации При

наличии общности методов органы государственного управления действуют также свойственными им специфическими методами в зависимости от их сферы деятельности, задач и содержания функций. В числе таких методов выделяются широко распространенные методы **регистрации, лицензирования**, а также **программирования, государственных заказов**. По существу они различны, но для них характерно то, что применять их могут лишь специально уполномоченные субъекты.

Одним из объяснений этого может быть то, что регистрация и лицензирование могут непосредственно затрагивать интересы широких масс населения и безопасности общества и государства, а методы программирования и государственные заказы утверждаются в виде нового типа методов решения государственных задач, не основанных на административном централизованном директивном планировании

6. **Регистрация** может быть подразделена на виды по следующим основаниям. В зависимости от юридических последствий регистрация может быть. а) *уведомительной*, или *заявительной*. Она обязательна; субъект, уполномоченный ее производить, не вправе отказать в регистрации. Ее функция учетная, не требующая получения предварительного разрешения на совершение регистрируемого действия. Но отказ от его регистрации может повлечь юридические последствия, предусмотренные нормативными правовыми актами, например, уведомительной является регистрация в Минюсте России нормативных правовых актов субъектов РФ; б) *разрешительной*, выступающей в качестве *юридического факта*, с которым законодатель связывает: легитимность функционирования той или иной организации; возникновение, изменение и прекращение конкретных правоотношений; признание определенных обязанностей; удостоверение предусмотренных правовыми актами фактических обстоятельств.

Разрешительная регистрация также может быть двух видов: а) правообразующей, которая влечет признание права, его возникновение, переход и т. п., например, регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним, предусмотренная ФЗ от 21 июля 1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»; б) необходимой, обязательно предшествующей правомерному совершению какого-либо действия или осуществлению деятельности, например, юридическое лицо считается созданным с момента его государственной

регистрации в соответствии с ФЗ от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». До регистрации организация не признается субъектом гражданского права (юридическим лицом) и не может быть самостоятельным участником гражданского оборота; выпуск на линию транспортного средства допускается после его регистрации в установленном порядке.

При этом регистрация прав на недвижимость возложена на специальные регистрирующие органы, юридических лиц — на определенные налоговые органы и т. п.

Регистрация, влекущая юридические последствия, применяется во многих других случаях и сферах деятельности. Порядок ее осуществления определяется в зависимости от цели регистрации и регламентируется многими правовыми актами. Например, предусмотрена регистрация актов гражданского состояния; граждан в местах пребывания и по месту своего жительства; безработных; беженцев, вынужденных переселенцев, лиц, страдающих определенными заболеваниями; оружия; транспортных средств; кассовых аппаратов, нормативных правовых актов федеральных министерств и других органов исполнительной власти и т. д.

7. Лицензирование регламентируется ФЗ от 8 августа 2001 г. «О лицензировании отдельных видов деятельности», другими законами, а также подзаконными актами. Данный Закон не распространяется на многие названные в нем виды деятельности, например, образовательную, в области таможенного дела и др.

ФЗ от 8 августа 2001 г., будучи специальным актом, с учетом этого определяет сущность лицензии и лицензирования, лицензируемые в соответствии с ним виды деятельности, порядок определения круга лицензирующих органов и их полномочия в этой области, регламентирует процедуры лицензирования и другие вопросы.

По этому закону лицензия — специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю. Под лицензированием как методом деятельности лицензирующих органов понимаются мероприятия, связанные с выдачей лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и анну-

лированием лицензий и контролем лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий.

Федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные вести лицензирование конкретных видов деятельности, определяются Правительством РФ. Их перечень утвержден его постановлением от 11 апреля 2000 г.[1] Оно же утверждает положения о лицензировании конкретных видов деятельности, а также устанавливает виды деятельности, лицензирование которых осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ. Последние осуществляют лицензирование в порядке, установленном соответствующими федеральными законами и законами субъектов РФ.

Лицензирующий орган либо выдает, либо отказывает в выдаче лицензии. Отказ возможен в двух случаях: наличие в документах, представленных соискателем лицензии, недостоверной или искаженной информации; несоответствие соискателя лицензии принадлежащих ему или используемых им объектов лицензионным требованиям и условиям.

Лицензирующие органы контролируют соблюдение лицензиатом лицензионных требований и условий. Они имеют право: выносить решения, обязывающие лицензиата устранить выявленные нарушения; выносить предупреждение лицензиату; приостанавливать действие лицензии в случаях выявления неоднократных или грубого нарушения лицензиатом лицензионных требований и условий; аннулировать лицензию в случае неуплаты лицензиатом в течение трех месяцев лицензионного сбора за предоставление лицензии

Следует иметь в виду, что нормативными правовыми актами предусматривается также лицензирование определенных видов деятельности юридических и действий физических лиц, не связанных с предпринимательской деятельностью (учреждений образования, здравоохранения, приобретение оружия, отстрел диких животных охотниками-любителями и др.).

8. В современных условиях вновь возрастает внимание к методам планирования. Речь идет не о возврате к системе государственного директивного централизованного планирования, ха-

[1] Российская газета 2000. 27 апр.

рактерного для социализма, при котором планом охватывались все социально-экономические структуры сверху донизу, сковывались самостоятельность и инициатива предприятий и учреждений. В настоящее время планирование ограничивается соответственно уровнями федеральных органов, органов субъектов РФ и муниципальных образований. Главное при этом состоит в том, что оно органично увязывается с переводом бюджетного процесса на программно-целевой метод. Финансирование будет осуществляться не по затратному принципу, а исходя из планируемых, количественно определенных целей функционирования социально-экономических сфер, подведомственных соответствующим органам. Ограничен круг инструментов их воздействия: собственные бюджетные средства, лицензирование и некоторые другие. В результате создаются благоприятные условия для развития предпринимательской деятельности.

Директивное, в том числе и централизованное, планирование осуществляется по весьма ограниченному кругу показателей лишь в отношении государственных предприятий и учреждений. В системе методов управления видное место занимают **методы программирования** экономического, социально-культурного и других видов развития. С помощью **программ** осуществляется целевое управление в различных сферах

Основными видами программ являются федеральные и региональные (их разновидность — межрегиональные программы). Они, в свою очередь, подразделяются на: а) отраслевые и межотраслевые; б) общего характера и целевые.

Система программ обусловливается сложным механизмом государственного регулирования. Их заказчиками и разработчиками являются, как правило, государственные органы и иные организации. Они предполагают отбор исполнителей программных мероприятий или программ в целом, который может осуществляться на конкурсной основе.

В целевых программах должно предусматриваться: решение приоритетных социально-экономических, оборонных, научно-технических, природоохранных и других важнейших задач; согласование финансовых, материальных и трудовых ресурсов в целях их наиболее эффективного использования; комплексность и экономическая безопасность предусматриваемых мероприятий; согласованность решения федеральных и региональных задач, достижение требуемого конечного результата в установленные сроки.

По целевым программам предусматриваются целевое финансирование их выполнения и государственный контроль за расходованием средств по реализуемым программам. Это является важнейшим условием реальности программ. Допуская принцип долевого государственно-коммерческого финансирования, государство, не вмешиваясь в деятельность негосударственных инвесторов, содействует созданию законодательной базы для повышения их инвестиционной активности и надежной защиты вкладываемых средств. Это означает также, что в механизм выполнения программ могут включаться как государственные, так и негосударственные структуры

Программы при умелом их использовании могут быть эффективной формой государственного управления и местного самоуправления. Программное управление позволяет обеспечивать согласование федеральных и региональных интересов, а также способствовать развитию отраслей и сфер, имеющих приоритетное значение. Оно усиливает его вневедомственный характер. Ибо часто заказчиками одной и той же государственной программы выступает не один, а несколько органов исполнительной власти

Утвержденные или одобренные компетентными органами программы определяют основные ориентиры деятельности исполнителей программ, в качестве которых чаще всего обозначаются органы государственного управления.

Программы определяют не только содержание деятельности органов государственного управления, но и планирование их реализации. Однако планы в современных условиях не могут предусматривать конкретные адресные задания предприятиям, учреждениям и организациям. Планируется прежде всего деятельность государственных заказчиков программ, которая не может ущемлять статуса предприятий, учреждений и организаций. Их подключение к реализации программ может осуществляться путем размещения государственных заказов, методом экономического стимулирования, посредством заключения договоров (соглашений)

Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует РФ, утвержден постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г № 594 «О реализации Федерального закона «О поставке продукции для федеральных государ-

ственных нужд»[1]. В нем определены процедура выбора проблем для программной разработки, формирования, рассмотрения и утверждения программ, механизм их реализации, а также ответственность органов исполнительной власти за разработку и реализацию программ.

9. В настоящее время широко применяется такой специфический метод, как **государственные заказы**.

Государственные заказы были введены еще Законом СССР от 4 июня 1990 г. «О предприятиях в СССР»[2]. Государственные заказы сужали область применения адресных плановых заданий, но имели директивный характер. Они имеют свою перспективу в рыночных отношениях, так как позволяют:

а) обеспечивать государственные потребности и рационально использовать бюджетные средства;

б) содействовать развитию эффективных производств и видов социальной деятельности, влияя с их помощью на формирование прогрессивной отраслевой структуры;

в) стимулировать платежеспособный спрос государства. Ибо состав государственных заказов определяется структурой государственных потребностей, функциями государства в различных областях жизни общества (экономической, социальной и др.).

Государственные заказы — инструмент осуществления бюджетных программ (экономических, социальных, научно-технических, экологических)

Экономической и правовой основами формирования и реализации государственных заказов на различных уровнях государственного управления являются формирование соответствующих бюджетов, внебюджетных фондов и установленные права федеральных органов и органов субъектов РФ в их составлении и расходовании

Следовательно, государственный заказ в современных условиях — гибкий и своеобразный инструмент государственного регулирования, не противоречащий рыночным отношениям. Более того, субъекты рынка часто ориентируются на государственные заказы. Государство должно учитывать их при опре-

[1] Российская газета. 1995. 2 июля. Входит в практику утверждение программ законами Так, Федеральным законом от 10 апреля 2000 г утверждена Федеральная программа развития образования в качестве организационной основы государственной политики РФ в этой области

[2] ВВС СССР 1990. № 25. Ст. 460

делении объема гарантированного спроса на ту или иную продукцию.

Принципы, порядок формирования, размещения и исполнения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд регулируется ФЗ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»[1].

Под государственными нуждами понимаются потребности в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны и для реализации целевых программ, а также поставка материальных ценностей в государственный резерв.

Законы и иные правовые акты, отражая особенности регулирования отношений, связанных с формированием и размещением заказов, позволяют выделить их общие наиболее важные моменты. Они сводятся к следующим:

а) заказы формируются, размещаются и исполняются на контрактной основе;

б) заказы размещаются на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от форм собственности и ими исполняются;

в) государственные заказчики утверждаются Правительством РФ и компетентными органами исполнительной власти субъектов РФ. Государственные заказчики организуют работу по выполнению целевых программ и обеспечению поставки (закупки) продукции для государственных нужд. Они обеспечиваются за счет средств бюджетов и внебюджетного финансирования;

г) финансовые ресурсы, главным образом из бюджетов, выделяются государственному заказчику, который осуществляет финансирование выполнения заказов;

д) гарантом обязательств государственного заказчика выступают соответствующие органы исполнительной власти. Например, обязательств федеральных государственных заказчиков — Правительство РФ (ст. 3 Закона от 10 ноября 1994 г.);

---

[1] В ред. федеральных законов от 31.12.2005 № 207-ФЗ, от 27.07.2006 № 142-ФЗ, от 20.04.2007 № 53-ФЗ (ред. 08.11.2007), от 24.07.2007 № 218-ФЗ, от 08.11.2007 № 257-ФЗ. Следует иметь в виду, что ряд положений и норм данного Закона в измененном виде еще не вступили в силу

е) заказы размещаются на предприятиях, в организациях и учреждениях (поставщиках) посредством заключения государственными заказчиками государственных контрактов;

ж) государственные заказчики вправе на договорной основе передать соответствующим предприятиям, учреждениям и организациям выполнение части своих функций на определенных условиях;

з) государственные заказчики обеспечиваются финансовыми ресурсами в объеме, устанавливаемом бюджетом, и являются ответственными за реализацию целевых программ и обеспечение федеральных или региональных государственных нужд;

и) государственные заказчики и исполнители заказов имеют взаимные права и обязанности, а также несут установленную ответственность за неисполнение своих обязанностей;

к) заказы, как правило, размещаются путем открытых и (или) закрытых торгов, конкурсов,

л) в установленных случаях заключение государственных контрактов на поставку продукции для государственных нужд является обязательным. Например, для федеральных казенных предприятий, обладающих монополией на производство отдельных видов продукции. Не вправе отказаться от заключения государственных контрактов на поставку материальных ценностей в государственный резерв, кроме того, предприятия, занимающие доминирующее положение на товарном рынке, предприятия-монополисты, предприятия, в объеме производства которых государственный оборонный заказ превышает 70%, и др.

Государственный заказ применяется не только в регулировании экономики, но и в других сферах; в области науки, образования и т. д. Например, постановлением Правительства РФ от 30 декабря 1995 г. утверждено Положение о государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти[1]. Им определяется порядок формирования, размещения и исполнения государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих федеральных органов исполнительной власти, а также организацию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с образовательными учреждениями, осуществляющими переподготовку и повышение квалификации государственных служащих.

[1] Российская газета. 1995. 17 янв.

Государственный заказ определяется как задание Правительства РФ на очередной календарный год федеральным органам исполнительной власти (государственным заказчикам) на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих в пределах предусмотренных в федеральном бюджете средств на эти цели.

Государственный заказ размещается в образовательных учреждениях, имеющих лицензию на осуществление дополнительного профессионального обучения государственных служащих. Он осуществляется государственным заказчиком, как правило, на конкурсной основе в период формирования заявок федеральных органов исполнительной власти на государственный заказ.

Положением определяются процедура формирования, содержание и утверждение государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации указанных государственных служащих. Указом Президента РФ от 7 февраля 1995 г. «О государственном заказе на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих» введен государственный заказ на переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных служащих, занимающих должности, определенные Реестром государственных служащих, утвержденным Указом Президента РФ от 11 января 1995 г № 33.

Используя метод государственного заказа, государство не только обеспечивает свои нужды, но и оказывает регулирующее воздействие на социально-экономические процессы в обществе.

Можно особо выделить три главные гарантии размещения и выполнения государственных заказов: а) сочетание обязательных и добровольных начал принятия заказов и заинтересованность в их выполнении; б) обязанность заказчика обеспечить их выполнение необходимыми финансовыми и иными ресурсами; в) взаимная ответственность заказчика и исполнителя государственных заказов. За невыполнение государственного заказа могут применяться наряду с гражданско-правовыми и иные санкции, предусмотренные федеральным законом, определяющим особенности поставок продукции (работ, услуг) для выполнения государственного заказа

§ 2. Административное принуждение: понятие и виды

I. Понятие административного принуждения. Административное принуждение является разновидностью государствен-

ного принуждения, одним из методов государственной деятельности. Оно представляет собой применение системы административно-правовых мер воздействия в отношении физических лиц и коллективных образований во внесудебном и судебном порядке в целях обеспечения правопорядка и общественной безопасности, стимулирования добровольного выполнения ими правовых предписаний. Его цели достигаются путем предупреждения и пресечения правонарушений, привлечения виновных лиц к ответственности. Какие меры являются административными, определяется в нормативно-правовых актах. Они предусматриваются в санкциях и диспозициях административно-правовых норм. По своему характеру эти меры бывают моральными, материальными и организационными. По общему правилу, их негативные последствия проявляются одновременно. Например, моральное воздействие на физических лиц фактически присутствует при применении любых административных мер

Сущность административного принуждения проявляется в административно-правовой природе применяемых мер. Поэтому вряд ли можно принять безоговорочно достаточно распространенную точку зрения, согласно которой суть административного принуждения сводится к внесудебному, т. е. административному, порядку его применения. Скорее, наоборот, природа административных мер предопределила их применение в административном порядке. Отметим также, что в таком порядке применяются и меры дисциплинарной и, в установленных случаях, материальной ответственности, хотя они в законодательстве не квалифицируются как административные меры.

Среди особенностей административного принуждения в литературе обоснованно называют следующие:

1. Административное принуждение применяется на основе норм административного права. Административным законодательством регламентируются основания, условия и порядок применения его мер.

2. Административное принуждение применяется для охраны правоотношений, регулируемых не только административным, но и государственным, гражданским, земельным, трудовым и другими отраслями российского права.

3. Административное принуждение может применяться как за административные правонарушения, так и в целях обеспечения общественной безопасности, т. е. к лицам, не совершившим правонарушения.

4. Система мер административного принуждения отличается разносторонним характером, включая возможное применение физического воздействия.

5. Административное принуждение имеет своей целью, как уже отмечено, обеспечение правопорядка и общественной безопасности, стимулирование добровольного исполнения физическими лицами и коллективными образованиями их обязанностей, предусмотренных правовыми нормами.

6. Административное принуждение характеризуется множественностью субъектов его применения. Это органы (комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные комиссии), действующие от имени органов управления, организаций и учреждений, специально уполномоченные на то должностные лица. Им принадлежит «монополия» в применении мер административного принуждения и пресечения. Наряду с ними и административное принуждение в виде административного наказания применяют (в соответствии с их подведомственностью и компетенцией) судьи, арбитражные суды, мировые судьи. Однако пока за большинство видов административных правонарушений административные наказания применяют в административном порядке должностные лица органов управления, организаций.

7. Административное принуждение применяется органами и должностными лицами в отношении не подчиненных им по службе лиц. В этом его одно из существенных отличий от применения иных мер ответственности в порядке административного подчинения.

8. Меры административного принуждения применяются в порядке административного производства, регламентированного многими нормативными правовыми актами с учетом особенностей применяемых мер. В случаях, установленных нормативными правовыми актами, оно обусловлено повышенными гарантиями соблюдения законности применения его мер (обязательность сообщения об этом вышестоящему руководителю, прокурору, например, о применении оружия, об административном задержании несовершеннолетнего обязательно должно быть сообщено их законным представителям и т. д.).

9. Для административного принуждения характерно оперативное и дифференцированное применение мер воздействия с учетом особенностей объектов (субъектов), условий и целей.

II Виды административного принуждения. Административное принуждение включает разнообразные меры, адекватные потребностям обеспечения правопорядка и общественной безопасности. Они образуют систему, объединенную в конечном счете целями их установления. В ней выделяются различные виды мер административного принуждения

Главными критериями, лежащими в основе их классификации, являются следующие: а) в зависимости от субъектов применения они делятся на внесудебные и судебные; б) по основаниям применения различаются меры, применяемые за правонарушения и не за правонарушения, а в силу экстремальных условий, предусмотренных нормативными правовыми актами; в) в зависимости от целей установления и применения. В зависимости от целей применения меры административного принуждения объединяются в четыре группы: административно-предупредительные меры, меры административного пресечения, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, меры наказания

Административно-предупредительные меры применяются в целях профилактики правонарушений или обеспечения общественной безопасности, локализации негативных последствий, наступивших независимо от воли лиц, к которым эти меры применяются: стихийных бедствий, пожаров, террористических актов и т. п.

Особенности административно-предупредительных мер, оснований и порядка их применения сводятся к следующим. Они:

а) не являются мерами ответственности;

б) применяются не за правонарушения;

в) цель их применения — профилактика правонарушений или обеспечение общественной безопасности;

г) не являются санкциями административно-правовых норм.

Правовым основанием применения административно-предупредительных мер являются диспозиции правовых норм, закрепляющих полномочия органов управления и должностных лиц на применение тех или иных их видов.

Обстоятельства, при которых такие нормы применяются, обозначены в гипотезах соответствующих норм. Гипотезы могут быть абсолютно определенными и относительно определенными.

Органы, уполномоченные применять такие меры, как, впрочем, и другие, обязаны действовать лишь в пределах своей ком-

петенции, предполагающей их значительную степень усмотрения в оценке конкретных условий и обстоятельств, требующих или исключающих необходимость применения административно-предупредительных мер.

Административно-предупредительные меры многообразны, но все они предусмотрены нормативными правовыми актами, определяющими соответствующие полномочия органов и должностных лиц на их применение. Назовем в качестве иллюстрации лишь некоторые из них. Это проверка документов, удостоверяющих личность; профилактический досмотр вещей и личный досмотр должностными лицами таможенных органов, органов внутренних дел и др.; введение карантина при эпидемиях и эпизоотиях; реквизиция имущества; контрольные проверки; остановка транспортных средств работниками ГИБДД и проверка ими документов на право пользования и управления транспортным средством; обследование налоговыми инспекторами производственных, складских, торговых и иных помещений и занимающихся предпринимательской деятельностью лиц, используемых для извлечения доходов (прибыли); отстранение водителя от управления транспортным средством для его обследования на предмет алкогольного опьянения и т. д.

Меры административного пресечения за правонарушения имеют своей целью пресечение правонарушений; предупреждение (устранение) их вредных последствий; применение мер административного принуждения в соответствии с нормативными правовыми актами. Они могут предшествовать назначению административного наказания. По своему характеру данные меры могут быть даже более суровыми, чем наказание. Например, приостановление деятельности предприятия по основаниям, указанным в нормативных актах (нарушение санитарных, противопожарных и других общеобязательственных правил).

Меры административного пресечения применяются лишь специально уполномоченными органами. Чаще всего ими являются контрольно-надзорные органы, выполняющие специфические функции в обеспечении правопорядка и общественной безопасности (внутренние, пограничные войска и др.).

Система мер административного пресечения адекватна многообразию общеобязательных правил, защищаемых мерами административного принуждения. Например, к ним относятся требование работников милиции прекратить противоправное поведе-

ние; непосредственное физическое воздействие в целях прекращения правонарушения; применение специальных средств (резиновые палки, слезоточивый газ, наручники, водометы и др.) для пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий и учреждений, применение оружия, например, для остановки транспортных средств, если водитель создает реальную опасность здоровью и жизни людей; запрещение эксплуатации транспортных средств, техническое состояние которых не отвечает установленным требованиям; принудительное лечение лиц, страдающих заболеваниями, опасными для окружающих; приостановление работ, деятельности предприятий и других объектов, функционирующих с нарушением санитарных, противопожарных, экологических и других правил, и т. д.

Меры обеспечения производства выделяются среди других мер административного принуждения своим многоцелевым назначением. Кроме пресечения административного принуждения они применяются для установления личности нарушителя, составления протокола о правонарушении и т. д. (подробнее см. § 4 главы 18)

Некоторые меры административного принуждения, различные по своей природе, могут иметь одинаковое наименование. Например, личный досмотр может быть мерой предупреждения и пресечения административного правонарушения Административные наказания применяются за административные правонарушения, представляя собой меры административной ответственности.

В нормативных правовых актах и специальной литературе выделяются и иные виды мер административного принуждения. В литературе чаще всего средн них выделяют восстановительные меры — по терминологии ГК РФ — восстановления положения, существовавшего до нарушения права, относящегося к способам защиты гражданских прав. Однако выделение восстановительных мер по аналогии с гражданским правом уязвимо в методологическом отношении. Для мер административного принуждения характерно то, что все они являются публичными, реализуемыми в публичных правоотношениях, основанных на юридическом неравенстве их участников. Их публичный характер отражается в самом содержании данных мер и правомочиях субъектов, уполномоченных их применять. Поэтому юридическая сущность

мер административного принуждения не может быть сведена к последствиям их применения. Последствия устранения правонарушения административным способом, иногда именуемым восстановлением первоначального положения, имеют своей предпосылкой прежде всего его публичное пресечение соответствующего правонарушения. Причем иногда, в том числе в нормативных правовых актах, с восстановлением первоначального положения ошибочно отождествляется принудительное обеспечение исполнения публичной обязанности, когда первоначального положения как такового с точки зрения последствий не было вообще, а также предписания об устранении нарушений законодательства. Пояснить это можно на примере мер, предусмотренных ФЗ «О защите конкуренции» В силу п. «к» ст. 23 Закона антимонопольный орган выдает хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания о перечислении в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства. В данном случае речь идет именно о побуждении к исполнению обязанности. А обязательное для исполнения предписание антимонопольного органа органам исполнительной власти и т. д. об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство (п. «а», ч. 3, ст. 23 Закона), имеет целью не столько восстановление первоначального положения, сколько пресечение нарушений указанного законодательства. Представляется также, что полномочие антимонопольного органа давать хозяйствующим субъектам обязательное для исполнения предписание «о восстановлении положения, существовавшего до нарушения антимонопольного законодательства» (п. «з» ч. 1 ст. 23 Закона) нельзя толковать буквально. Ибо это полномочие включает в себя право антимонопольного органа обращаться в арбитражный суд с исками, заявлениями в связи с определенными нарушениями антимонопольного законодательства, а не путем восстановления первоначального положения самим антимонопольным органом в административном порядке.

В литературе иногда по инерции к административному принуждению относят меры, которые ранее действительно применялись в административном порядке, а теперь могут применяться лишь по решению суда (снос самовольно возведенных строений, выселение из самовольно занятых помещений и др.). Представляется, что в подобных случаях изначально принуждение правильнее признавать судебным принуждением

Однако имеет относительно самостоятельное значение принуждение в административном порядке в процессе исполнения судебных актов государственными органами, представителями административной власти: тот же снос самовольно возведенных строений, выселение из самовольно занятых жилых помещений, пресечение самовольного насильственного захвата объектов и т.д. Представляется, административное принуждение в порядке исполнения судебных актов, урегулированное специальным законодательством, следует рассматривать его особой разновидностью Ибо оно: а) обусловлено необходимостью обеспечения исполнения судебного акта; б) реализуется в порядке, урегулированном нормативными правовыми актами или правовыми нормам об исполнении судебных актов по конкретным видам дел; в) осуществляется специально уполномоченными субъектами, в том числе и с применением в предусмотренных законом случаях оружия и других спецсредств; г) выражается в специальных, непосредственно применяемых методах (фактическое изъятие имущества, выселение из помещений, проникновение в помещения и т.д.). Существенным является также то, что инициативное решение о применении соответствующих мер принуждения не относится к компетенции государственных исполнительных органов

Применение многообразных мер административного принуждения необходимо в интересах укрепления правопорядка, обеспечения общественной безопасности, усиления гарантий прав как физических, так и юридических лиц Однако, как отмечено в литературе, это вовсе не означает, что методы прямого управляющего воздействия основаны исключительно на принуждении С их помощью достигаются лишь правоохранительные цели государственно-управленческой деятельности

РАЗДЕЛ IV

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРАВУ

ГЛАВА 16

Административная ответственность

§ 1. Понятие и основные черты административной ответственности

Административная ответственность — вид юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к лицу[1], совершившему правонарушение. Административная ответственность внешне обладает всеми признаками юридической ответственности

В то же время в законодательстве общие признаки юридической ответственности специфически преломляются применительно к административной ответственности а также закрепляются лишь ее характерные признаки.

В целом **основные черты** административной ответственности сводятся к следующему:

а) административная ответственность **устанавливается** федеральными законами и законами субъектов РФ об административных правонарушениях. Следовательно, она имеет собственную нормативно-правовую основу. Нормы административной ответственности образуют самостоятельный институт административного права. В отличие от этого уголовная ответственность устанавливается только федеральными законами; дисциплинар-

[1] Если иное не вытекает из текста, термином «лица» обозначаются физические и юридические лица.

ная — законодательством о труде, о государственной службе, а также различными законами, подзаконными актами, устанавливающими особенности положения отдельных категорий работников; материальная (имущественная) ответственность — законодательством о труде, гражданским законодательством, а в отдельных случаях — нормами административного права;

б) основанием административной ответственности является административное правонарушение; уголовной — преступление; дисциплинарной — дисциплинарный проступок; материальной (имущественной) — причинение материального вреда (убытков);

в) субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица; уголовной — физические лица; вопрос о дисциплинарной ответственности органов и организаций является дискуссионным. Но его постановка обоснованна, ибо предусматривается отставка органов исполнительной власти, прекращение незаконной деятельности общественных объединений и т. п. Природа этих мер не определена в законодательстве.

Физические лица — субъекты административной ответственности — могут выступать в качестве граждан, должностных лиц, несовершеннолетних и т. д. Но этот момент не представляет ее особенности;

г) за административные правонарушения предусмотрены административные наказания. За преступления — уголовные наказания, за дисциплинарные проступки — дисциплинарные взыскания. Материальная ответственность выражается в имущественных санкциях;

д) административные наказания применяются *широким кругом* уполномоченных органов и должностных лиц: судов; исполнительной власти и др.; уголовные наказания — только судом; дисциплинарные взыскания — органами и должностными лицами, наделенными дисциплинарной властью и в пределах их компетенции; меры материальной ответственности — судами общей юрисдикции и арбитражными судами. В отдельных случаях — в административном порядке,

е) административные наказания применяются органами и должностными лицами к не подчиненным им правонарушителям. По этому признаку административная ответственность отличается от дисциплинарной, меры которой к работникам применяются в основном в порядке подчиненности вышестоящим

органам, должностным лицам. В установленных случаях в таком же порядке могут применяться меры материальной ответственности, например, к военнослужащим;

ж) применение административного наказания не *влечет судимости* и *увольнения* с работы, за исключением дисквалификации. Лицо, к которому применено административное наказание, считается имеющим его в течение установленного срока,

з) меры административной ответственности применяются в соответствии с законодательством, регламентирующим *производство по делам об административных правонарушениях*. Уголовные дела рассматриваются в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством; дисциплинарные — в соответствии с нормами, устанавливающими порядок дисциплинарного производства; дела о материальной ответственности — как правило, в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства.

Следовательно, административная ответственность обладает рядом черт, отличающих ее от других видов ответственности. Но основная особенность административной ответственности состоит в том, что ее **основанием** является административное правонарушение, а **мерами** — административные наказания.

§ 2. Законодательные основы административной ответственности

Под законодательными основами понимается система нормативно-правовых актов, содержащих правовые нормы, устанавливающие административную ответственность.

Конституция РФ административное и административно-процессуальное законодательство, в том числе об административных правонарушениях, относит к совместному ведению РФ и субъектов РФ. Действует принцип: законы и иные акты субъектов РФ принимаются в соответствии с федеральными законами и не могут им противоречить. В случае противоречия между федеральными законами, изданными по предметам ведения РФ и по предметам ее совместного ведения с субъектами РФ, действует федеральный закон.

По смыслу Конституции РФ федеральное административное и административно-процессуальное законодательство имеют форму закона; субъектами РФ могут издаваться не только законы, но и другие акты. Однако это не исключает того, что

форма указанного правового акта субъектов РФ может быть конкретизирована федеральным законом.

Федеральным законом, регулирующим административную ответственность в РФ, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). Он принят Государственной Думой 20 декабря 2001 г. и введен в действие с 1 июля 2002 г. КоАП РФ включает пять разделов:

1. Общие положения. Они содержат нормы, которые выделяют административную ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности с присущими ей особенностями. Здесь определяются система законодательства об административных правонарушениях, административное правонарушение как основание административной ответственности, система и сущность административных наказаний, порядок их назначения и содержатся нормы, регулирующие общие вопросы административной ответственности.

2. Особенная часть. Здесь дается классификация административных правонарушений с указанием конкретных видов наказания за их совершение.

3. Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. В этом разделе систематизированы нормы, которые закрепляют систему субъектов юрисдикции по делам об административных правонарушениях, их компетенцию и подведомственность им дел.

4. Производство по делам об административных правонарушениях. В этом разделе определяются задачи и принципы производства, участники производства, их права и обязанности, стадии производства.

5. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях. В этом разделе сосредоточены правовые нормы, определяющие как общие начала производства по исполнению постановлений об административных наказаниях, так и по исполнению постановлений о назначении конкретных административных наказаний.

КоАП РФ предусматривает, что **законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях.** Это, в частности, означает, что развитие федерального законодательства в данной области должно осуществляться лишь путем внесения изменений и до-

полнений в КоАП РФ и не должны применяться законы до включения их положений в КоАП.

КоАП РФ отнес к ведению РФ установление 1) общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; 2) перечня видов административных наказаний и правил их применения; 3) административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными правовыми актами РФ; 4) порядка производства по делам об административных правонарушениях; 5) порядка исполнения постановлений о наложении административных взысканий.

КоАП РФ определяет в соответствии с: а) законодательством о судебной системе подсудность дел об административных правонарушениях судам; б) законодательством о защите прав несовершеннолетних подведомственность таких дел комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав; в) установленной структурой федеральных органов исполнительной власти подведомственность их федеральным органам исполнительной власти.

Субъекты РФ могут устанавливать ответственность за административные правонарушения путем издания законов. Ими могут быть либо обычные законы, либо кодексы субъектов об административных правонарушениях, например, принят и с 1 января 2008 г. вступил в силу Кодекс г. Москвы об административных правонарушениях.

Законы субъектов РФ не могут противоречить КоАП РФ В случае противоречия между ними действует КоАП РФ

Лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения.

В КоАП РФ сформулировано понятие обратной силы закона, а именно: закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение **или иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение,** имеет обратную силу. Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность за административное правонарушение **либо иным образом ухудшающий положение лица,** не имеет обратной силы (ст. 1.7).

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

Согласно КоАП РФ законодательство об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность как физических, так и юридических лиц.

Лицо, совершившее административное правонарушение на территории РФ, подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП РФ или законом субъекта РФ об административном правонарушении.

Граждане РФ и постоянно проживающие в РФ лица без гражданства, совершившие административные правонарушения за пределами РФ, подлежат административной ответственности в соответствии с КоАП РФ в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации.

§ 3. Административное правонарушение

Основанием административной ответственности является **административное правонарушение.**

В законодательстве понятие административного правонарушения впервые было сформулировано в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик от 23 октября 1980 г. С уточнением оно было воспроизведено в КоАП РСФСР. Согласно его ст. 10 административное правонарушение (проступок) — это посягающее на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления, противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность Административная ответственность наступает, если правонарушение по своему характеру не влечет за собой в соответствии с действующим законодательством уголовной ответственности

В КоАП РФ понятие административного правонарушения определяется, во-первых, без конкретизации объектов посягательства, во-вторых, применительно к физическим и юридическим лицам, в-третьих, без указания на соотношение административной и уголовной ответственности. Согласно ст. 2.1 **административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.**

Это понятие охватывает собой конститутивные признаки административного правонарушения. Ими являются: а) антиобщественность, б) противоправность, в) виновность; г) наказуемость деяния.

Исходным в характеристике указанных признаков является понятие «деяние». Это акт волевого поведения. Он заключает в себе два аспекта поведения: действие либо бездействие. Действие есть активное невыполнение обязанности, законного требования, а также нарушение запрета (например, нарушение правил охоты, невыполнение законного требования сотрудника милиции об остановке транспортного средства).

Бездействие есть пассивное невыполнение обязанности (например, неисполнение гражданами обязанностей по военному учету). Часто одни и те же обязанности могут быть нарушены как действием, так и бездействием (например, нарушение правил охраны водных объектов).

По своей социальной значимости деяние является антиобщественным, причиняющим вред интересам граждан, общества и государства. Антиобщественный характер подчеркивают задачи законодательства об административных правонарушениях, и проявляется это в противоправности такого рода правонарушений. Какое деяние в рамках института административной ответственности является антиобщественным, определяется законодательством. Следовательно, не всякое антиобщественное деяние имеет отношение к содержанию признаков административного правонарушения.

Противоправность заключается в совершении деяния, нарушающего нормы права. Эти нормы могут принадлежать не только к административному, но и к ряду других отраслей права. Принципиально то, что соблюдение соответствующих норм охраняется мерами административной ответственности. Это, кроме административного, могут быть нормы конституционного, финансового, гражданского, трудового и других отраслей права. Так, при безбилетном проезде не исполняется договор перевозки, при уклонении от уплаты налога — нормы финансового права. Деяние, не являющееся противоправным, не может образовать административного правонарушения и повлечь административную ответственность.

Виновность деяния физического лица означает, что оно **совершено умышленно или по неосторожности.** Юридическое

лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъектов РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению. Наличие вины — обязательный признак административного правонарушения, отсутствие вины исключает признание деяния административным правонарушением, в том числе при его формальной противоправности. Например, невменяемый гражданин нарушает правила, установленные для пешеходов.

Административная ответственность за деяние также относится к безусловным признакам административного правонарушения. Им признается только то деяние, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

С одной стороны, административное правонарушение — основание административной ответственности, с другой, такая ответственность — признак административного правонарушения, определяющий его юридическую природу. По общему правилу административные правонарушения являются **формальными**, состоят в самом факте противоправного поведения. Но имеются и материальные, влекущие, кроме противоправности, реальные неблагоприятные последствия. В установленных законодательством случаях для признания деяния административным правонарушением необходимо **наличие причинной связи** между деянием и его неблагоприятными противоправными последствиями в виде причинения вреда здоровью, имуществу, экологии и т. д.

Например, материальные составы образуют правонарушения, повлекшие причинение легкого вреда здоровью потерпевшего (ст. 12.24 КоАП РФ), создание помех в движении транспортных средств (ст. 12.30 КоАП РФ), возникновение пожара без причинения тяжкого или средней тяжести вреда здоровью человека либо без наступления иных тяжких последствий (ст. 20.4 ч. 3 КоАП РФ).

Признаки административного правонарушения следует *отличать от его юридического состава.* Понимание этого вопроса имеет не столько теоретическое, сколько практическое значение. При наличии всех признаков может отсутствовать состав административного правонарушения, что исключает законность

привлечения к административной ответственности. Например, нарушение правил дорожного движения лицом, не достигшим 16-летнего возраста, может содержать все признаки административного правонарушения, но это лицо не подлежит административной ответственности, ибо в его действии нет состава административного правонарушения, так как субъектом его признаются лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста.

Понимание состава административного правонарушения необходимо для отграничения административных правонарушений от смежных (частично совпадающих) с ними преступлений. В законодательстве отграничение их проводится именно по юридическим критериям элементов их составов.

В законодательстве отсутствует понятие состава административного правонарушения, но его содержанием обосновываются правомерность и сущность такого понятия. Состав административного правонарушения — совокупность закрепленных нормативно-правовыми актами признаков (элементов), наличие которых может повлечь административную ответственность.

Признаками (элементами) состава административного правонарушения являются: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объектом являются общественные отношения, урегулированные нормами права и охраняемые мерами административной ответственности. Практически в качестве объекта выступают конкретные нормы, предписания, законные требования, запреты. Это означает, что формы выражения конкретных объектов могут быть различными. Например, мелкое хулиганство состоит в посягательстве на общественный порядок, но выражаться оно может в совершении действий, примерный перечень которых дан в формулировке понятия «мелкое хулиганство», изложенной в законе. Причем закон напрямую не устанавливает запрета на их совершение, а делает это путем установления за деяние административной ответственности.

Объективная сторона заключается в действии или бездействии, запрещенном административным правом. Как уже отмечалось, действие или бездействие может посягать на конкретные общественные отношения, урегулированные многими отраслями права (гражданского, трудового, финансового и др.). Наличие объективной стороны административного правонару-

шения законодатель во многих случаях ставит в зависимость от времени, места, способа, характера совершения деяния, наступивших его вредных последствий, совершения противоправного деяния в прошлом, его систематичности. Содержание объективной стороны может включать характер действия или бездействия — неоднократность, повторное, длящееся нарушение.

Законодательство об административных правонарушениях в прямой форме фиксирует именно эти элементы содержания объективной стороны административного правонарушения.

Неоднократность однородного действия или бездействия служит непременным условием для признания его объективной стороной административного правонарушения. Отсутствие однородности исключает возможность такой его характеристики.

Повторность по законодательству об административных правонарушениях означает совершение одним и тем же лицом в течение года однородного правонарушения, за которое оно уже подвергалось административному взысканию. Повторность служит обстоятельством, отягчающим ответственность за административное правонарушение. Повторность необходимо отличать от неоднократного правонарушения, квалифицируемого как единое, а не несколько правонарушений.

Длящимся является действие или бездействие, сопряженное с последующим длительным невыполнением обязанностей, возложенных на виновного законом под угрозой административной ответственности. Длящееся административное правонарушение является единым, независимо от продолжительности действия или бездействия.

Длящееся административное правонарушение следует отличать от продолжаемого, под которым понимается совершение одним и тем же лицом нескольких тождественных правонарушений, за каждое из которых он подлежит административной ответственности. Например, им может быть нарушение правил содержания и ремонта жилых домов, если оно совершено неоднократно

Субъектами административного правонарушения признаются: а) **физические лица**, б) **юридические лица**.

Среди физических лиц различаются: а) граждане РФ и б) иностранные граждане и лица без гражданства. В составе граждан РФ выделяются весьма разнообразные категории лиц, признаваемых субъектами административного правонарушения с уче-

том особенностей их правового положения, выполняемых профессиональных, социальных функций, состояния здоровья.

Для отдельных категорий лиц эти факторы обусловливают **дополнительные основания** привлечения к административной ответственности, для других — **ограничение** применения ее мер.

К числу первой группы относятся должностные лица, водители транспортных средств и др. Так, должностные лица подлежат административной ответственности в случае совершения ими административных правонарушений в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. При этом должностные лица подлежат административной ответственности не только за собственные действия или бездействие, но и подчиненных работников, нарушающих соответствующие правила. За другие административные правонарушения они несут ответственность на общих основаниях.

Ко второй группе относятся лица, которые за административные правонарушения несут ответственность в основном в соответствии с дисциплинарными уставами, специальными положениями о дисциплине, правовыми актами, регламентирующими прохождение государственной службы в определенных органах, а в прямо предусмотренных КоАП РФ случаях — административную ответственность на общих основаниях (военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел и др.). К указанным лицам не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, а к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим службу по призыву, также в виде административного штрафа (см. ст. 2.5, 3.5 ч. 6, ст. 3.9 ч. 2). КоАП РФ в общей форме определяет, что административной ответственности подлежат вменяемые лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста (ст. 2.3, 2.8).

В общих положениях КоАП РФ граждане РФ не выделяются в отдельную группу субъектов административной ответственности, но это делается в статьях его Особенной части.

Отсутствует и понятие субъекта административного правонарушения. Из закона вытекает необходимость различий между субъектами административной ответственности и административного правонарушения. Не всегда субъект административного правонарушения подлежит административной ответственности. Например, военнослужащие за такие правонарушения, как

правило, подлежат не административной, а дисциплинарной ответственности. Следовательно, круг субъектов административного правонарушения и круг субъектов административной ответственности не совпадают.

По КоАП РФ юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных КоАП и законами субъектов РФ

В случаях, если в статьях КоАП РФ не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу (например, самовольное оставление места отбывания административного ареста и т. п.).

Наложение административного наказания на юридическое лицо не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица подлежат административной ответственности на общих основаниях за совершенные административные правонарушения: а) на территории РФ; б) континентальном шельфе; в) в исключительной экономической зоне РФ в случаях, предусмотренных частью 2 ст. 8.16, ст. 8.17—8.20, частью 2 ст. 19.4 КоАП РФ. Например, за невыполнение капитаном судна, осуществляющего добычу (промысел) водных биологических (живых) ресурсов, предусмотренных законодательством РФ обязанностей по ведению промыслового журнала, а равно внесение в него искаженных сведений; невыполнение законных требований должностного лица органа охраны континентального шельфа РФ или органа охраны исключительной экономической зоны РФ об остановке судна и др.

Однако субъектами опредленных административных правонарушений, как уже отмечалось, признаются только иностранные граждане и лица без гражданства, например, нарушений режима пребывания на территории РФ.

Субъективная сторона административного правонарушения — психическое отношение субъекта (физического лица) к противоправному действию или бездействию и его последствиям. Оно может быть выражено в форме умысла или неосторожности. Лицо, совершившее противоправное действие или бездействие, в указанных формах, при наличии других признаков состава правонарушения, признается виновным в его совершении. Вина как обязательный признак административного правонарушения предусмотрена ст. 2 1 КоАП РФ.

Иными словами, это означает также, что вина есть психическое отношение лица к совершенному им противоправному действию или бездействию и возможным их последствиям. Вина, следовательно, может проявляться в форме умысла и неосторожности.

Умышленное действие или бездействие означает, что лицо, совершившее его, сознавало противоправный характер своего действия или бездействия, предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично.

Неосторожное административное правонарушение имеет место в случае, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия или бездействия, но без достаточных на то оснований самонадеянно рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть (ст. 2 2 КоАП РФ).

В Особенной части КоАП РФ форма вины чаще всего не обозначается. Обычно большинство из них могут быть совершены в любой ее форме. Формулировка ряда правонарушений предполагает, что оно может быть совершено только в форме умысла (мелкое хулиганство, мелкое хищение и т. д.); в редких случаях форма вины указывается в текстах статей КоАП РФ, законах субъектов РФ, устанавливающих ответственность за те или иные административные правонарушения.

Наряду с обязательными признаками субъективной стороны, каковыми являются умысел и неосторожность, могут быть факультативные. Последними признаются мотив и цель, ибо они в одних составах указаны, а в других — нет В первом случае они являются квалифицирующими признаками правонарушения, т. е. действие или бездействие признается административным

правонарушением, если они совершены по мотивам и в целях, прямо указанных в законе. Характеристика вины физического лица как субъекта административного правонарушения не может быть применена к юридическому лицу как особому субъекту права. Поскольку правоспособность юридического лица реализуется его уполномоченными должностными лицами (иногда — участниками), а фактическая деятельность осуществляется его работниками, то в конечном счете о вине юридического лица можно говорить применительно к ним. Во-первых, вина юридического лица может выражаться в деяниях должностного лица (участника), чьи действия признаются законом действиями самого юридического лица, во-вторых, в деятельности других лиц, ведущей к противоправному для юридического лица результату фактического характера. Как уже сказано, понятие вины юридического лица раскрывается в КоАП РФ (п. 2 ст. 2.1).

Только при наличии состава административного правонарушения лицо, его совершившее, может быть привлечено к административной ответственности. Конкретные виды административных правонарушений, кроме их общей систематизации в Особенной части КоАП РФ в зависимости от объектов посягательства, сфер их совершения, могут группироваться также по характеру диспозиций материальных норм об административных правонарушениях, по их субъектам, видам наказаний за совершение административных правонарушений и другим основаниям

В зависимости от диспозиций норм, содержащихся в статьях (их частях) особенной части КоАП РФ и законах субъектов РФ, устанавливающих ответственность за административные правонарушения, как и в уголовном праве, они подразделяются на нормы с а) простой (ст. 5.44, ст. 7.2 п. 1, ст. 11.18, 12.9 п. 1, 13.2 и др.), б) описательной (ст. 8.20, 15.10, 14 9, 14.12, 17.4 и др.), ссылочной (ст. 6.10 п. 2, 8.31 п. 3, 18.1 п. 2 и др.), в) в бланкетной (ст. 5.27, 11.12, 12.28 и др.) диспозицией. В конкретных статьях могут содержаться различные по характеру диспозиций нормы. Нередко статьи, именуемые как бланкетные, устанавливающие ответственность за нарушение правил, порядка, законодательства в действительности содержат нормы с простыми или описательными диспозициями.

Соответствующие бланкетным диспозициям правила, системы норм, за нарушение которых предусматривается админи-

стративная ответственность, содержатся как в законах, так и подзаконных актах, издаваемых чаще всего во исполнение законов. В законах довольно распространенными являются формулировки с указанием на то, что нарушение влечет, в частности, административную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Хотя ответственность за административные правонарушения устанавливается законом, юридическое содержание ее оснований, т е. административных правонарушений, формулируется также нормативными правовыми актами органов исполнительной власти, издаваемыми в соответствии с их компетенцией. Наглядным примером этого могут служить Правила дорожного движения.

По субъектам выделяются правонарушения, субъектами которых признаются: граждане, должностные лица, юридические лица (ст. 6.3, 6 4, 6.5, 14.1 и др.); должностные и юридические лица (ст. 13.12 п. 3 и 4, ст. 14.8 и др); юридические лица (ст. 14.17 п. 1 и 4, 14 24 п. 3 и др.), граждане и юридические лица (ст. 7 28, 12.35 и др.); граждане и должностные лица (ст. 15.6 ч. 19.1, 20.5 и др.); должностные лица (ст. 7.16, 12.31, 12.32 и др.); граждане (ст. 19.16, 20.1, 21 5 и др.).

В зависимости от видов наказаний выделяются административные правонарушения, за которые предусмотрены только основные наказания, их подавляющее большинство; основные и дополнительные наказания (ст. 5.19, 6.14, 7.15, 19.23, 20.3, 20.4 и др.); основные наказания в качестве альтернативных (ст. 9.3, 14.22). Основные и дополнительные наказания не предусмотрены в качестве альтернативных. Каждый их вид предусмотрен за то или иное правонарушение и может применяться в качестве дополнительного либо обязательного к основному (ст. 20 ч. 3 и 9), либо по усмотрению субъекта, уполномоченного на его применение за данное административное правонарушение (ст. 12.5, 18.10 ч. 2, 18.11, 20.8)

Предупреждение обычно устанавливается в качестве основного наказания, альтернативного административному штрафу за некоторые административные правонарушения. В иных случаях предупреждением не может быть заменен административный штраф.

Административный штраф является универсальным наказанием, предусмотренным за все административные правонарушения. В этом качестве он не может быть принят за самосто-

ятельный критерий классификации административных правонарушений

Административный арест, лишение специальных прав, дисквалификация, административное приостановление деятельности влекут существенные ограничения прав гражданина. Поэтому они предусмотрены за небольшое число наиболее серьезных административных правонарушений и назначаются судьей[1]. В теории и на практике при выявлении и сущности квалификации пра-

[1] К административным правонарушениям, за которые предусмотрены эти наказания, относятся: а) административный арест — за неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава (ст. 17.3), неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы РФ (ст. 18.7); неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции, военнослужащего либо сотрудника органов уголовно-исполнительной системы (ст. 19.3); невыполнение лицом, освобожденным из мест отбывания лишения свободы, обязанностей, установленных в отношении него судом в соответствии с федеральным законом (ст. 19.24); мелкое хулиганство (ст. 20.1); нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 22.2); демонстрация фашистской атрибутики или символики (ст. 20.3), нарушение требований режима чрезвычайного положения (ст. 20.5); появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21), самовольное оставление места отбывания административного ареста (ст. 20.25);

б) лишение специальных прав — за нарушение правил и норм эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин и оборудования (ст. 9.3), нарушение правил безопасности полетов (ст. 11.5), нарушение правил плавания (ст. 11.7), управление судном судоводителем или иным лицом, находящимся в состоянии опьянения (ст. 11.9), нарушение правил погрузки и разгрузки судов (ст. 11.11); управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения (ст. 12.8), превышение установленной скорости движения (ст. 12.9 ч. 4), нарушение правил движения через железнодорожные пути (ст. 12.10 ч. 1); нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона (ст. 12.15 ч. 3); непредоставление преимущества в движении маршрутному транспортному средству или транспортному средству с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами (ст. 12.17 ч. 2), нарушение правил перевозки грузов, правил буксировки (ст. 12.21 ч. 2), нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого вреда здоровью потерпевшего (ст. 12.24); невыполнение требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 12.26); невыполнение обязанностей в связи с дорожно-транспортным происшествием (ст. 12.27 ч. 2) и т. д.

вонарушений часто возникает вопрос о его соотношении с преступлением, дисциплинарным проступком.

В литературе высказаны различные мнения относительно социально-правовой сущности административного правонарушения: а) последние являются общественно опасными, но по своему характеру менее общественно опасны, чем преступления; б) вредными для общества, но не общественно опасными, в) одни административные правонарушения общественно опасны, другие являются вредными, но не общественно опасными.

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик, а вслед за ними Кодекс РСФСР, Кодекс РФ об административных правонарушениях не содержат указания на общественную опасность. Следовательно, с формальной точки зрения административные правонарушения являются противоправными, не имеющими общественной опасности.

По существу административные правонарушения, как и преступления, являются общественно опасными, различаясь лишь по степени такой опасности.

Во-первых, оба этих вида правонарушений часто имеют общий объект посягательства[1]; во-вторых, общественная опасность определяется не характером единичного правонарушения, а их распространенностью, «массовидностью», в-третьих, общественная опасность проявляется в самой их противоправности; в-четвертых, общественная опасность выражается во вредности правонарушений. Поэтому противопоставление общественной опасности и вредности является необоснованным. В УК РФ общественная опасность обоснованно сводится к причинению вреда и созданию угрозы его причинения личности, обществу или государству (см. ст. 14). В-пятых, постоянно идет процесс декриминализации и криминализации одних и тех же по своему характеру правонарушений, что подтверждает принципиальную со-

в) дисквалификация — за нарушение законодательства о труде и охране труда (ст. 5.27 ч. 2), фиктивное или преднамеренное банкротство (ст. 14.12), неправомерные действия при банкротстве (ст. 14.13), ненадлежащее управление юридическим лицом (ст. 14.21); совершение сделок и иных действий, выходящих за пределы установленных полномочий (ст. 14.22).

[1] Например, административная ответственность за публичное размещение, рекламу под видом ценных бумаг документов, удостоверяющих денежные и иные обязательства (ст. 15.24 КоАП РФ), наступает, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

циальную однородность соответствующих правонарушений; в-шестых, если административные правонарушения не общественно опасны, то обоснованна ли государственная репрессия за их совершение; в-седьмых, за некоторые административные правонарушения предусмотрены более суровые меры ответственности, чем за многие преступления; в-восьмых, степень общественной опасности лежит в основе разграничения преступлений и административных правонарушений вообще (внешне сходных), частично совпадающих преступлений и административных правонарушений в особенности.

Особый вопрос — о юридических критериях отграничения внешне сходных преступлений и административных правонарушений.

Такие юридические критерии содержатся в уголовном и административном законодательстве и могут относиться к объекту, объективной стороне, субъекту и субъективной стороне составов соответствующих правонарушений. Например, закон определяет, что субъектом определенных преступлений признается лицо, достигшее 14-летнего возраста; административного правонарушения — только лица, достигшие 16-летнего возраста; нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого вреда здоровью потерпевшего — административное правонарушение, а те же действия, повлекшие причинение тяжкого вреда здоровью человека, — преступление. Поэтому для определения характера правонарушения, его юридической природы необходим тщательный сравнительный анализ положений законодательства, устанавливающего ответственность за их совершение.

Административное правонарушение отличается от дисциплинарного проступка тем, что последний, по общему правилу, опосредуется трудовыми, государственными, служебными отношениями. Нередко нарушение трудовых, служебных обязанностей одновременно признается административным правонарушением. Подобные правонарушения получили в литературе название «административно-дисциплинарные правонарушения (проступки)». Их субъектами являются не граждане, а лица, на которых возложено выполнение определенных трудовых, служебных функций.

В законодательстве и литературе нередко говорится о нарушении налогового, экологического и другого законодательства и адекватных им правонарушениях — налоговых, экологических

и т. п. как основаниях ответственности (например, экологической и т. д.). Однако в подобных случаях допускаются существенные неточности. Прежде всего, когда речь идет о нарушении того или иного законодательства, то имеется в виду нарушение его только определенных норм, регулирующих либо однородные отношения, либо в специфической сфере. Понятие «нарушение» употребляется как родовое, охватывающее правонарушения, являющиеся основанием различных видов юридической ответственности, — уголовной, административной, гражданско-правовой, дисциплинарной. Следовательно, по юридической природе нарушения законодательства могут быть, соответственно, преступными, административными и др. А это означает, что с юридической точки зрения нет оснований для выделения экологической, налоговой и т. д. ответственности

§ 4. Освобождение от административной ответственности

Основания освобождения от административной ответственности, предусмотренные КоАП РФ, можно подразделить на: а) общие и б) специальные, связанные с возрастом физического лица либо его определенным поведением

Общим основанием является малозначительность совершенного административного правонарушения. Согласно ст. 2.8 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решать дело, могут освободить лицо, совершившее такое правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. В Кодексе не указаны критерии малозначительности, хотя очевидно, что характер правонарушения определяется с учетом всех фактических обстоятельств его совершения. В частности, как следует из постановления Высшего Арбитражного Суда от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» при малозначительности отсутствует существенная угроза охраняемым общественным отношениям. Не могут свидетельствовать о малозначительности административного правонарушения обстоятельства, связанные с личностью нарушителя, его имущественным положением, его действиями по устранению последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба.

Условиями освобождения от административной ответственности по этой статье являются: а) наличие в действиях (бездействии) нарушителя состава административного правонарушения; б) его малозначительный характер; в) принятие решения об освобождении от административной ответственности судьей, органом, должностным лицом, уполномоченным решать дело об административном правонарушении. Объявленное при этом замечание не является мерой административного принуждения, влекущей за собой какие-либо юридические последствия. Иными словами, лицо считается не привлекавшимся к административной ответственности со всеми вытекающими из этого правовыми последствиями. Оно находится за пределами понятия повториости административного правонарушения и не может учитываться как обстоятельство, отягчающее административную ответственность.

К **специальным основаниям** относится прежде всего возраст лица, совершившего административное правонарушение. Физическое лицо в возрасте от 16 до 18 лет может быть освобождено от административной ответственности с учетом. а) его возраста; б) конкретных обстоятельств совершения административного правонарушения; в) данных о лице, совершившем правонарушение.

Решение об освобождении может быть принято комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав с применением к правонарушителю меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Другие специальные основания освобождения от административной ответственности предусмотрены за правонарушения, связанные с незаконным оборотом и потреблением наркотических средств или психотропных веществ.

Лицо освобождается от административной ответственности, если оно, во-первых, добровольно сдало указанные средства, а также их аналоги; во-вторых, обратилось в лечебно-профилактическое учреждение для лечения в связи с потреблением таких средств без назначения врача; в-третьих, если лицо, признанное больным наркоманией, согласилось на направление его на медицинское и социальное восстановление в лечебно-профилактическое учреждение

Вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной

юрисдикции РФ, совершившего на территории РФ административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права.

Основания освобождения от административной ответственности необходимо отличать от обстоятельств, исключающих неправомерность деяния. К ним относится, в частности, крайняя необходимость. Согласно ст. 2.7 КоАП РФ не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, т. е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред.

§ 5. Ограничение административной ответственности

Оно может выражаться **в ограничении** применения к тем или иным субъектам административных правонарушений **наказаний** либо **оснований** для их применения.

В первом случае лицо признается субъектом данного административного правонарушения, но к нему не может быть применено любое наказание из предусмотренных за данное правонарушение. Так, административный арест не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, к лицам, не достигшим 18 лет, к инвалидам I, II групп. Лишение права охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным источником существования. Имеются и другие ограничения в применении конфискации, возмездного изъятия предметов, являющихся орудием совершения или непосредственным объектом правонарушения, лишения специальных прав (ст. 3.6, 3.7, 3.8).

Как отмечено, согласно КоАП РФ военнослужащие и призванные на военные сборы граждане несут административную ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарными уставами. Сотрудники органов внутренних дел, таможенных органов несут административную ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирую-

щими порядок прохождения службы в указанных органах. За определенные правонарушения (правил дорожного движения, таможенных правил, пограничного режима и др.) лица, на которых распространяется действие уставов или специальных положений о дисциплине, несут административную ответственность на общих основаниях. Однако к ним не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, а к сержантам, старшинам, матросам, проходящим военную службу по призыву, также в виде административного штрафа.

Другие лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине, в случаях, предусмотренных этими актами, несут за совершение административных правонарушений при исполнении служебных обязанностей дисциплинарную ответственность, а в остальных — административную ответственность на общих основаниях.

§ 6. Понятие и виды административных наказаний

Административное наказание — установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения. Применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Оно не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Административные наказания выполняют в известной мере функцию предупреждения преступлений.

Административные наказания имеют сходство и различие с мерами административного **пресечения**. Их объединяет часто общность оснований применения (административное правонарушение), а также их целевое назначение — предупреждение правонарушений.

Однако меры административного пресечения не являются мерами административной ответственности. Они направлены на прекращение правонарушения и привлечение нарушителя к ответственности в соответствии с характером совершенного им правонарушения. Меры пресечения могут предшествовать при-

менению административных наказаний и не влияют на их выбор органом, судьей, должностным лицом, решающим дело. При наличии обстоятельств, указанных в законе, меры административного пресечения могут предшествовать применению уголовно-процессуальных мер, если в действии (бездействии) будут установлены признаки преступления.

Административные наказания выражаются, как правило, либо в моральном, либо в материальном воздействии на правонарушителя Некоторые административные взыскания сочетают в себе одновременно и моральное осуждение, и материальное воздействие, и временное ограничение прав нарушителя (например, административный арест, лишение специальных прав и др.).

Административные наказания образуют стройную систему, определяемую общностью природы, оснований и целей их применения, возможностью их взаимозаменяемости.

Основными видами административных наказаний являются:

а) предупреждение,

б) административный штраф,

в) возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;

г) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;

д) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;

е) административный арест,

ж) административное выдворение из пределов РФ иностранного гражданина и лица без гражданства;

з) дисквалификация;

и) административное приостановление деятельности.

В отношении юридических лиц могут применяться предупреждение, административный штраф, возмездное изъятие, конфискация, административное приостановление деятельности.

Административные наказания, кроме предупреждения, административного штрафа, устанавливаются только КоАП РФ.

КоАП РФ подразделяет административные наказания на основные и основные и дополнительные.

В качестве только основных административных наказаний устанавливаться и применяться могут лишь предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предос-

тавленного физическому лицу, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности, а все другие могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного наказания: возмездное изъятие, конфискация, административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства.

Предупреждение — мера административного наказания. Она выражается в официальном порицании физического или юридического лица; выносится в письменной форме. Устное предупреждение не является административным наказанием. Предупреждение как наказание влечет за собой те же юридические последствия, как и все другие основные административные наказания, в частности, оно может иметь значение для определения правонарушения повторным, влекущим соответствующие последствия.

Следует также учитывать, что **в форме предупреждения могут устанавливаться меры административного пресечения**. В каких случаях оно является административным наказанием, устанавливается КоАП РФ, законами субъектов РФ, предусматривающими административную ответственность за те или иные правонарушения.

Административный штраф — денежное взыскание, выражающееся в рублях и устанавливаемое для граждан в размере, не превышающем пять тысяч рублей, для должностных лиц — пятидесяти тысяч рублей; для юридических лиц — одного миллиона рублей. Он не может быть менее ста рублей.

Административный штраф за определенные материальные (неформальные) административные правонарушения может выражаться в величине, кратной стоимости, сумме, выручки, т.е. в зависимости от характера административных правонарушений, выраженных в денежной (стоимостной) форме.

Предусмотрены две разновидности исчисляемого таким образом штрафа: он не может превышать: а) трехкратный размер стоимости предмета административного правонарушения; суммы неуплаченных налогов, сборов или таможенных пошлин, либо суммы незаконной валютной операции, либо суммы денежных средств или стоимости внутренних и внешних ценных бумаг, списанных и (или) зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании, либо суммы денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо суммы денежных средств, не возвра-

щенных в установленный срок в Российскую Федерацию; б) одну двадцать пятую совокупного размера суммы выручки правонарушителя от реализации всех товаров (работ, услуг) за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации товаров (работ, услуг) в предшествующем календарном году.

Штраф за мелкое хищение не может превышать пятикратный размер похищенного имущества. Административный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим службу по призыву, а также к курсантам военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения состоит в их принудительном изъятии и последующей реализации с передачей бывшему собственнику вырученной суммы за вычетом расходов на реализацию изъятого предмета.

КоАП РФ установил возмездное изъятие в качестве единственного, т. е. безальтернативного другим дополнительным, наказания за нарушение правил: хранения, ношения или уничтожения оружия и боеприпасов; коллекционирования или экспонирования оружия и патронов к нему (ст. 20.8); перевозки, транспортирования оружия и патронов к нему; использования оружия и патронов к нему (ст 20 12). В этих случаях применение возмездного изъятия не является обязательным, а правом субъекта, рассматривающим дело о соответствующем административном правонарушении КоАП РФ пока не предусмотрел случаи применения данной меры в качестве основного наказания.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения состоит в принудительном безвозмездном обращении в федеральную собственность или в собственность субъекта РФ не изъятых из оборота вещей.

Конфискация предусмотрена за многие административные правонарушения, причем в качестве меры, которая а) может применяться в качестве меры дополнительного наказания по усмотрению субъекта, рассматривающего дело о соответствующем

административном правонарушении; б) подлежит обязательному применению (ст. 13.10; 13.15; 14.10; 14.16 и др.); в) в качестве основного административного наказания, альтернативного административному штрафу и конфискации как дополнительного наказания. Например, недекларирование либо недостоверное декларирование товаров и (или) транспортных средств, подлежащих декларированию, за исключением случаев, предусмотренных ст. 16.2 Кодекса, влечет наложение административного штрафа на граждан, должностных лиц и юридических лиц в размере от одной второй до двукратной стоимости товаров и (или) транспортных средств, явившихся предметами административного правонарушения, с их конфискацией или без таковой, либо конфискацию предметов административного правонарушения (ст. 16.1, 16.2)

Не является конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения: подлежащих в соответствии с федеральным законом возвращению их законному собственнику; изъятые из оборота либо находившиеся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение; по иным причинам и на этом основании подлежащих обращению в собственность государства или уничтожению (ст. 3.7)

Следует иметь в виду, что конфискуются именно орудие совершения и предмет административного правонарушения, а не имущество вообще, что отличает эту административную меру от меры уголовного наказания.

Возмездное изъятие, конфискация охотничьего оружия, боеприпасов и других дозволенных орудий и средств охоты и рыболовства не могут применяться к лицам, для которых охота и рыболовство являются основным законным источником средств к существованию.

КоАП РФ, в отличие от КоАП РСФСР, не предусматривает возможность применения данных мер в качестве альтернативных, т. е. взаимозаменяемых, дополнительных административных наказаний

Лишение специального права, ранее предоставленного физическому лицу, применяется за совершение административного правонарушения. Данная мера устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ.

Срок лишения таких прав не может быть менее одного месяца и более трех лет. Сроки лишения специальных прав предусматриваются статьями Особенной части, устанавливающими ответственность за соответствующие конкретные правонарушения (см. ст. 11.5; 11.9; 11.17; 12.8; 12.9; 12.15; 12.26; 12.27).

Лишение специального права в виде: а) права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением предусмотренных ч. 1 и 3 ст. 12.8, ст. 12.6, ч. 2 ст. 12.27 случаев управления транспортным средством в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанным лицом в нарушение установленных правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого оно является[1]; б) права охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию.

Административный арест устанавливается и применяется в исключительных случаях. Он заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества. По общему правилу, устанавливается на срок до 15 суток, а до 30 суток — лишь за нарушение требований режима в зоне проведения контртеррористической операции. Не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим возраста 18 лет, к инвалидам I и II групп.

Административный арест предусматривается в основном за правонарушения против порядка управления, посягающие на

[1] Указанные статьи КоАП РФ предусматривают административную ответственность за: управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения (ч. 1 ст. 12.8); управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения и не имеющим права управления транспортными средствами либо лишенным права управления транспортными средствами (ч. 3 ст. 12.8), невыполнение водителем законного требования сотрудника милиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения, невыполнение водителем, не имеющим права управления транспортными средствами либо лишенным права управления транспортными средствами, законного требования сотрудника милиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 12.26), оставление водителем в нарушение Правил дорожного движения места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся (ч. 2 ст. 12.27).

общественный порядок и общественную безопасность. В соответствии с КоАП РФ он может применяться за неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции, военнослужащего либо сотрудника органов уголовно-исполнительной системы (ст. 19.3), невыполнение лицом, освобожденным из мест отбывания лишения свободы, обязанностей, связанных с соблюдением ограничений, установленных в отношении него судом в соответствии с федеральным законом (ст. 19.24); мелкое хулиганство (ст. 20.1); демонстрирование фашистской атрибутики или символики (ст. 20.3); блокирование транспортных коммуникаций (ст. 20.18); появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21); самовольное оставление места отбывания административного ареста (ст. 20.25).

Административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных лиц через Государственную границу РФ за пределы РФ, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, — контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из РФ. Выдворение за пределы РФ как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в РФ — соответствующим должностным лицом. Строго говоря, выдворение является мерой административного принуждения, близкой по своей природе к мерам административного пресечения, но не к административным наказаниям. Ибо данная мера не влечет за собой всех правовых последствий, вызываемых применением административных наказаний. Ее применение регламентируется не общими, а специальными нормативными правовыми актами.

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

Дисквалификация заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также управлять юридическим лицом в других случаях, предусмотренных за-

конодательством РФ. Данная мера может быть применена к лицам, осуществляемым организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе к арбитражным управляющим.

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет. КоАП РФ дисквалификация предусмотрена за нарушение законодательства о труде от одного года до трех лет (ст. 5.27); ненадлежащее управление юридическим лицом — до трех лет (ст. 14.21); фиктивное или преднамеренное банкротство — до трех лет (ст. 14.12); неправомерные действия при банкротстве — до трех лет (ст. 14.14), нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц — до трех лет, если такое действие не содержит признаки уголовно наказуемого деяния (ст. 14.25).

Административное приостановление деятельности — временное прекращение деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их структурных подразделений, а также эксплуатации агрегатов, объектов, осуществления отдельных видов деятельности работ. Основаниями его применения являются: а) угроза 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. Его цель в этих случаях предотвратить наступление указанных последствий; б) либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансирования терроризма, установления в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности; правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), а также в градостроительной деятельности

Административное приостановление деятельности предусмотрено за разнородные административные правонарушения,

имея в конечном счете целью соответственно охрану здоровья и жизни граждан, обеспечение общественных и государственных интересов. Оно устанавливается на девяносто суток (минимальный срок законом не определен), назначается судьей только в случаях, предусмотренных КоАП РФ при условии, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания. Оно предусмотрено за административные правонарушения: нарушения законодательства о труде и охране труда (глава 5 ст. 5.27); посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения (глава 6 ст. 6.3—6.6, 6.15); в области охраны окружающей природной среды и природопользования (глава 8 ст. 8.2, 8.3, 8.6, 8.12, 8.13, 8.14, 8.21, 8.31); в промышленности, строительстве и энергетике (глава 9 ст. 9.1, 9.2, 9.4, 9.5, 9.9, 9.11), в сельском хозяйстве, ветеринарии (глава 10 ст. 10.3, 10.6, 10.8); в области связи и информации (глава 13 ст. 13.4, 13.7; 13.12); в области предпринимательской деятельности (глава 14 ст. 14.1, 14.4); в области привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности (глава 18 ст. 18.15—18.17); против порядка управления (глава 19 ст. 20); в сфере пожарной безопасности (глава 20 ст. 20.4) Данное наказание может применяться также за административные правонарушения в области оборота наркотических, психотропных веществ и их прекурсоров; противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Судья на основании ходатайства индивидуального предпринимателя или юридического лица досрочно прекращает исполнение данного административного наказания, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для его назначения.

Административные наказания в виде возмездного изъятия, конфискации, лишения специального права, административного выдворения, дисквалификации, административное приостановление деятельности могут назначаться только судьей.

§ 7. Наложение административного наказания

Этому вопросу посвящена отдельная глава 4 КоАП РФ. Здесь определены важнейшие требования, подлежащие соблюдению при назначении административных наказаний, не касаясь, од-

нако, производства по делам об административных правонарушениях.

Прежде всего сформулированы общие правила наложения наказаний за административные правонарушения, которыми обязаны руководствоваться судьи, органы, должностные лица при назначении наказаний за любое административное правонарушение. Общие правила призваны обеспечить законность и индивидуализацию назначения наказаний. Наказание назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за совершенное правонарушение, в соответствии с КоАП РФ

Наказание может быть назначено лишь лицу, подлежащему административной ответственности и совершившему административное правонарушение. Ему возможно назначение наказания в пределах санкции, предусмотренной за данное правонарушение. Не допускается назначение наказания ниже низшего предела.

Наказания физическому лицу за административные правонарушения должны назначаться с учетом характера совершенного правонарушения, определяемого объектом посягательства, его последствиями, распространенности данного вида правонарушений и состояния борьбы с ним; личности виновного (его предшествующее поведение на работе и в быту, умышленное или неосторожное нарушение и т. д.); имущественного положения с тем, чтобы при применении наказаний, влекущих неблагоприятные для нарушителя последствия (штраф, лишение специальных прав), не были ущемлены интересы малообеспеченной семьи и самого нарушителя.

При выявлении и фиксировании административного правонарушения в области дорожного движения с помощью технических средств административное наказание назначается в виде административного штрафа в размере, наименьшем в пределах санкции применяемой статьи КоАП РФ.

При назначении административного наказания юридическому лицу должны учитываться характер совершенного им административного правонарушения, его имущественное и финансовое положение.

При назначении административного наказания подлежат учету обстоятельства как смягчающие, так и отягчающие административную ответственность.

В КоАП РФ даны перечни обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность (ст. 4.2, 4.3).

Обстоятельствами, **смягчающими** административную ответственность, признаются: раскаяние лица, совершившего административное правонарушение; предотвращение им последствий правонарушения, добровольное возмещение ущерба или устранение причиненного вреда, совершение правонарушения: а) под влиянием сильного душевного волнения либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств; б) несовершеннолетним; в) беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Обстоятельствами, **отягчающими** ответственность, являются: продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его; повторное в течение года совершение однородного правонарушения, за которое лицо уже подвергалось административному взысканию; вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения; совершение правонарушения: а) группой лиц; б) в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах, в) в состоянии опьянения. Судья, орган, должностное лицо, назначающее наказание, в зависимости от характера административного правонарушения может не признать данное обстоятельство отягчающим.

При этом **перечень обстоятельств, смягчающих** ответственность, **является открытым** в том смысле, что орган (должностное лицо), решающий дело, **может признать смягчающими обстоятельства, не указанные** в законодательстве.

Перечень обстоятельств, отягчающих ответственность, является исчерпывающим. Орган (должностное лицо), решающий дело, не может выйти за его пределы. Ему лишь предоставлено право **не признать** состояние опьянения обстоятельством, отягчающим ответственность. При этом учитывается характер совершенного правонарушения.

Однако данные обстоятельства не могут учитываться как отягчающие, если они предусмотрены в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения соответствующими нормами об административной ответственности за его совершение.

Непременным условием законности привлечения к административной ответственности является строгое соблюдение пра-

вила, согласно которому **за одно и то же административное правонарушение к лицу, совершившему его, может быть назначено одно основное либо основное и дополнительное наказания,** предусмотренные за данное правонарушение. **Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.** Это правило не препятствует сочетанию мер административной, дисциплинарной, материальной ответственности, если они предусмотрены нормативными правовыми актами

Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой оно было назначено, за исключением дисквалификации.

Порядок назначения административных наказаний различается также в зависимости от того, совершено ли лицом а) несколько административных правонарушений либо б) одно действие (бездействие), содержащее составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями (частями статей). В первом случае административное наказание назначается за каждое совершенное правонарушение; во втором, при условии подведомственности рассматриваемого дела одному и тому же судье, органу, должностному лицу, наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение более строгого административного наказания. Лишь в этом случае административное наказание назначается: а) в пределах санкции, не предусматривающей назначение наказания в виде предупреждения, если одной из указанных санкций предусматривается назначение административного наказания в виде предупреждения; б) в пределах санкции, при применении которой может быть назначен наибольший административный штраф в денежном выражении, если указанными санкциями предусматривается назначение административного наказания в виде административного штрафа. При этом могут быть назначены дополнительные наказания, предусмотренные каждой из соответствующих санкций

В целях повышения эффективности административных наказаний законом установлены сравнительно небольшие сроки для их назначения.

Давность привлечения к административной ответственности определяется периодами времени, по истечении которых не может быть вынесено постановление по делу об администт-

ративных правонарушениях. Их продолжительность установлена в зависимости от особенностей. характера административных правонарушений, наказаний за их совершение, способов определения начала течения сроков. Под этим углом зрения можно выделить общий и специальные сроки давности привлечения к административной ответственности. **Общий срок установлен в два месяца.** Он исчисляется со дня совершения административного правонарушения. **По истечении этого срока постановление по делу** об административном правонарушении **не может быть вынесено.**

Специальные сроки более длительны по сравнению с общим и **установлены** прежде всего применительно к административным правонарушениям, имеющим особый характер, нередко сложный фактический состав, **установление** которого требует в том числе и значительного времени. Давность в один год установлена для привлечения к ответственности за нарушение законодательства РФ о внутренних морских водах, территориальном мореконтинентальном шельфе, об исключительной экономической зоне РФ, таможенного, антимонопольного, валютного законодательства РФ, законодательства РФ об охране окружающей природной среды, об использовании атомной энергии, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, о рекламе.

При длящемся административном правонарушении вышеуказанные **сроки начинают исчисляться со дня обнаружения** административного правонарушения

В случае отказа в возбуждении уголовного дела или прекращения уголовного дела, но при наличии в действиях лица признаков административного правонарушения данные сроки начинают исчисляться **со дня принятия решения об отказе** в возбуждении уголовного дела или **его прекращении.**

Административное наказание в **виде дисквалификации** может быть назначено **не позднее одного года со дня совершения** административного правонарушения, а **при длящемся** административном правонарушении — **одного года со дня его обнаружения.**

КоАП РФ предусмотрел возможность **приостановления** срока давности привлечения к административной ответственности в случае удовлетворения ходатайства привлекаемого к ответственности о рассмотрении дела по его месту жительства Срок приостанавливается с момента удовлетворения ходатайства до мо-

мента поступления материалов дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дела по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу

Вопрос о возмещении имущественного ущерба, причиненного административным правонарушением, решается судьей одновременно с назначением административного наказания (при отсутствии спора), а в остальных случаях — в порядке гражданского судопроизводства. Следовательно, возмещение имущественного ущерба в административном порядке не допускается.

Споры о возмещении морального вреда, причиненного административным правонарушением, рассматриваются судом в порядке гражданского судопроизводства.

§ 8. Административная ответственность юридического лица

Проблема административной ответственности организаций до принятия КоАП РФ не получила не только в законодательстве, но и в теории приемлемого разрешения

В правовых актах термин «административная ответственность» организаций почти не применялся. Чаще говорилось об их ответственности в административном порядке, но это не одно и то же. Лишь впервые в Земельном кодексе РСФСР, а затем в Законе РСФСР «Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за административные правонарушения в области строительства» прямо указывается на административную ответственность коллективных образований.

В предшествующие годы коллективные субъекты административной ответственности, в том числе в виде штрафа, были известны административному праву. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 21 июля 1961 г. «О дальнейшем ограничении штрафов, налагаемых в административном порядке» было отменено наложение штрафов в административном порядке на предприятия, учреждения и организации и установлено их наложение на должностных лиц. Таким образом усиливалась личная ответственность должностных лиц за укрепление правопорядка на порученных им участках работы и устранялось ее

ВВС РФ. 1993. № 2. Ст. 58.

обезличенное возложение на предприятия, учреждения и организации. Практика была такова, что ответственностью последних покрывалась безответственность других конкретных виновников, штрафы не затрагивали материального положения ни их, ни членов трудовых коллективов.

Однако, во-первых, к юридическим лицам продолжали применяться административные штрафы за отдельные правонарушения (за уклонение от участия в дорожном строительстве), во-вторых, их административная ответственность не сводится только к штрафу И упомянутый Указ в этом смысле не служил основанием для того, чтобы не признавать юридическое лицо субъектом административной ответственности

Переход к рыночным отношениям, появление хозяйствующих субъектов различных организационно-правовых форм закономерно возродили административную ответственность юридических лиц в виде штрафа. Это отчасти объясняется тем, что новые условия позволяют усилить влияние административного штрафа на укрепление законности в деятельности юридических лиц, ибо его крупные размеры призваны ощутимо отражаться на их имущественном положении. В ряде случаев узаконивали возможность сочетания административной ответственности юридических и должностных лиц

Тем не менее законодательство об административной ответственности юридических лиц не представляло собой систему, сложившуюся на основе четкой концепции законодателя. Действовали пока отдельные акты либо их нормы, содержавшиеся в разных законах.

Но субъектами многих видов административных правонарушений признавались уже только юридические лица, исключая их должностных лиц, например, загрязнения земель химическими и радиоактивными веществами и других нарушений земельного законодательства, правонарушений в области строительства.

И все же юридические лица признавались субъектами нарушений, влекущих административную ответственность, в основном земельного, налогового законодательства, законодательства об охране окружающей среды, правонарушений в области строительства. Виды правонарушений, а иногда их понятие конкретизировались в законодательстве, устанавливающем за них административную ответственность. Так, под правонарушением

в области строительства понималось несоблюдение обязательных требований государственных стандартов, технических условий, строительных норм и правил, проектов, других нормативных актов в области строительства, влекущее снижение и потерю прочности, устойчивости, надежности зданий, строений, сооружений, их частей и т. д.

Основной мерой административной ответственности юридических лиц являлся штраф. Предусматривались также другие меры ответственности. Так, за правонарушения в области строительства, кроме штрафа, возможно было приостановление действия лицензии на осуществление строительной деятельности сроком до трех месяцев.

Федеральным законом, комплексно регламентирующим административную ответственность юридических лиц в современных условиях, является КоАП РФ, распространяющийся, как уже отмечено, и на физических лиц Применительно к юридическим лицам его нормы можно подразделить на две группы: а) нормы, имеющие общее значение для физических и юридических лиц, б) нормы, относящиеся только к юридическим лицам как субъектам административных правонарушений. Это, например, касается вины юридического лица, системы мер административного наказания, которые могут быть назначены юридическому лицу, ответственности юридических лиц в случаях их реорганизации и т. д.

Административная ответственность юридических лиц имеет целью повышение их ответственности за нарушения общеобязательных правил, посягающие на установленный правопорядок. Они могут причинять вред имуществу, природным ресурсам, нормальному регулированию общественных отношений в различных сферах.

Юридическое лицо — самостоятельный субъект предусмотренных законом административных правонарушений и административной ответственности. Не имеет значение то, результатом чьих конкретно действий (бездействия) его работников явилось нарушение. Данное обстоятельство имеет значение лишь для установления ответстьенности лица, если оно по закону также может быть привлечено к административной ответственности за данное правонарушение. Относительно административной ответственности права и обязанности для юридического лица могут быть созданы не только его органом, но и другими его работниками.

Тот факт, что юридическое лицо — самостоятельный субъект административной ответственности, отражается и в законе, предусмотревшем административную ответственность должностного лица за одно и то же правонарушение

Вина является необходимым условием административной ответственности юридического лица. По отношению к юридическому лицу, как самостоятельному субъекту, вина имеет особое содержание. Поэтому методологически была бы ошибочной сама постановка вопроса о ее соотношении с виной физического лица

По КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (ст 2.1) Следовательно, содержание вины юридического лица представляет собой единство двух компонентов: а) у него имелись возможности для соблюдения правил и норм, нарушение которых может повлечь его административную ответственность (объективный фактор), б) им не были предприняты все зависящие от него меры по их соблюдению (субъективный фактор), т е. субъективные условия для предотвращения нарушения были. Представляется, что наличие условий не следует трактовать расширительно. Было бы ошибочным вменение юридическому лицу вины, если нарушение явилось следствием действий его работника в состоянии невменяемости.

Юридические лица подлежат административной ответственности за административные правонарушения в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ или законами субъектов РФ. В их числе имеются административные правонарушения, субъектами которых могут быть: а) граждане, должностные лица, юридические лица; б) граждане и юридические лица; в) должностные лица и юридические лица; г) юридические лица.

Относительно норм, содержащихся в КоАП РФ, установлены правила: если в его статьях, за исключением статей, входящих в Особенную часть, не указано, что установленные ими нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключе-

нием случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применимы только к физическому лицу.

При реорганизации юридических лиц административная ответственность устанавливается в **зависимости** от **ее организационных** форм и связанного с этим **правопреемства**

При реорганизации:

а) в форме **слияния** нескольких юридических лиц к административной ответственности привлекается **вновь** возникшее юридическое лицо;

б) при **присоединении** юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности — **присоединившее юридическое лицо;**

в) при разделении юридического лица или при выделении из его состава одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности привлекается то юридическое лицо, к которому согласно разделительному балансу перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу, в связи с которыми было совершено административное правонарушение;

г) при **преобразовании** юридического лица к административной ответственности привлекается вновь возникшее юридическое лицо.

При реорганизации юридических лиц административная ответственность наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации.

Административные наказания в виде административного штрафа, возмездного изъятия, конфискации, назначенные юридическому лицу до завершения его реорганизации, применяются с учетом изложенных выше положений о формах реорганизации.

ГЛАВА 17

Дисциплинарная ответственность

Административное право выполняет различные функции в установлении и реализации дисциплинарной ответственности.

Оно определяет круг субъектов и полномочия органов управления (должностных лиц) в осуществлении дисциплинарной власти. Применительно к установлению дисциплинарной ответственности ряда категорий государственных служащих и приравненных к ним в дисциплинарном отношении лиц функции административного права более обширны. Его нормами определяются основания дисциплинарной ответственности, ее меры и порядок их применения.

В отношении **большинства** работников **дисциплинарная** ответственность регламентируется **комплексом норм трудового и административного права.**

Дисциплинарная ответственность **некоторых категорий лиц полностью опосредуется административным правом**, например, военнослужащих и др.

Это объясняется необходимостью наряду с общими началами учитывать особые требования дисциплины в отношении определенных категорий лиц и установления специфики их дисциплинарной ответственности.

В общем дисциплинарная ответственность характеризуется тем, что: а) ее основанием является дисциплинарный проступок; б) за такой проступок предусмотрены дисциплинарные взыскания, в) взыскания применяются в порядке подчиненности уполномоченными органами (должностными лицами); г) пределы дисциплинарной власти этих органов (должностных лиц) определяются правом.

Дисциплинарный проступок образует противоправное, виновное нарушение дисциплины, не влекущее уголовной ответственности. По нормам трудового права под нарушением дисциплины понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей (ст. 192 Трудового кодекса РФ). Субъектами таких проступков является основная масса работников. Но не все. Обязанности определенных категорий государственных служащих, реализующих свои властные полномочия вне рамок трудовых отношений, военнослужащих определяются законами, указами Президента РФ, утвержденными полномочными органами уставами, положениями.

Содержание таких обязанностей закрепляется в большинстве случаев нормами административного права, а их неисполнение или ненадлежащее исполнение является нарушением дис-

циплины, образующим дисциплинарный проступок, но часто дисциплинарный проступок трактуется шире.

Так, по Закону об основах государственной службы РФ государственные служащие подлежали ответственности за должностной проступок, под которым понималось неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей. Вместе с тем предусматривалась возможность увольнения государственного служащего за несоблюдение установленных ограничений, связанных с государственной службой.

Нередко основанием дисциплинариой ответственности признается нарушение служебной дисциплины, объем и содержание которой определяется различным способом.

В понятие дисциплинарного проступка военнослужащего включается, в частности, нарушение норм морали и военной чести.

Основные виды дисциплинарных взысканий, которые могут применяться за нарушение трудовой дисциплины, закреплены в ст. 192 Трудового кодекса, содержащей оговорку, что федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине могут быть предусмотрены для отдельных категорий работников также и другие дисциплинарные взыскания.

Так, взысканиями, которые могут быть применены к федеральным государственным служащим, являются замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение с государственной службы.

Предусмотрены специфические и относительно многочисленные дисциплинарные взыскания, которые могут применяться к военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел и другим категориям лиц за совершенные ими дисциплинарные проступки.

Дисциплинарные взыскания налагаются уполномоченными органами (должностными лицами) на подчиненных им в той или иной форме нарушителей. Объем их дисциплинарной власти регламентируется административным правом.

Известны также случаи, когда проступок признается дисциплинарным, хотя лицо, его совершившее, не связано с тем или иным коллективом трудовыми, служебными отношениями. К ним относятся учащиеся учебных заведений, лица, проживающие в общежитиях. Администрация соответствующих учреж-

дений вправе налагать дисциплинарные взыскания на лиц, виновных в нарушении установленных для них правил.

Дисциплинарная ответственность указанных субъектов всецело регламентируется административным правом.

ГЛАВА 18
Материальная ответственность

Установление и реализация мер материальной ответственности не составляют специальной функции административного права.

Тем не менее административное право, хотя и своеобразным образом, но проявляет себя и в этой области.

Прежде всего не только с помощью норм трудового права (хотя им принадлежит приоритет в данной области), но и административного права определяются полномочия работодателя, связанные с возмещением материального ущерба в административном порядке. По распоряжению работодателя производится **взыскание с виновного работника суммы причиненного** ущерба, **не превышающей среднего месячного заработка.** Распоряжение может быть сделано не позднее одного месяца со дня окончательного установления работодателем размера причиненного работником ущерба.

По истечении месячного срока или при несогласии работника добровольно возместить причиненный работодателю ущерб, если его сумма превышает средний месячный заработок работника, взыскание осуществляется в судебном порядке.

Законодательством предусматриваются также случаи, когда материальная ответственность устанавливается именно в контексте административного права.

Материальная ответственность военнослужащих, в частности, по административному праву, установлена ФЗ от 12 июля 1999 г. «О материальной ответственности военнослужащих», согласно которому военнослужащие несут материальную ответственность только за реальный ущерб, причиненный по их вине имуществу, закрепленному за воинскими частями, и лишь при исполнении обязанностей военной службы.

Причинение ущерба имуществу воинской части не при исполнении обязанностей военной службы влечет их ответственность в соответствии с гражданским законодательством РФ. Не допускается привлечение военнослужащих к материальной ответственности за ущерб, причиненный вследствие исполнения приказа командира (начальника), а также в результате правомерных действий, оправданного служебного риска, действия непреодолимой силы

Размер материального ущерба, взыскиваемого в административном порядке, не может превышать одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет Ответственность выражается в ежемесячном денежном удержании для возмещения ущерба в размере 20% месячного денежного довольствия на основании приказа командира (начальника). Взыскание не может быть обращено на иное имущество военнослужащих, в том числе на уже полученные денежные средства.

Приказ командира (начальника) может быть издан при соблюдении следующих условий.

При обнаружении ущерба для установления его причин, размеров и виновных лиц командир (начальник) воинской части обязан назначить административное расследование, которое должно быть закончено в месячный срок со дня обнаружения ущерба. Такое расследование может не проводиться только в том случае, если причины ущерба, его размер и виновные лица установлены судом либо в результате ревизии, проверки, дознания или следствия.

Приказ командира (начальника) воинской части должен быть издан в двухнедельный срок со дня окончания административного расследования либо решения суда или материалов ревизии, проверки, дознания или следствия, объявлен военнослужащему под расписку и обращен к исполнению по истечении семи дней после объявления его военнослужащему

Имущественная ответственность сотрудников органов внутренних дел и некоторых иных категорий служащих может предусматриваться контрактами о службе.

При увольнении из органов внутренних дел по основаниям, установленным в нормативных правовых актах (например, за грубое нарушение дисциплины, за совершение проступков, несовместимых со служебным статусом, и др.), с сотрудника под-

лежит взысканию в бесспорном порядке стоимость выданной ему форменной одежды с учетом степени ее износа.

ФЗ от 24 ноября 1995 г. № 180-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты РФ о возмещении работодателями вреда, причиненного работникам увечьем, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанными с исполнением ими трудовых обязанностей» допускается возможность досудебного рассмотрения дел о возмещении вреда. Такие дела отнесены к ведению Государственной инспекции труда Федеральной службы по труду и занятости и государственных инспекций труда в субъектах РФ. Их решения о выплате сумм возмещения вреда являются для работодателя обязательными для исполнения. Несогласие работодателя с их решениями не может быть основанием для невыплаты суммы возмещения вреда.

Досудебный порядок рассмотрения таких дел не является предварительным условием обращения в суд. Заинтересованные лица при несогласии с решением работодателя вправе обратиться с заявлением непосредственно в суд

Отдельным органам исполнительной власти (должностным лицам) предоставляется законодательством **право применения санкций имущественного** характера. Так, Главный государственный санитарный врач РФ и его заместители могут обязать предприятия и организации, допустившие загрязнение окружающей среды, выпуск или реализацию продукции, употребление которой привело к массовым заболеваниям и отравлениям:

а) уплатить штраф в доход местного бюджета;

б) возместить дополнительные расходы лечебных учреждений на оказание помощи больным, проведение гигиенических и противоэпидемических мероприятий.

РАЗДЕЛ V

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ГЛАВА 19

Административный процесс: понятие, структура

Административный процесс представляет собой форму государственного управления, состоящего, как известно, в разнообразной организующей деятельности, имеющей юридически-властный характер. Юридическое выражение она находит в правотворческой, правоисполнительной и правоохранительной формах и осуществляется разветвленной системой уполномоченных субъектов свойственными им методами в соответствии со спецификой их правового статуса. Вследствие этого административный процесс в целом не может быть во всем аналогом гражданского и уголовного процесса[1]. В специальной литературе обсуждение сущности административного процесса ведется вокруг двух

[1] Подробнее см.: *Козлов Ю. М.* Административное и процессуальное право. Раздел V учебника: *Аверин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало, 1997. С. 314 и след.

Административный процесс органично связан с функционированием государственного управления, специфическим образом влияет на его упорядоченность и законность, гарантии прав граждан в отношениях с исполнительной властью. Поэтому его проблемам посвящены научные труды различных жанров, включая монографии.

наиболее распространенных его концепций: трактовки понятия административного процесса в широком **управленческом** и узком **юрисдикционном** смысле. Представляется, что обе эти концепции имеют право на существование; они подтверждаются также действующими нормативными правовыми актами.

В широком смысле административный процесс — урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность органов государственного управления и должностных лиц по разрешению индивидуально-конкретных дел в рамках административно-процессуальных отношений. В него включаются правотворческая и правоприменительная деятельность[1]. Его сферами признаются как внешняя властная, так и властная административно-процессуальная деятельность в системе отдельных органов. *В узком смысле* административный процесс — рассмотрение государственными органами споров, возникающих при разрешении индивидуальных дел, а также применение мер принуждения[2].

В обоих случаях имеется в виду лишь внесудебная процессуальная деятельность.

Однако исходя из действующего законодательства под административным процессом следует также понимать **административное судопроизводство (процесс)**[3] по делам, вытекающим из публичных, в частности, административных, правоотношений. Такой вывод вытекает из Конституции РФ, согласно которой административное судопроизводство выделяется в качестве самостоятельной формы осуществления судебной власти (п. 2 ст. 118). Между тем еще не приняты законы, которые бы определили субъектов этого производства и регламентировали его осуществление.

В настоящее время уже немало дел, возникающих из публичных, в основном административных, правоотношений, разрешаются судами (судьями) общей юрисдикции, арбитражными судами. Подведомственность и подсудность им такого рода дел, а также порядок их разрешения регламентируются ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ.

[1] *Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право. М., 1972.

[2] *Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964.

[3] В литературе по гражданскому процессу термины «процесс» и «судопроизводство» иногда отождествляются. См. Гражданский процесс: Учебник / Под ред. Засл. деятеля науки РФ, д. ю. н., проф. *М. К. Треушникова.*

Следовательно, трактовка понятия административного процесса в аспекте как внесудебной, так и судебной деятельности имеет теоретические и правовые основания.

Объективно присущие особенности и многообразие управленческой деятельности обусловили различные взгляды на административный процесс как управленческую внесудебную деятельность.

Внесудебный управленческий процесс имеет сложную структуру.

Различается административно-процедурная и административно-юрисдикционная процессуальная деятельность. В основе данной дифференциации лежит характер индивидуально-конкретных дел, составляющих предмет той или иной деятельности: предмет административно-процедурной процессуальной деятельности — неюрисдикционные индивидуально-конкретные дела организующего, творческого характера, направленные на реализацию задач и функций управления; юрисдикционной — конкретные дела, состоящие в разрешении споров и применении мер принуждения в административном порядке.

Неюрисдикционные дела отличаются значительным многообразием и меньшей степенью определенности, чем юрисдикционные.

Административно-процессуальная деятельность пока еще регулируется множественностью законов и подзаконных федеральных актов, а также субъектов РФ. Относящиеся к ней административно-процессуальные нормы содержатся также во многих кодифицированных актах (Воздушном кодексе РФ, Кодексе торгового мореплавания РФ, Таможенном кодексе РФ и др.). Например, в Таможенном кодексе РФ имеется «Раздел 11. Таможенные процедуры», определяющий порядок производства таможенного оформления, осуществляемого таможенными органами.

Нормативные правовые акты, регламентирующие административно-юрисдикционную деятельность, менее многочисленны и разнообразны, что обусловлено более узким кругом достаточно определенных юрисдикционных дел. Особенность этих дел в том, что они непосредственно связаны с реализацией и защитой субъективных прав участников административных правоотношений либо реакцией на их неправомерное поведение (деятельность) уполномоченных субъектов. Поэтому нормативные правовые акты, регулирующие юрисдикционную деятельность,

часто более специализированы с точки зрения систематизации содержащихся в них административно-процессуальных норм. Они являются преимущественно федеральными нормативно-правовыми актами, но могут приниматься и субъектами РФ в пределах их полномочий.

В зависимости от той или иной степени однородности дел административно-процессуальная деятельность дифференцируется на ее виды, отдельные административные производства, отличающиеся не только характером дел, но и особыми субъектами, правовыми формами и методами их деятельности и т. д., регулируемой специальными административно-процессуальными нормами.

Иными словами, **административное производство** — это урегулированная административно-процессуальными нормами правоприменительная деятельность уполномоченных субъектов управления.

В настоящее время отсутствует общая классификация административных производств. Наибольшие сложности вызывает классификация административных производств, охватываемых рамками административно-процедурной деятельности ввиду отсутствия ее общих законодательных основ. Так, к этой категории относятся административные производства по принятию нормативного акта, регистрационное, лицензионно-разрешительное производство и т. д. Нередко общим термином охватываются различные по своей сути производства. Например, **регистрационное производство** включает регистрацию: юридических лиц; прав на недвижимость; граждан по месту жительства и пребывания; оружия; иностранных граждан и т. д.

Среди юрисдикционных производств, **наиболее обеспеченных нормативными правовыми актами**, выделяются

а) производства **по делам об административных правонарушениях**;

б) **дисциплинарные** производства;

в) производства **по жалобам**.

При этом содержание каждого из названных видов производства имеет свои особенности, обусловленные его основаниями, субъектами, в отношении которых оно ведется, и другими конкретными обстоятельствами. Обычно на их наличие имеются указания в нормативных правовых актах, в том числе и ведомственных. Так, дисциплинарное производство в отношении военнослужащих не является «копией» производства в отношении

гражданских служащих. В установленных случаях производство по делам об административных правонарушениях допускает возможность проведения предварительного расследования по делу. Таможенный кодекс РФ содержит специальные нормы, регламентирующие обжалование решений, действий (бездействий) таможенных органов и их должностных лиц, предусматривая также его упрощенный порядок.

Иногда в аспекте административно-юрисдикционной деятельности рассматривается право Президента РФ использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти субъектов РФ. Безусловно, имеются в виду юрисдикционные процедуры. Как сказано в Конституции РФ, в случае недостижения согласованного решения Президент РФ может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда (п. 1 ст. 85). Однако порядок применения указанных процедур пока не получил должной правовой регламентации, которая относится все же к конституционному, а не к административному праву. Кроме того, не всякое согласование является спором, а, следовательно, относится к административно-юрисдикционной деятельности. Чаще всего оно отражает необходимость нормального сотрудничества между теми или иными участниками управленческого процесса.

ГЛАВА 20
Производство по делам об административных правонарушениях

§ 1. Основы производства

Производство по делам об административных правонарушениях — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по пресечению, объективному рассмотрению и законному назначению наказания лицу, совершившему административное правонарушение, а также его исполнению.

Административно-процессуальные нормы, регулирующие производство, содержатся в административно-процессуальном

законодательстве, отнесенном к совместному ведению РФ и ее субъектов и являющемся составной частью законодательства об административных правонарушениях.

На производство в минимальной степени влияют региональные особенности. Поэтому регулирующие его административно-правовые нормы сосредоточены главным образом в КоАП РФ. Уместно вспомнить, что КоАП РФ к ведению РФ отнес установление порядка производства, порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний и т. д. (см. § 2 главы 16)

КоАП РФ определил в основном систему субъектов производства, не исключает создание других в субъектах РФ, но не конкретизирует их формы.

Производство характеризуется множественностью и разнообразием осуществляющих его субъектов, которые могут быть классифицированы по различным критериям.

Выделяются в зависимости.

а) **от компетенции,** во-первых, субъекты, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях. По сути дела — это **субъекты административной юрисдикции.** В обобщенном виде к ним отнесены судьи, органы, должностные лица; во-вторых, субъекты, уполномоченные возбуждать такие дела. Среди субъектов данной группы имеются такие, которые в пределах своей компетенции могут и возбуждать, и рассматривать эти дела, а также субъекты, которые уполномочены рассматривать дела, но не вправе возбуждать их, и, наоборот, вправе возбуждать дела, но не рассматривать их (прокурор и др.);

б) **от федеративного устройства РФ** — субъекты производства, во-первых, по делам, предусмотренным КоАП РФ. Это судьи (мировые судьи); комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; федеральные органы исполнительной власти, их учреждения, структурные подразделения и территориальные органы, а также иные государственные органы, уполномоченные на то исходя из задач и функций, возложенных на них законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ; во-вторых, субъекты, осуществляющие производство по делам, предусмотренным законами субъектов РФ. Это мировые судьи; комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; уполномоченные органы и учреждения органов исполнительной власти субъектов РФ; административ-

ные комиссии, иные коллегиальные органы, создаваемые в соответствии с законодательством субъектов РФ;

в) от способа разрешения дел — индивидуальные и коллегиальные субъекты;

г) от принадлежности к судебной или управленческой системе — субъекты, относящиеся: а) к судебной системе. Это судьи судов общей юрисдикции; гарнизонных военных судов; арбитражных судов; мировые судьи; б) к управленческой системе. К ней принадлежат все остальные субъекты, составляющие основную массу субъектов производства.

От имени федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов дела могут рассматривать соответствующие руководители и их заместители, а также иные должностные лица, осуществляющие в соответствии с федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ надзорные или контрольные функции.

От имени уполномоченных органов и учреждений органов исполнительной власти субъектов РФ дела рассматривают уполномоченные должностные лица органов исполнительной власти субъектов РФ.

В КоАП РФ определены как дела, подведомственные указанным органам, так и должностные лица, уполномоченные их рассматривать. По общему правилу, должностные лица обладают полномочиями по рассмотрению подведомственных данному органу дел в полном объеме. Иногда их полномочия конкретизируются применительно к видам административных правонарушений в зависимости от должностного положения.

Судьи судов общей юрисдикции, помимо непосредственно подведомственных дел, рассматривают также дела о многих других, определенных в КоАП РФ, административных правонарушениях в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о соответствующем административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье.

Субъекты административной юрисдикции, независимо от их правового положения и подведомственных им дел об административных правонарушениях, должны руководствоваться тем, что задачами производства по этим делам являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также

выявление причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 24.1 КоАП РФ).

Производство должно осуществляться с соблюдением вытекающих из законодательства принципов. Наиболее общими из них являются следующие.

Принцип равенства лиц, совершивших административные правонарушения, перед законом. Это означает, что физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. А юридические лица — независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также от других обстоятельств.

Особые условия применения мер обеспечения производства и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами.

Принцип презумпции невиновности означает, что лицо, в отношении которого ведется производство, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением субъекта административной юрисдикции, рассмотревшим дело

Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, за исключением случаев, предусмотренных примечанием к ст. 1.5. Согласно примечанию указанное положение не распространяется на административные правонарушения, предусмотренные главой 12 КоАП РФ в области дорожного движения, в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи (далее — технические средства). Неустранимые сомнения в виновности этого лица толкуются в его пользу.

Принцип родного языка. Производство ведется на русском языке — государственном языке РФ. Наряду с государственным языком РФ производство может вестись на государственном языке республики, на территории которой находится субъект административной юрисдикции, уполномоченный рассматривать

дело. Лицам, участвующим в производстве, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом, свободно избранном указанным лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Принцип гласности рассмотрения дел. Его смысл в том, что дела подлежат открытому рассмотрению, за исключением случаев, если это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц. Решение о закрытом рассмотрении дела выносится субъектом административной юрисдикции, рассматривающим дело, в виде определения

Принцип законности. Это универсальный принцип, требования которого должны выполняться от начала до завершения производства. Частная его конкретизация в отношении рассматриваемого производства состоит в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам административного обеспечения иначе, как на основаниях и в порядке, установленных законом. Применение административного наказания и мер обеспечения производства осуществляется уполномоченными на то органами и должностными лицами в пределах их компетенции.

На Генерального прокурора и назначаемых им прокуроров возложен надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов при производстве, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

КоАП РФ закрепил право лиц, участвующих в производстве, заявлять в письменной форме ходатайства, подлежащие обязательному и немедленному рассмотрению, субъектам административной юрисдикции. Решение об отказе в его удовлетворении выносится в форме определения.

При наличии хотя бы одного из предусмотренных КоАП РФ обстоятельств по конкретному делу производство не может быть начато, а начатое подлежит прекращению. К ним относятся: отсутствие события административного правонарушения, в том числе недостижение физическим лицом на момент совершения противоправных действий (бездействия) возраста, предусмотрен-

ного КоАП РФ для привлечения к ответственности, или невменяемость физического лица, совершившего их; действия лица в состоянии крайней необходимости; издание акта амнистии, если он устраняет применение административного наказания; отмена закона, устанавливающего административную ответственность; наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства, либо постановления о возбуждении уголовного дела; смерть физического лица, в отношении которого ведется производство (ст. 24.5).

Если административное правонарушение совершено лицом, которое не подлежит за него административной ответственности на общих основаниях, то после выяснения всех обстоятельств совершения административного правонарушения дело подлежит прекращению для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности

§ 2. Участники производства

КоАП РФ не относит к участникам производства субъектов административной юрисдикции в связи с их особым положением[1]. Именно они наделены определенными властными полномочиями, необходимыми для вынесения законного и обязательного для исполнения решения по делу. Участники не обладают подобными полномочиями, хотя каждый из них имеет свой правовой статус в производстве, реализуя который они способствуют законному и объективному разрешению дела. Ими признаны: лицо, в отношении которого ведется производство, потерпевший; законные представители физического или юридического лица; защитник и представитель; свидетель; понятой; специалист; эксперт; переводчик; прокурор. Разумеется, что состав участников производства по конкретному делу может быть различным. Более того, при назначении административного наказания на месте совершения административного правонарушения в производстве может участвовать лишь лицо, его совершившее.

[1] *Якимов А. Ю.* Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999

КоАП РФ определяет обстоятельства, при которых исключается участие того или иного лица в производстве по конкретному делу, причем дифференцированно к возможным участникам производства. Так, к участию в производстве в качестве защитника и представителя не допускаются лица, если они являются сотрудниками государственных органов контроля и надзора за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения данного дела, или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу; в качестве специалиста, эксперта и переводчика — лица, состоящие в родственных отношениях с лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, их законными представителями, защитником и др., если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу, а равно если имеются основания считать этих лиц лично, прямо или косвенно заинтересованными в исходе данного дела. Указанные обстоятельства являются основанием для отвода или самоотвода. Решение по этим вопросам принимается юрисдикционным органом, рассматривающим дело.

Права и обязанности каждого из участников, их административная ответственность установлены КоАП РФ. В нем же определяется их понятие

Лицо, в отношении которого ведется производство. Им признается физическое или юридическое лицо, совершившее противоправное действие (бездействие), ответственность за которое предусматривается законодательством об административных правонарушениях. Его права регламентируются весьма подробно. Оно вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами. По общему правилу, дело рассматривается с его участием.

Постановление об административном правонарушении, выявленном и зафиксированном с помощью специальных технических средств, выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

Потерпевший — физическое или юридическое лицо, которому административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред. Потерпевший вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения,

представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу, пользоваться иными процессуальными правами. Он может быть допрошен по правилам, установленным для допроса свидетеля.

Законные представители физического лица. Ими являются его родители, усыновители, опекуны и попечители. Они защищают права и интересы лица, в отношении которого ведется производство, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовать свои права. Субъект административной юрисдикции, рассматривающий дело об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до восемнадцати лет, вправе признать обязательным присутствие его законного представителя

Законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица.

Защитник и представитель. Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство, может участвовать *защитник*, а для оказания такой помощи потерпевшему — *представитель*. Ими могут быть адвокат или иное лицо. Они допускаются к участию в производстве с момента составления протокола об административном правонарушении В случае административного задержания физического лица защитник допускается к участию в производстве с момента административного задержания.

Свидетель. В качестве свидетеля может быть вызвано лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. При опросе свидетеля, не достигшего четырнадцати лет, обязательно присутствие педагога или психолога. В случае необходимости опрос проводится в присутствии его законного представителя

Понятой. Им может быть любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Число понятых должно быть не менее двух. Случаи, когда присутствие понятых обязательно, предусмотрены КоАП РФ (глава 27).

Специалист — лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также применения технических средств.

Эксперт — лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения

Переводчик — лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода, необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу. Он должен выполнить полно и точно порученный ему перевод и удостоверить верность перевода своей подписью. К участию в производстве могут быть привлечены в качестве специалиста, эксперта, переводчика не заинтересованные в исходе дела совершеннолетние лица.

В отсутствие привлекаемого к ответственности лица, представителя юридического лица, потерпевшего дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении укезанного участника о месте и времени рассмотрения дела и если от него не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо такое ходатайство оставлено без удовлетворения. Однако субъект административной юрисдикции вправе признать их присутствие обязательным. При рассмотрении дела, влекущего административный арест или выдворение за пределы РФ, присутствие лица, в отношении которого ведется производство, является обязательным.

Заведомо ложное показание свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод влекут наложение административного штрафа в размере от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда.

Прокурор в пределах своих полномочий вправе возбуждать производство по делу об административном правонарушении; участвовать в его рассмотрении, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу и т. д. Прокурор извещается о месте и времени рассмотрения дела об административном правонарушении, совершенном несовершеннолетним, а также дела, возбужденного по инициативе прокурора.

§ 3. Доказательства

В производстве по делу об административном правонарушении выяснению подлежат: наличие события административного правонарушения; лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которые предусмотрена административ-

ная ответственность; виновность лица в совершении административного правонарушения; обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность; характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением; обстоятельства, исключающие производство по делу; иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Доказательствами по делу являются любые **фактические данные**, на основании которых устанавливается **наличие** или **отсутствие** события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела

Средствами установления этих данных являются протокол об административном правонарушении, иные протоколы, предусмотренные КоАП; объяснения лица, в отношении которого ведется производство; показания потерпевшего, свидетелей, заключения эксперта, иные документы, а также показания специальных технических средств, вещественные доказательства

Объяснение лица, в отношении которого ведется производство, показания потерпевшего и свидетелей представляют собой сведения, имеющие отношение к делу и сообщенные указанными лицами в устной или письменной форме. Они отражаются в протоколе об административном правонарушении, о применении меры обеспечения производства по делу, а в случае необходимости записываются и приобщаются к делу.

Экспертиза назначается в случае возникшей необходимости в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле.

Эксперт дает заключение в письменной форме от своего имени. В заключении должно быть указано, кем и на каком основании проводились исследования, их содержание, должны быть даны обоснованные ответы на поставленные перед экспертом вопросы и сделаны выводы.

Вещественными доказательствами по делу являются орудия совершения или предметы административного правонарушения, в том числе сохранившие на себе его следы. Эти доказательства в случае необходимости фотографируются или фиксируются иным установленным способом и приобщаются к делу. Об их

наличии делается запись в протоколе об административном правонарушении или об обеспечении производства по делу и др.

Документы признаются доказательствами, если сведения, изложенные или удостоверенные в них организациями, их объединениями, должностными лицами и гражданами, имеют значение для производства по делу. Они могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме. К ним могут быть отнесены различные носители информации фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи и др.

Если документы, позволяющие отнести их к орудиям или предметам административного правонарушения, сохранили на себе его следы, то такие документы являются вещественными доказательствами.

Показания специальных технических средств, под которыми понимаются измерительные приборы, утвержденные в качестве средств измерения, имеющие соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую проверку. Показания специальных технических средств отражаются в протоколе об административном правонарушении или постановлении по делу об административном правонарушении в области дорожного движения, выявленном и зафиксированном с помощью технических средств. Ибо в последнем случае протокол об административном правонарушении не составляется.

Не могут быть использованы доказательства, полученные с нарушением закона.

Субъекты административной юрисдикции, осуществляющие производство по делу, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в совокупности. **Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу.**

§ 4. Меры обеспечения производства

Меры обеспечения производства применяются в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и

исполнения принятого по делу постановления. К ним относятся: доставление; административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице; досмотр транспортного средства; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; медицинское освидетельствование на состояние опьянения, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; привод; временный запрет деятельности

Меры обеспечения производства могут применять только уполномоченные на то должностные лица и в пределах предоставленных им полномочий на основании и в порядке, установленных КоАП РФ.

Доставление означает принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если его составление является обязательным. КоАП РФ не устанавливает времени доставления, ограничиваясь указанием на то, что оно должно быть осуществлено в возможно короткий срок.

Административное задержание — это кратковременное ограничение свободы физического лица. Оно может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела, исполнения постановления по делу. Перечень лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание, устанавливается федеральным органом исполнительной власти в зависимости от оснований задержания.

По просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник. Об административном задержании несовершеннолетнего обязательно уведомляются его родители или другие законные представители.

Об административном задержании составляется протокол по установленной форме, который подписывается должностным лицом, его составившим, и задержанным лицом.

Общий срок административного задержания установлен до трех часов. Максимальный срок равен 48 часам и предусмотрен

за незначительное число видов правонарушений, например, повлекших административный арест при нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения и др. (см. ст. 27.5 КоАП РФ)

Срок административного задержания лица исчисляется с момента доставления, а лица, находящегося в состоянии опьянения, со времени его вытрезвления

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, — это обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляется в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым. Досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыбной ловли, добытой продукции и иных предметов), осуществляется уполномоченным на то должностным лицом.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю используемых для осуществления предпринимательской деятельности **помещений, территорий и находящихся там вещей и документов** производится должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях. Осмотр осуществляется в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя.

Досмотр транспортного средства любого вида — это его обследование без нарушения конструктивной целостности досматриваемого транспортного средства в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения, осуществляется уполномоченными на то лицами, имеющими право производить личный досмотр и досмотр вещей, в присутствии лица, во владении которого оно находится.

Изъятие вещей и документов. У физического лица могут быть изъяты: во-первых, орудия совершения или предметы административного правонарушения; во-вторых, документы, имеющие значение доказательств по делу об административном правонарушении. Указанные вещи и документы могут быть изъяты в случае их обнаружения на месте административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра

вещей и досмотра транспортного средства. Изъятие может производиться должностными лицами, уполномоченными осуществлять доставление и задержание нарушителя, составлять протоколы об административных правонарушениях. А изъятие аналогичных вещей и документов у юридического лица осуществляется должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях.

При совершении административного правонарушения, влекущего лишение права управления транспортным средством соответствующего вида, у водителя, судоводителя, пилота изымается до вынесения постановления по делу об административном правонарушении водительское удостоверение, удостоверение тракториста-машиниста (тракториста), удостоверение судоводителя, удостоверение пилота и выдается временное разрешение на право управления транспортным средством соответствующего вида до вступления постановления в законную силу.

Отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Эти меры могут применяться в случаях, когда есть достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, а также к лицам, совершившим административные правонарушения в виде управления транспортным средством: при отсутствии необходимых документов; с заведомо неисправными тормозной системой, рулевым управлением или сцепным устройством; водителем, не имеющим права управления транспортным средством (за исключением учебной езды); водителем, лишенным права управления транспортным средством. В этих случаях лицо отстраняется от управления транспортным средством до устранения причины отстранения.

Если имеются основания полагать, что лицо, управляющее транспортным средством, находится в состоянии опьянения, то оно подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения. При отказе от этого освидетельствования либо несогласии с его результатами, а равно при наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, и отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения это лицо подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Освидетельствование осуществляется и оформляется в порядке, установленном Правительством РФ.

Задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации. Задержание допускается за определенные нарушения правил эксплуатации транспортного средства и управления им до устранения причин задержания. Так, судно может быть задержано за управление им судоводителем или иным лицом в состоянии опьянения; управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления, регистрационных документов, документов, подтверждающих право владения, пользования или распоряжения им в отсутствие его владельцев и др. (см. ст. 27.13 КоАП РФ).

Запрещение эксплуатации транспортного средства возможно также за конкретные административные правонарушения и выражается в снятии государственных регистрационных знаков до устранения причины запрещения эксплуатации.

Задержание транспортного средства, помещение его на стоянку, хранение, а также запрещение его эксплуатации осуществляются в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей может применяться в случаях, когда они послужили орудием совершения или предметом административного правонарушения, но изъять их невозможно и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия. Арест заключается в составлении описи товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением лицу, в отношении которого применена данная мера, либо его представителю о запрете распоряжаться ими. Арест вещей может быть произведен должностными лицами, указанными в КоАП РФ (см. ст. 27.14).

Необходимо также иметь в виду, что меры обеспечения производства:

а) можно подразделить на два вида: прямо обращенные на физическое лицо (доставление, задержание, личный досмотр, привод), иные меры, применение которых требует присутствия данного физического лица либо представителя юридического лица (досмотр вещей, изъятие вещей и др.). Важно отметить, что в установленных случаях меры этой группы могут быть применены к лицу в его отсутствие в случаях, не терпящих отлагательства, определенных КоАП РФ;

б) кроме доставления, административного задержания, привода, применяются в присутствии двух понятых, за исключением случаев, предусмотренных КоАП РФ;

в) оформляются либо отдельным протоколом, либо вместо него делается соответствующая запись в другом протоколе;

г) могут применяться с использованием технических средств, фиксирующих вещественные доказательства (фото- и киносъемка, видеозапись и др.).

Привод физического лица либо законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля предусмотрен в случае отложения дела в связи с тем, что их участие является обязательным в его рассмотрении

Привод осуществляется органом внутренних дел (милицией) на основании определения судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном Инструкцией о порядке осуществления привода (утв. Приказом МВД РФ от 21 июня 2003 г. № 438[1]).

Временный запрет деятельности заключается в кратковременном, установленном на срок рассмотрения дела судом прекращении деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Он может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

Временный запрет может устанавливаться в исключительных случаях, предусмотренных КоАП РФ, для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии и других неблагоприятных последствий деятельности, и при условии, если их предотвращение другими способами невозможно. Его устанавливает должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, за которое возможно наказание в виде административного приостановления деятельности

Временный запрет не применяется за нарушение законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) до-

[1] Бюллетень нормативных правовых актов министерств и ведомств. 2003. № 47.

ходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Приостановление операций по счетам организации, осуществляющей операции с денежными средствами или иным имуществом, производится в соответствии с законодательством РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма

О временном запрете деятельности составляется протокол по установленной форме, который подписывается составившим его должностным лицом и индивидуальным предпринимателем или представителем юридического лица.

Срок временного запрета деятельности не может превышать пять суток и исчисляется с момента фактического прекращения деятельности соответствующих подразделений, объектов или отдельных видов деятельности (работ), услуг.

§ 5. Возбуждение дела

КоАП РФ, определяя **поводы** к возбуждению дел об административных правонарушениях, дифференцирует их с учетом особенностей некоторых юридических лиц. Он позволяет разделить их на две группы: а) общие и б) дополнительные.

Общими являются поводы к возбуждению дел в отношении физических и юридических лиц за любое административное правонарушение. К ним относятся: непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на его событие; поступившие из государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие такого события.

Специальные поводы. К ним относятся сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения. Однако они не являются поводами к возбуждению дел за нарушение законодательства о труде и об охране труда лицом, ранее подвергнутым административному наказанию; фиктивное или преднамеренное банкротство; неправомерные действия при банкротстве и др. Поводами к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.13 (фиктивное или преднамеренное банкротство, неправомерные действия при банкрот-

стве), 14.23 (осуществление дисквалифицированным лицом деятельности по управлению юридическим лицом), кроме общих поводов, признаются также сообщения и заявления собственника имущества унитариого предприятия, органов управления юридического лица, арбитражного управляющего, а при рассмотрении дела о банкротстве — собрания (комитета) кредиторов; фиксация административного правонарушения в области дорожного движения техническими средствами; подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что (в случае фиксации административного правонарушения в области дорожного движения техническими средствами) транспортное средство находилось во владении или пользовании другого лица.

Сообщения, заявления и иная информация рассматриваются должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено этим лицом при наличии хотя бы одного из поводов и достаточных данных, указывающих на наличие административного правонарушения.

Моментом возбуждения дела признается составление протокола осмотра места совершения административного правонарушения. Случаи, когда такой протокол составляется, и требования к его содержанию и оформлению определены в ст. 28.1(1) КоАП РФ; составление **первого протокола** о применении мер обеспечения производства по делу, протокола об административном правонарушении или вынесение прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении; вынесение определения о возбуждении дела при необходимости проведения административного расследования в установленных случаях; оформление предупреждения или наложение (взимание) административного штрафа на месте совершения административного правонарушения в случаях, когда протокол об административном правонарушении не составляется; вынесения постановления по делу об административном правонарушении, зафиксированном и оформленном с помощью технических средств

Важнейшим процессуальным документом, оформляющим возбуждение дела, является протокол об административном правонарушении. Протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица: 1) уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях (гла-

ва 23 КоАП РФ); 2) федеральных органов исполнительной власти, их учреждений, структурных подразделений и территориальных органов, а также иных государственных органов в соответствии с задачами и функциями, возложенными на них федеральными законами либо нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ. Перечни должностных лиц, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, устанавливаются федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Протокол не составляется, если при совершении физическим лицом административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа. В этом случае уполномоченным должностным лицом на месте совершения административного правонарушения оформляется предупреждение либо налагается административный штраф. Он уплачивается в порядке, установленном для исполнения постановления о наложении административного штрафа (ч. 3, 2, 1 ст. 32.2; 32.3 КоАП РФ)

При выявлении и фиксировании административного правонарушения в области дорожного движения техническими средствами протокол о его совершении не составляется, а постановление по делу выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. Постановление должно удовлетворять всем предъявляемым к нему требованиям (ст. 29.10 КоАП РФ).

Прокурором возбуждаются дела об административных правонарушениях, предусмотренных определенными статьями КоАП РФ. А при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ или законом субъекта РФ. Прокурором выносится постановление о возбуждении дела об административном правонарушении (ст. 28.2). Физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, должна быть предоставлена возможность ознакомиться с протоколом. Они вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые к нему прилагаются. В случае неявки этих лиц, если они извещены в установленном порядке, протокол об административном правонарушении составляется в их отсутствие.

Протокол подписывается должностным лицом, его составившим, а также физическим лицом или законным представителем юридического лица.

Составлению протокола об административном правонарушении может предшествовать административное расследование на основании определения, вынесенного должностным лицом, уполномоченным составлять такой протокол за предусмотренные КоАП РФ административные правонарушения: монопольного, валютного законодательства, законодательства о защите прав потребителей, охраны окружающей среды, пожарной безопасности, дорожного движения, на транспорте и др. (ст. 28 7 КоАП РФ).

Административное расследование проводится, если осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, по месту совершения или выявления административного правонарушения. Его срок не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении, который в исключительных случаях может быть продлен вышестоящим должностным лицом на срок до одного месяца, а по делам о нарушении таможенных правил — на срок до шести месяцев.

По окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела о нем. Протокол (постановление прокурора) направляется субъекту административной юрисдикции, уполномоченному рассматривать дело, в течение трех суток с момента его составления. Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении, влекущем административный арест либо административное выдворение, передается на рассмотрение судье немедленно после его составления (вынесения).

Протокол не составляется в случае, когда назначается наказание в виде предупреждения или административного штрафа в размере, не превышающем одного минимального размера оплаты труда, а при нарушении таможенных правил — в размере, не превышающем десяти минимальных размеров оплаты труда. Если лицо, в отношении которого возбуждено дело, оспаривает наличие события административного правонарушения и (или) назначение ему наказания либо отказывается от уплаты штрафа на месте, составляется протокол об административном правонарушении

§ 6. Рассмотрение дела

Рассмотрение дела по существу начинается с момента получения субъектом административной юрисдикции протокола об административном правонарушении, за которым следует подготовка дела к рассмотрению.

Субъекты юрисдикции в порядке подготовки к рассмотрению дела выясняют: относится ли к их компетенции рассмотрение дела, имеются ли обстоятельства, исключающие рассмотрение ими дела; правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, относящиеся к делу, а также правильно ли оформлены иные материалы дела; имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу; достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу; имеются ли ходатайства и отводы.

В порядке подготовки дела к рассмотрению субъект административной юрисдикции обязан разрешить вопросы о назначении времени и места его рассмотрения; о вызове лиц, которые могут быть участниками производства по делу; об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу; об отложении дела. При неправильном оформлении материалов они возвращаются направившему их органу или должностному лицу, представившему материалы, либо о передаче их по подведомственности. При необходимости по этим вопросам выносится определение.

При наличии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, оно прекращается.

Дело **рассматривается по месту совершения административного правонарушения**. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство, оно может быть рассмотрено по месту его жительства. Дело рассматривается также: а) при проведении административного расследования **по месту нахождения органа, проводившего расследование**; б) **в отношении несовершеннолетних**, а также **о невыполнении работодателем** или представителем соглашения, достигнутого в результате примирительной процедуры, об увольнении работников в связи с коллективным трудовым спором и объявлением забастовки, о вовлечении несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ, о появлении в состоянии опьянения несовершеннолетнего в возрасте до 16 лет в общественных местах, потреблении ими в таких местах спиртосодержащей

продукции, наркотических средств и других одурманивающих веществ — **по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство**; в) об административном правонарушении, влекущем лишение права управления транспортным средством, дело может быть рассмотрено также **по месту учета транспортного средства.**

Важное значение имеет соблюдение сроков рассмотрения дел. **По общему правилу**, дело подлежит рассмотрению **в пятнадцатидневный срок** со дня получения субъектом административной юрисдикции, правомочным рассматривать дело, протокола об административном правонарушении и других материалов дела. **Исключение** составляют **отдельные случаи и категории дел. По ходатайству участников** производства либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела субъект административной юрисдикции, рассматривающий дело, может **продлить срок его рассмотрения**, но не более чем на один месяц. **Дело** об административном правонарушении, влекущем **административный арест**, подлежит рассмотрению **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.**

Начинается рассмотрение дела с объявления, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности. Затем устанавливается факт явки лиц, которые должны участвовать в рассмотрении дела. Им разъясняются их права и обязанности. Рассматриваются заявления и ходатайства. Выносится определение о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела, а также при передаче дела по подведомственности.

Рассмотрение дела должно быть отложено в случаях:

а) поступления заявления о самоотводе или отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих дело, если их отвод препятствует рассмотрению дела по существу; б) отвода специалиста, эксперта или переводчика, если указанный отвод препятствует рассмотрению дела по существу; в) необходимости явки лица, участвующего в рассмотрении дела, истребования дополнительных материалов по делу или назначения экспертизы.

При продолжении рассмотрения дела оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела. Затем заслушивают его участников в определенной последовательности: лиц, в отношении которых ведется производство, других лиц, участвующих в производстве, пояснения специалиста и заключение эксперта. Исследуются иные доказательства, а в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение. Могут осуществляться и другие процессуальные действия в соответствии с КоАП РФ

При рассмотрении дела коллегиальным органом составляется протокол с соблюдением требований к нему, предусмотренных ст. 29 КоАП РФ. Рассмотрение дела завершается вынесением постановления либо определения в зависимости от их оснований.

Постановления могут быть двух видов: а) **о назначении наказания** и б) **о прекращении производства по делу.** Оно выносится при наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу, а также в случаях объявления устного замечания, прекращения производства по делу и передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления.

Определение выносится: а) о передаче дела органу административной юрисдикции, уполномоченному назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством РФ; б) о передаче дела по подведомственности, если выяснено, что рассмотрение дела не относится к компетенции рассматривающего его субъекта административной юрисдикции.

Постановление по делу об административном правонарушении должно отвечать требованиям, установленным ст. 29.10. В частности, им должна определяться юридическая судьба вещественных доказательств, изъятых документов и т. д.

Постановление коллегиального органа принимается простым большинством голосов присутствовавших на заседании.

Постановление по делу **объявляется немедленно** по окончании рассмотрения дела. **Его копия вручается** под расписку физическому лицу, или его законному представителю, или законному представителю юридического лица, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам **в течение трех дней со дня вынесения постановления.**

Субъект административной юрисдикции, рассматривающий дело, не может ограничиться только вынесением постановления о назначении административного наказания. При установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, он вносит в соответствующие организации и должностных лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий. Представление должно быть рассмотрено в течение месяца со дня его получения. О принятых по представлению мерах должно быть сообщено субъекту административной юрисдикции, внесшему его

§ 7. Пересмотр постановлений и решений

Постановление и решение могут быть пересмотрены по жалобе или протесту прокурора.

Обжаловать имеют право: лицо, в отношении которого ведется производство; потерпевший, законные представители физического и юридического лица; защитник и представитель. Жалоба может быть подана в течение десяти суток со дня вручения или получения копии постановления.

Постановление может быть обжаловано: вынесенное судьей — в вышестоящий суд; коллегиальным органом — в районный суд по месту нахождения коллегиального органа; должностным лицом — в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела; иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта РФ, в районный суд по месту рассмотрения дела.

Если жалоба поступила **в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, жалобу рассматривает суд.**

Жалоба юридического лица, а также лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица рассматривается **арбитражным** судом в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Жалоба подается субъекту административной юрисдикции, который обязан **в течение трех суток со дня** поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела в вышестоящий суд, вышестоящему должностному лицу. Жалобы на постановление **о назначении наказания в виде ареста** подлежат направлению **в вышестоящий суд в день получения жалобы.**

По результатам рассмотрения жалобы выносится одно из следующих решений: а) об оставлении постановления без изменений, а жалобы без удовлетворения; **б) об изменении постановления**, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление; **в) об отмене постановления** и о **прекращении производства** по делу при наличии обстоятельств, исключающих производство по делу либо освобождение от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения; **г) об отмене постановления** и о возвращении дела на новое рассмотрение субъекта юрисдикции в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных КоАП РФ, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона, влекущего назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим подана жалоба на мягкость примененного административного наказания; об отмене постановления и направлении его по подведомственности.

Не вступившие в силу постановления и решения по жалобам могут быть опротестованы, **а вступившие в силу пересмотрены** по протесту прокурора. Право принесения протеста на вступившее в законную силу постановление, решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста принадлежит Генеральному прокурору РФ, его заместителям, прокурорам субъектов РФ, их заместителям Они могут быть пересмотрены Председателем Верховного Суда РФ и его заместителями, председателями судов субъектов РФ и их заместителями, а также в порядке надзора Высшим Арбитражным Судом РФ в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

§ 8. Исполнение постановлений

Производство по исполнению постановлений регламентируется КоАП РФ, который установил наряду с общим специальный порядок производства по исполнению постановлений о конкретных видах административных наказаний

Постановление — индивидуальный правоприменительный акт, который с момента вступления в законную силу подлежит исполнению всеми органами государственной власти, органами

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

Постановление **обращается к исполнению** вынесшим его субъектом административной юрисдикции, а **приводится в исполнение** уполномоченным на то органом должностным лицом в порядке, установленном КоАП РФ, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними постановлениями Правительства РФ

КоАП РФ предусматривает при осуществлении процедуры исполнения постановления **возможность отсрочки, рассрочки, приостановления и прекращения его исполнения.**

Субъект административной юрисдикции, вынесший постановление, вправе **отсрочить** его исполнение **на срок до одного месяца** при наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении наказания в виде административного ареста или в виде административного штрафа (кроме взыскиваемого на месте совершения правонарушения) невозможно в установленные сроки. С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата штрафа может быть рассрочена на срок до трех месяцев.

Исполнение постановления **приостанавливается** в случае принесения протеста на него до рассмотрения протеста. Однако **опротестование постановления об административном аресте не приостанавливает его исполнение.**

Субъекты административной юрисдикции **прекращают** исполнение постановления в случае: издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания; отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное; смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его умершим; истечения срока давности исполнения постановления, отмены постановления.

Постановление должно быть исполнено в установленные сроки. Оно не подлежит исполнению, если не было приведено в исполнение **в течение года со дня его вступления в законную силу. Течение** этого **срока** давности **прерывается** в случае, если лицо, привлеченное к административной ответственности, уклоняется от исполнения постановления. Исчисление срока давности в этом случае возобновляется со дня обнаружения указанного лица либо его вещей, доходов, на которые в соответствии

с постановлением может быть обращено административное взыскание

При отсрочке или приостановлении исполнения постановления **течение срока давности приостанавливается до истечения срока отсрочки или срока приостановления.** В случае **рассрочки** исполнения постановления **течение срока давности продлевается на срок рассрочки.**

Постановление, исполненное полностью, возвращается органом, должностным лицом с отметкой об исполнении субъекту административной юрисдикции, вынесшему постановление. Но ему может быть также **возвращено постановление**, по которому исполнение не производилось или произведено не полностью в случае, если: а) по адресу, указанному субъектом административной юрисдикции, не проживает, не работает или не учится привлеченное к административной ответственности физическое лицо, не находится юридическое лицо либо не находится имущество указанных лиц, на которое может быть обращено административное взыскание, б) у лица, привлеченного к ответственности, отсутствуют имущество или доходы, на которые может быть обращено административное взыскание, и меры по отысканию имущества такого лица оказались безрезультатными; в) истек срок давности исполнения постановления.

Возвращение постановления по указанным основаниям не является препятствием для нового обращения этого постановления к исполнению в пределах срока давности его исполнения.

Порядок исполнения постановлений о назначении отдельных видов административных наказаний урегулирован КоАП РФ, предусмотревшим также, что некоторые вопросы подлежат регулированию в соответствии с федеральным законодательством, постановлениями Правительства РФ

Постановление **о предупреждении** исполняется назначившим его субъектом административной юрисдикции путем вручения или направления его копии.

Постановление о назначении **административного штрафа** может быть исполнено добровольно, а при отказе от добровольной его уплаты — в принудительном порядке.

Штраф должен быть уплачен не позднее 30 дней со дня вступления постановления в законную силу или со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки. При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

При неуплате штрафа в указанный срок копия постановления о его наложении направляется субъектом административной юрисдикции: в отношении физического лица — в организацию, в которой оно работает, учится либо получает пенсию, для удержания суммы штрафа из его заработной платы, вознаграждения, стипендии, пенсии или иных доходов; в отношении юридического лица — в банк или иную кредитную организацию для взыскания суммы штрафа из денежных средств или из доходов юридического лица

В случае невозможности взыскать с физического лица сумму штрафа из указанных источников субъект административной юрисдикции направляет постановление судебному приставу-исполнителю для обращения административного взыскания на имущество, принадлежащее физическому или юридическому лицу, в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Если штраф взимается на месте совершения физическим лицом административного правонарушения, такому лицу выдается постановление — квитанция установленного образца. Оно составляется в двух экземплярах, подписывается должностным лицом, назначившим административное наказание, и лицом, привлеченным к административной ответственности. При неуплате штрафа на месте совершения административного правонарушения производство по делу осуществляется в общем порядке.

Постановление судьи **о возмездном изъятии или конфискации** вещи исполняется судебным приставом-исполнителем в порядке, предусмотренном федеральным законодательством, а оружия и боеприпасов — органами внутренних дел. Реализация и конфискация вещей осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ.

Конфискованные экземпляры произведений и фонограмм, материалы и оборудование, используемые для их воспроизведения, подлежат уничтожению, за исключением случаев их передачи обладателю авторских и смежных прав по его просьбе.

Постановление судьи **о лишении права**: а) управления транспортным средством, за исключением некоторых видов, исполняется должностными лицами органов внутренних дел; б) управления трактором, самоходной машиной или другими видами техники — должностными лицами органов государственного надзора за техническим состоянием тракторов, самоходных машин и других видов техники; в) управления судном, в том числе

маломерным, — должностными лицами органов государственного надзора за соблюдением правил пользования судами; г) на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств — должностными лицами органов государственного надзора за связью; д) охоты — должностными лицами органов государственного надзора за соблюдением правил охоты.

Постановления о лишении специальных прав исполняются путем изъятия соответственно водительского удостоверения, удостоверения на право управления судами, удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), изъятия охотничьего билета, специального разрешения на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств

Постановление судьи **об административном аресте** исполняется органами внутренних дел немедленно после вынесения постановления. Лицо, подвергнутое административному аресту, содержится под стражей в месте, определенном органами внутренних дел. При исполнении постановления об административном аресте осуществляется личный досмотр лица, подвергнутого аресту[1].

Постановление судьи **об административном выдворении** исполняется. а) органами и войсками пограничной службы — за нарушение правил пересечения Государственной границы РФ иностранным гражданином или лицом без гражданства; нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ;

б) органами внутренних дел — за нарушение иностранными гражданами и лицами без гражданства режима пребывания в РФ; правил привлечения и использования в РФ иностранной рабочей силы; нарушение иммиграционных правил.

Постановление судьи **о дисквалификации** исполняется путем прекращения управления юридическим лицом; прекращения (договора) контракта с дисквалифицированным лицом на осуществление им деятельности по управлению юридическим лицом[2].

---

[1] См.: Положение о порядке отбывания административного ареста. Утв. постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 40. Ст 3937

[2] См : Положение о формировании реестра дисквалифицированных лиц. Утв. постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2002 г // СЗ РФ 2002. № 46. Ст. 4584

ГЛАВА 21
Дисциплинарное производство

Дисциплинарное производство — разновидность административного производства. Его основные черты определяются тем, что оно осуществляется по делам о дисциплинарных проступках. Субъектом дисциплинарной власти в отношении подчиненного ему работника, сотрудника, служащего. В отношениях между ними принцип «власть — подчинение» реализуется в полной мере. Он имеет специфическую организационную и правовую основу — административное подчинение в процессе трудовой, служебной деятельности, весьма разнообразной по своим субъектам и характеру. Отсюда множественность субъектов дисциплинарной власти и наличие как общих, так и специфических актов (норм), регулирующих дисциплинарное производство.

В систему правовых актов, содержащих нормы о дисциплинарном производстве, входят:

а) федеральные конституционные законы, федеральные законы: Трудовой кодекс РФ, законы о государственной службе и др.;

б) указы Президента РФ по вопросам государственной службы, дисциплины должностных лиц и других служащих Так, указами Президента РФ утверждены от 14 декабря 1993 г. № 2140 (с изменениями от 30 июня 2002 г.) Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации, от 16 ноября 1998 г. № 1396 Дисциплинарный устав таможенной службы;

в) правовые акты Правительства РФ, в том числе утверждаемые им положения и уставы о дисциплине работников и служащих тех или иных отраслей и сфер деятельности;

г) правовые акты других федеральных органов исполнительной власти. Многими такими органами приняты специальные инструкции, регламентирующие производство о применении мер поощрения и дисциплинарной ответственности работников, служащих в подведомственных им системах.

д) конституции, уставы, законы и иные правовые акты субъектов РФ, регулирующие производство по дисциплинарным проступкам в пределах их компетенции, например, в отношении их гражданских служащих.

Условно к систе ме рассматриваемых актов можно также отнести законы, предусматривающие особенности дисциплинарного производства в отношении определенных должностных лиц, например, об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта РФ и т. п.

Наиболее общие положения, характеризующие дисциплинарное производство, сводятся к следующим

Главными его задачами является установление наличия дисциплинариого проступка и его состава в действиях привлекаемого к ответственности, законное и обоснованное назначение ему дисциплинариого взыскания из предусмотренных нормативными правовыми актами.

К **принципам** дисциплинарного производства относятся: законность, презумпция невиновности; гласность; объективность и всестороннее исследование доказательств; уважение права и достоинства лица, в отношении которого ведется производство.

Субъектами дисциплинариого производства могут быть лишь уполномоченные на то органы и должностные лица, которые, по общему правилу, одновременно являются субъектами дисциплинарной юрисдикции по данному делу. Но в производстве могут участвовать и другие лица: либо те, кто инициировал производство, или те, чье участие необходимо для принятия правильного решения по делу.

По ТК РФ субъектом дисциплинарной власти является работодатель (ст. 192). Иначе и неоднозначно решается вопрос о субъектах дисциплинарной власти в нормативных правовых актах о государственной службе. Субъектами дисциплинарной власти по дисциплинарным проступкам, совершенным: гражданскими служащими является **представитель нанимателя**; сотрудником органа внутренних дел, наркоконтроля, таможенного органа и т. п. — **прямой начальник**, военнослужащим — **командир (начальник).**

В системе правоохранительных органов и военной службы установлены субординационные отношения между сотрудниками, военнослужащими. Они имеют иерархическую структуру. Исходя из их должностного статуса среди них выделяются **прямые и вышестоящие начальники**, командиры, а исходя из **персональных званий — старшие и младшие**

Прямыми начальниками, командирами являются лица, которым сотрудники, военнослужащие подчинены по службе. Пря-

мой начальник, командир является его непосредственным начальником. По персональным званиям определяется старшинство сотрудников, военнослужащих; при равных званиях — в соответствии с занимаемой должностью.

Указанная классификация сотрудников, военнослужащих характеризует специфику отношений между ними и положена в основу определения круга участников дисциплинарного производства, характера и объема их дисциплинарной власти.

Прямые начальники, командиры являются **субъектами** дисциплинарной **юрисдикции**. Они могут налагать предусмотренные нормативными правовыми актами дисциплинарные взыскания в пределах их прав. Предоставленные им права принадлежат также вышестоящим начальникам, командирам. Последние имеют также право отменить, смягчить или ужесточить дисциплинарное взыскание, примененное прямым начальником, командиром. Но данное правило не является всеобщим. Оно имеет исключение при применении взысканий к военнослужащим. Старший командир (начальник) не имеет права отменить или уменьшить дисциплинарное взыскание, наложенное младшим командиром (начальником), по причине строгости взыскания, если последний не превысил предоставленной ему власти. Он вправе отменить взыскание, если найдет, что оно не соответствует тяжести совершенного проступка, и наложить более строгое взыскание.

В системе правоохранительных органов, военной службы не каждый прямой командир (начальник) обладает дисциплинарной властью в полном объеме. Например, такой властью обладает министр обороны РФ, а также командующие войсками округа, фронта, группой войск, флотом в отношении подчиненных им прапорщиков и мичманов. В Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил виды субъектов дисциплинарной власти и объем этой власти определяются в зависимости от тяжести дисциплинарного проступка, статуса военнослужащих, виновных в его совершении, видов дисциплинарных взысканий, соответствующих статусу военнослужащего, которые могут быть к нему применены. Так, здесь определены права командиров (начальников) налагать дисциплинарные взыскания на подчиненных им солдат, матросов, сержантов и старшин; прапорщиков и мичманов. Конкретизирована также дисциплинарная власть командиров (начальников) в соответствии с их воинскими званиями, предусмотренными по занимаемым должностям, заместителей коман-

диров (начальников). В тех случаях, когда, по мнению командира (начальника), к сотруднику, военнослужащему необходимо применить дисциплинарное взыскание, выходящее за пределы его прав, то он ходатайствует об этом перед вышестоящим начальником. Начальник, командир при временном исполнении им обязанностей по должности, если об этом объявлено в приказе, пользуется дисциплинарными правами по временно исполняемой должности.

Необходимой процедурой производства, предшествующей применению дисциплинарного взыскания, является **затребование** от привлекаемого к ответственности **объяснения** в письменной форме. Отказ дать объяснения не может быть препятствием для применения дисциплинарного взыскания.

В необходимых случаях до применения дисциплинарного взыскания проводятся проверка, разбирательство, имеющие целью установление виновных лиц, выявления причин и условий, способствовавших совершению проступка, правильного применения дисциплинарного взыскания за его совершение.

Сроки, в пределах которых может быть применено дисциплинарное взыскание, являются императивными, но дифференцируются в зависимости от характера дисциплинарного проступка либо его субъекта.

По ТК РФ дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка. В этот срок не входит время болезни нарушителя, пребывание его в отпуске, а также время, необходимое на учет мнения представительного органа работника.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено **позднее шести месяцев** со дня совершения проступка. С учетом сложности и специфики выявления проступков срок для применения за них дисциплинарных взысканий не может быть **позднее двух лет со дня их совершения**, а именно, по результатам ревизии, проверки производственно-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу.

Иные сроки применения дисциплинарных взысканий предусмотрены нормативными правовыми актами, устанавливающими дисциплинарную ответственность сотрудников правоохранительной службы и военнослужащих.

Дисциплинарное взыскание на сотрудника органов внутренних дел должно быть наложено **до истечения десяти суток**, когда

начальнику стало известно о совершенном проступке. В случаях проведения служебной проверки, возбуждения уголовного дела или дела об административном правонарушении дисциплинарное взыскание может быть наложено не позднее одного месяца со дня окончания проверки или вынесения окончательного решения по указанным делам. В этот срок не включается время болезни виновного или нахождения его в отпуске.

Дисциплинарное взыскание не может быть применено во время болезни сотрудника, в период его нахождения в отпуске или командировке, если со дня совершения проступка прошло более шести месяцев, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности — более двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включаются период нахождения сотрудника в отпуске, время болезни, а также время производства по уголовному делу или делу об административных правонарушениях. Данное положение в основном аналогично тому, которое имеется в ТК РФ. В нем лишь не указывается аудиторская проверка, с которой ТК РФ увязывает двухлетний срок для применения дисциплинарного взыскания.

На военнослужащего дисциплинарное взыскание налагается, **как правило, через сутки, но не позднее десяти суток с того дня,** когда командиру (начальнику) **стало известно** о совершенном проступке.

При определении вины и вида дисциплинарного взыскания учитываются характер проступка, обстоятельства, при которых он совершен, его последствия, предшествующее поведение и отношение к исполнению служебных обязанностей совершившего проступок и т. д.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание. Оно может быть применено в письменной, а замечание, выговор, назначение вне очереди в наряд также в устной форме Дисциплинарное взыскание в письменной форме объявляется приказом (распоряжением). Приказ (распоряжение) с указанием мотивов применения взыскания объявляется привлеченному к ответственности под расписку.

Дисциплинарное взыскание приводится в исполнение немедленно, но не позднее одного месяца со дня его применения. По истечении этого срока взыскание в исполнение не приводится, но подлежит учету.

Дисциплинарное взыскание, примененное приказом, считается снятым, если в течение года со дня его применения сотрудник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию. Устное взыскание считается снятым по истечении одного месяца.

Досрочное снятие дисциплинарного взыскания в порядке поощрения производится начальником, командиром, наложившим данное взыскание, равным ему или вышестоящим начальником, командиром.

В специфическом порядке применяются и снимаются дисциплинарные взыскания, связанные с изменениями в должностном положении, персональном звании привлеченного к ответственности.

Особенности порядка наложения дисциплинарных взысканий на военнослужащих установлены Дисциплинарным уставом Вооруженных Сил РФ

В этом уставе особо и детально регламентируется производство по исполнению каждого вида дисциплинарных взысканий.

Например, о наложенных дисциплинарных взысканиях объявляется: солдатам и матросам — лично или перед строем; сержантам и старшинам — лично, на совещании или перед строем сержантов или старшин и т. п. Запрещается объявлять дисциплинарные взыскания командирам (начальникам) в присутствии их подчиненных.

ГЛАВА 22

О производстве по жалобам граждан в органах исполнительной власти

Жалобы — вид обращений граждан, следовательно, производство по ним является частным вопросом производства по обращениям граждан, которое является обязательным во всех государственных органах и органах местного самоуправления. Нередко оно обозначается также производством о рассмотрении заявлений, предложений и жалоб граждан — понятием, как известно, более узким, чем обращения, но более широким, чем жалобы Систему нормативных правовых актов, содержащих

правовые нормы, регламентирующие производство по жалобам в органах исполнительной власти, образуют. а) Указ Президиума Верховного совета СССР от 12 апреля 1968 г № 2534-VII (в редакции 02.02.88) «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», применяемый в части, не противоречащей действующему законодательству РФ; б) тематические (отраслевые) федеральные законы, например, гл. 7 Таможенного кодекса РФ; в) указы Президента РФ и Правительства РФ иногда содержат конкретные нормы по вопросам обжалования; г) специальные нормативные правовые акты, главным образом, инструкции федеральных органов исполнительной власти, регламентирующие порядок рассмотрения обращений граждан в соответствующих органах либо также в подведомственных им органах, предприятиях, учреждениях и организациях, д) нормативные правовые акты субъектов РФ, как правило, об обращениях граждан. Как федеральные правовые акты, так и субъектов РФ именуются актами либо об обращениях граждан, либо о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, имея при этом аналогичное содержание

Нормы о производстве по жалобам могут содержаться также в нормативных правовых актах о делопроизводстве, организации работы осуществляющих его подразделений, должностных инструкциях их работников.

Органы исполнительной власти **обязаны** принимать жалобы граждан и **разрешать** их в соответствии с действующим законодательством. Данное правило действует при соблюдении определенных условий. Жалобы подаются в те органы или тем должностным лицам, которым непосредственно подчинены организации и должностные лица, действия которых обжалуются. Должна быть соблюдена установленная форма обращения. Оно должно иметь подпись гражданина с указанием фамилии, имени, отчества, а также данные о месте его жительства, работы или учебы. Обращение, не содержащее этих сведений, признается анонимным и рассмотрению не подлежит. Это, однако, не исключает права уполномоченных органов проверки анонимных сообщений о готовящихся терактах, совершенных тяжких преступлениях и т. п.

Ответственным за организацию и состояние производства по жалобам в органе исполнительной власти в целом является **руководитель** соответствующего органа. Другие должностные лица данного органа, его структурных подразделений непосред-

ственно разрешают жалобы по подведомственным им вопросам в соответствии с их компетенцией. Причем подписывать решения по жалобам или ответы на них могут уполномоченные на то должностные лица.

Органы и должностные лица, к ведению которых не относится решение вопросов, поставленных в жалобе, направляют ее не позднее чем в пятидневный срок по принадлежности, извещая об этом гражданина, подавшего жалобу.

Письменные жалобы подлежат обязательной регистрации по установленной форме в специальных книге или журнале либо фиксируются на магнитных носителях информации. Им присваивается входящий номер, подтверждающий принятие жалобы к рассмотрению. Отсутствие входящего номера означает, что жалоба не принята к рассмотрению и тем самым нарушается срок, установленный для разрешения жалобы Данное обстоятельство, помимо бюрократических осложнений, может, по существу, затруднить защиту гражданином своего субъективного права. Нередко несоблюдение срока принятия решения по жалобе может повлечь для него неблагоприятные последствия, например, пропуск специального срока на судебную защиту, ущемление имущественных прав и др.

Деятельность по рассмотрению зарегистрированных жалоб (их направление для проверки специалистам, истребование заключений по жалобам, получение объяснений от субъектов, чьи действия, решения обжалуются, соблюдение срока разрешения жалоб и т. д.) находится под контролем уполномоченных лиц данного органа. В зависимости от характера жалоб ими могут быть лица, зарегистрировавшие жалобу, лица, которым поручена организация проверки жалобы, и др.

Устная жалоба может быть внесена лично в орган или его должностному лицу, уполномоченному на ее разрешение. Как известно, руководители и другие должностные лица обязаны вести личный прием граждан, который фиксируется в специальных книгах или журналах приема граждан. По поступившим устным жалобам принимаются оперативные меры либо они берутся на контроль и решение по ним принимается после их необходимой проверки.

В нормативных актах могут предусматриваться случаи устного обжалования. Например, Таможенный кодекс РФ установил в качестве основной письменную форму обжалования решений, действий (бездействия) таможенного органа или его

должностного лица. А устную форму отнес к упрощенному порядку обжалования при наличии указанных в кодексе условий (ст. 57). Упрощенный порядок заключается в обращении лица с устной жалобой к вышестоящему должностному лицу соответственно таможни или таможенного поста, а в случае обжалования решения, действия (бездействия) начальника таможенного поста — к начальнику таможни, в регионе деятельности которой находится данный таможенный пост. При этом устная жалоба рассматривается безотлагательно и решение по ней принимается незамедлительно.

В зависимости от характера и значимости жалобы она берется на «особый контроль» руководителя органа или его заместителя. На аналогичный контроль берутся также жалобы, ответы на которые подписываются указанными должностными лицами. Должностные лица и органы обязаны принимать меры для объективного разрешения вопросов, поставленных в жалобе; обоснованные решения по жалобам и обеспечивать своевременное и правильное исполнение этих решений, сообщать гражданам в письменной или устной форме о решениях, принятых по жалобам, а в случаях их отклонения указать мотивы.

Конфиденциальные сведения, ставшие известными должностным лицам при рассмотрении жалоб граждан, не могут быть использованы во вред им, если они могут повлечь ущемление чести и достоинства граждан.

РАЗДЕЛ VI

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ЗАКОННОСТЬ В УПРАВЛЕНИИ

ГЛАВА 23

Законность в сфере управления

§ 1. Законность, дисциплина, целесообразность

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 15) органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Особое значение **соблюдение законности** имеет в **сфере управления**. Это обусловливается следующими важнейшими обстоятельствами.

Во-первых, управление охватывает наибольшую сферу деятельности государства и органов местного самоуправления. Здесь осуществляется их многогранная деятельность по руководству экономикой, социально-культурным и административно-политическим строительством. Строжайшее соблюдение законности является важнейшим условием слаженности и функционирования всех звеньев управленческой системы, успешного выполнения стоящих перед управлением задач.

Во-вторых, субъекты управления, реализуя свои функции и полномочия, осуществляют правоприменительную деятельность. Она сопровождается разработкой и принятием управленческих решений в виде актов применения права (например, приказ о назначении на должность, решение по жалобе гражданина и т. п.). Конкретизируя общие предписания правовых норм, эти акты вызывают возникновение, изменение, прекращение

конкретных правовых отношений в контексте различных отраслей права.

При помощи правоприменительных актов оказывается организующее воздействие на объекты управления, оперативно решаются индивидуально-конкретные дела в сфере управления. Поскольку акты правоприменения издаются на основе общих требований правовых норм, постольку они должны соответствовать содержащимся в них юридическим предписаниям. Иначе говоря, правоприменительная деятельность субъектов управления должна осуществляться в соответствии с принципом законности.

В-третьих, управление осуществляют многочисленные субъекты (органы исполнительной власти, должностные лица и т. д.). С ними чаще всего и имеют дело граждане, различные организации. От их четкой и слаженной работы, построенной на строгом соблюдении законов и подзаконных актов, неукоснительном выполнении возложенных на них обязанностей, во многом зависит правильное, объективное и оперативное решение вопросов, связанных с повседневной жизнью граждан и деятельностью организаций.

Поэтому органы исполнительной власти обязаны в пределах своей компетенции обеспечивать соблюдение законов и подзаконных актов в деятельности подведомственных организаций, принимать меры по укреплению государственной дисциплины.

В-четвертых, органы управления осуществляют правотворческую деятельность, охватывающую широкую и разнообразную сферу общественной жизни.

Издание нормативных актов органами управления базируется на принципе законности, т. е. они должны соответствовать законам, основываться на них. Соблюдение законности при издании нормативных актов возрастает в связи с тем, что содержащиеся в них предписания часто затрагивают права и интересы граждан, предприятий, учреждений, организаций. Осуществление правотворческой деятельности в рамках законности усиливает их гарантии.

В-пятых, органы управления наделены широкими полномочиями в области применения мер административного принуждения. Осуществляя административную юрисдикцию, они самостоятельно разрешают конфликты, воздействуют на правонарушителей, применяя меры государственного принуждения

Предметом административной юрисдикции являются дела, связанные с административными и дисциплинарными правонарушениями, индивидуальными спорами. В процессе рассмотрения и разрешения такой категории дел органы управления, должностные лица налагают на нарушителей взыскания, добиваясь от них должного поведения. Несомненно, что юрисдикционная деятельность будет только тогда способствовать стабильности общественных отношений, их упорядоченности в сфере управления, когда она будет осуществляться строго в рамках требований закона.

Таким образом, законность охватывает различную управленческую деятельность, обеспечивает единообразное понимание и применение правовых норм как управляющими, так и управляемыми. Она является объективным условием эффективности управления.

Эффективность управления зависит не только от уровня законности, но и от дисциплины участников управленческого процесса. Она предполагает неуклонное исполнение законов, иных нормативных актов вышестоящих органов всеми работниками государственного аппарата, а также лицами, непосредственно занятыми в сфере материального производства и социально-культурного обслуживания населения[1].

Дисциплина выполняет важную роль в формировании высокой организованности и согласованности действий всех участников управленческой деятельности

Являясь важным фактором управления, дисциплина формируется, совершенствуется под воздействием требований правовых норм, закрепленных в законах и подзаконных актах.

Это означает, что, с одной стороны, законность и дисциплина являются самостоятельными категориями, с другой — они находятся в неразрывной связи. Их взаимосвязь заключается в том, что законность служит основой, ядром дисциплины, поскольку одним из требований дисциплины является соблюдение законов и других нормативных актов. Законность является способом защиты дисциплины, так как основные требования дисциплины оформляются в виде норм, содержащихся в правовых актах. Следовательно, роль и задача законности состоят в том, чтобы поддерживать, укреплять дисциплину.

[1] Советское административное право / Под ред. *Ю. М. Козлова*. М., 1985. С. 252.

Связь законности и дисциплины проявляется также и в том, что используемые государством юридические средства укрепления и обеспечения законности одновременно являются средствами укрепления и дисциплины. В свою очередь, без соблюдения дисциплины невозможна и строгая законность.

В тесном единстве с законностью находится **целесообразность**, т. е. соответствие действий, прежде всего органов исполнительной власти, а также других участников управленческой деятельности тем целям, которые стоят перед ними. Законы и подзаконные акты, ставя перед органами исполнительной власти, должностными лицами задачи и цели, не всегда в полной мере определяют их конкретные действия и условия, при которых они должны совершаться. Им даются возможность и право в пределах своей компетенции самостоятельно выбирать наиболее целесообразные пути и конкретные меры по решению поставленных перед ними задач.

В связи со сказанным трудно согласиться с мнением о том, что исполнительная власть имеет возможность временного, эпизодического отступления от законов во имя общественной пользы, обладает правом действовать целесообразно в экстремальных ситуациях. Оно противоречит требованиям ст. 15 Конституции РФ, обязывающей всех субъектов права действовать в соответствии с законом.

Целесообразность только тогда может приносить пользу гражданам, обществу, государству, когда она не противоречит законности. Целесообразность возможна и допустима только в рамках законности. И с этих позиций можно говорить о единстве законности и целесообразности.

С расширением в последние годы самостоятельности органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций, с появлением все большего числа дозволительных правовых норм целесообразность в деятельности субъектов управленческих отношений получает свое дальнейшее развитие.

§ 2. Понятие и система способов обеспечения законности и дисциплины в сфере управления

Обеспечение законности и дисциплины в управлении предполагает деятельность соответствующих государственных формирований, направленную на:

а) недопущение нарушений в деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц тех требований и предписаний, которые закреплены в действующих законах и подзаконных актах и которыми они руководствуются в своей повседневной работе;

б) своевременное и оперативное выявление, пресечение и устранение таких нарушений;

в) установление причин и условий, им способствующих;

г) привлечение к соответствующей ответственности виновных в нарушении законности и дисциплины;

д) разработку и принятие мер, направленных на устранение причин и условий нарушений законности и дисциплины;

е) создание обстановки неотвратимости ответственности в случае их нарушения.

Обеспечение законности и дисциплины достигается при помощи организационно-правовых средств. В своей совокупности они представляют собой способы обеспечения законности и дисциплины, а также систему этих способов.

Данная система включает в себя значительное число различных государственных органов, деятельность которых в разной степени связана с обеспечением законности и дисциплины.

Для одних органов обеспечение законности и дисциплины является лишь одной из многочисленных функций по руководству, управлению отраслью, сферой, комплексом (например, транспортным, промышленно-энергетическим и др.). В данном случае деятельность по обеспечению законности и дисциплины осуществляется этими органами в границах их основной деятельности, не связанной в целом с институтом законности и дисциплины.

Наряду с этим государством образуются и такие органы, деятельность которых непосредственно направлена на обеспечение законности и дисциплины в государственной и общественной жизни, в том числе и в сфере управления (например, суды, прокуратура, федеральные службы и др.).

Все органы, занимающиеся вопросами обеспечения законности и дисциплины, наделены для этого юридически-властными полномочиями, что придает их деятельности государственно-правовой характер. Такая деятельность понимается в качестве способа обеспечения законности и дисциплины[1].

[1] Советское административное право / Под ред. *Ю. М. Козлова* М., 1985. С. 258.

Она осуществляется различными органами государственной власти, а также местного самоуправления.

Особая роль в обеспечении законности и дисциплины принадлежит Президенту РФ как гаранту Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина.

В процессе деятельности по обеспечению законности и дисциплины в сфере управления названные органы используют в пределах предоставленной компетенции контроль и его разновидности — **проверку исполнения и надзор.**

Контроль является довольно широкой и объемной правовой категорией

Сущность и назначение контроля состоят:

а) в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта,

б) в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины;

в) в принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины;

г) в выявлении причин и условий, способствующих правонарушениям;

д) в принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины.

Иначе говоря, посредством контроля его субъекты выясняют, соответствуют ли деятельность органов исполнительной власти, действия должностных лиц установлениям правовых норм. Вместе с тем контролю подлежат те действия граждан и их общественных объединений, которые «замыкаются» на сфере управления.

Контроль, таким образом, призван обеспечивать строгое и неуклонное исполнение законов и подзаконных актов, соблюдение дисциплины органами исполнительной власти, должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями, гражданами.

Проверка исполнения тесно связана с контролем и является составной частью контроля Она представляет собой такую деятельность, которая позволяет выяснить, что и как сделано во исполнение предписаний и требований закона, подзаконного акта, соответствующего решения (например, вышестоящего органа управления).

Проверка исполнения является также необходимым и неотъемлемым элементом повседневной, оперативной управлен-

ческой деятельности руководителей различного ранга (уровня), поскольку одной из их обязанностей является наблюдение за своевременным и правильным исполнением возглавляемыми ими или подведомственными им органами, предприятиями, организациями, работниками различных решений, указаний, распоряжений, мероприятий, служебных и трудовых обязанностей.

Надзорная деятельность в зависимости от субъектов, ее осуществляющих, подразделяется на два вида.

Первый вид связан с деятельностью органов прокуратуры по надзору за соблюдением законов в сфере управления (**общий надзор**).

Другой вид надзора — административный надзор. Его суть состоит в наблюдении уполномоченными на то государственными органами и должностными лицами за исполнением действующих в сфере управления разнообразных **специальных норм, общеобязательных** правил, закрепленных в законах и подзаконных актах (правила дорожного движения, нормы санитарии и др.).

Наиболее характерные черты надзора сводятся к следующему:

а) органы надзора (в том числе и прокурорского) осуществляют свои функции полномочия в отношении тех объектов, которые им организационно не подчинены; органы контроля — в основном в отношении организационно подчиненных и в некоторых случаях в отношении не подчиненных объектов;

б) в процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц; в процессе же административного надзора применяются меры административного воздействия к физическим и юридическим лицам;

в) по ныне действующему законодательству органы контроля занимаются проверкой различных сторон деятельности подконтрольных объектов, органы административного надзора проверяют соблюдение специальных правил на поднадзорных им объектах.

Существуют различные виды контроля. Так, в зависимости от объема обследуемой деятельности выделяют **общий и специальный контроль.** Общий контроль предполагает обследование целого комплекса вопросов деятельности подконтрольного объекта. Назначение специального контроля состоит в осуществлении проверки деятельности подконтрольного объекта по четко определенному вопросу (например, соблюдение ветеринарных правил).

По стадиям проведения контроля выделяют **предварительный, текущий и последующий** контроль.

Цель предварительного контроля состоит в предупреждении, профилактике нарушений. Цель текущего контроля — выяснение состояния законности и дисциплины, вынесение оценки правильности совершаемых действий объектами контроля. Целью последующего контроля является проверка реального исполнения соответствующих решений, предписаний контролирующих органов.

В зависимости от субъектов, его осуществляющих, и характера их полномочий можно выделить:

а) контроль Президента РФ;

б) контроль органов законодательной (представительной) власти;

в) контроль органов исполнительной власти;

г) контроль органов судебной власти.

ГЛАВА 24

Способы обеспечения законности дисциплины в управлении

§ 1. Контрольные полномочия Президента Российской Федерации

Контрольные полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти обусловлены его конституционным статусом как главы государства, гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Поэтому речь идет о его конституционных контрольных полномочиях.

Президентский контроль в сфере управления осуществляется **в двух основных формах:**

а) **непосредственный** контроль Президента РФ;

б) президентский **контроль через соответствующие президентские структуры**

Непосредственный контроль Президент РФ осуществляет, прежде всего, в области подбора и расстановки кадров на федеральном уровне. Например, по представлению Председателя Пра-

вительства РФ он назначает на должность министров; назначает представителей России в иностранных государствах, высшее командование Вооруженных Сил и др.

Президент РФ, решая вопросы о назначении на должность, одновременно контролирует деятельность должностных лиц, осуществляющих подбор кандидатур на соответствующие должности.

В соответствии со ст. 83 Конституции РФ Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ. Это позволяет ему не только участвовать в обсуждении различных вопросов, вносить свои предложения, но и непосредственно контролировать правильность, целесообразность и необходимость принятия соответствующих решений Правительством РФ по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни

Осуществляя контроль за деятельностью Правительства РФ, Президент РФ имеет право, в частности, отменять постановления и распоряжения Правительства РФ, если они противоречат Конституции РФ, принимать решения об отставке Правительства РФ.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»[1] ему подчинен и подотчетен ряд федеральных органов исполнительной власти (например, Министерство обороны РФ, Министерство внутренних дел РФ и др.). Его контрольные полномочия в отношении этих органов закреплены в нормативных актах, регулирующих их деятельность

Значительную роль в осуществлении президентского контроля играет Администрация Президента РФ. В соответствии с Положением об Администрации Президента РФ[2], утвержденным Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г., она осуществляет контроль и проверку исполнения федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ.

Важные функции и полномочия по обеспечению конституционных контрольных полномочий Президента РФ осуществляет Контрольное управление Президента РФ, его основные задачи, функции и полномочия определены в Положении о нем, утвержденном Указом Президента РФ от 8 июня 2004 г. № 729[3].

---

[1] СЗ РФ. 2004. № 15. Ст. 1995; № 21. Ст. 20, 27

[2] СЗ РФ. 2004 № 11. Ст 945.

[3] СЗ РФ. 2004 № 24. Ст 2395.

К основным задачам данного управления относятся: контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, а также организациями федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ), указов и распоряжений и иных решений Президента РФ; поручений Президента РФ и Руководителя его Администрации, контроль за реализацией общенациональных проектов и ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, бюджетных посланий и иных программных документов Президента РФ. Его задачей является также информирование Президента РФ и Руководителя его Администрации о результатах проверок и подготовка предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений.

В соответствии с указанными задачами Контрольное управление организует и проводит проверки и иные мероприятия по контролю. В этой связи рассматривает доклады об исполнении поручений Президента РФ и готовит предложения о снятии с контроля или продлении сроков исполнения этих поручений. Оно контролирует деятельность самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ по поручению Президента РФ или Руководителя его Администрации. На него возложена координация деятельности по вопросам контроля полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах и самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, а также методическое руководство этой деятельностью. В его функции входит участие в предупреждении и устранении выявленных нарушений.

Для осуществления своих задач и функций Контрольное управление вправе создавать комиссии и привлекать к их деятельности работников аппаратов полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, работников федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, сотрудников правоохранительных и контролирующих органов Формой контроля является направление работников Контрольного управления на заседании Правительства РФ, коллегий федеральных органов исполнительной власти, а также на совещания по вопросам контроля, проводимые федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

В процессе проведения проверок контрольное управление вправе вызывать должностных лиц для дачи устных и письмен-

ных объяснений по поводу неисполнения или ненадлежащего исполнения федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента РФ; запрашивать и получать необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента РФ, от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также от организаций и должностных лиц. При выявлении нарушений Контрольное управление вправе вносить предложения Президенту РФ, в Правительство РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ о привлечении к дисциплинарной ответственности государственных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента РФ, а также о временном отстранении государственных служащих, допустивших должностной проступок, от исполнения должностных обязанностей. Материалы о выявленных нарушениях могут быть направлены управлением в органы прокуратуры, органы внутренних дел РФ, органы федеральной службы безопасности и иные государственные органы.

Контрольное управление при реализации своих функций взаимодействует: а) с аппаратами всех федеральных органов исполнительной власти, б) с аппаратами полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, в) с федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, самостоятельными подразделениями Администрации Президента РФ, контролирующими органами зарубежных стран.

Руководство деятельностью Контрольного управления осуществляет помощник Президента РФ — начальник Контрольного управления Президента РФ, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом.

Президентский контроль в сфере управления осуществляется также через институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. В частности, на полномочного представителя возложена организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти. Он вправе организовывать проверки исполнения указов и распоряжений Президента РФ, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального

имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе. К его основным обязанностям отнесено обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ. Полномочный представитель согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ или иными федеральными органами исполнительной власти; в его функции входит согласование проектов решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта РФ, находящегося в пределах этого округа.

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

§ 2. Контроль органов законодательной (представительной) власти

Контрольные полномочия органов законодательной (представительной) власти закреплены в Конституции РФ, конституциях республик, уставах других субъектов РФ. Соответственно контроль органов представительной власти осуществляется на уровне РФ, ее субъектов.

Контроль органов представительной власти осуществляется с соблюдением ст. 10 Конституции РФ о самостоятельности органов всех трех ветвей власти, в частности, органов исполнительной власти.

Объем контрольных полномочий палат Федерального Собрания по отношению к органам федеральной исполнительной власти невелик. При этом они принадлежат в основном Государственной Думе.

Контрольные полномочия Государственной Думы проявляются в том, что она дает согласие Президенту РФ на назначение Председателя Правительства РФ; решает вопрос о доверии Правительству РФ; назначает и освобождает от должности Председателя Центрального банка РФ.

Государственная Дума осуществляет контроль за деятельностью Правительства РФ по разработке федерального бюдже-

та, который оно представляет на рассмотрение Государственной Думы.

Контроль за исполнением федерального бюджета относится к совместному ведению обеих палат Федерального Собрания. Для регулярного контроля за его исполнением Федеральное Собрание имеет постоянно действующий орган финансового контроля — Счетную палату.

В соответствии с Законом РФ от 11 января 1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации»[1] на нее возложены функции по организации и проведению оперативного контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году; проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов; контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета в Центральном банке РФ и др

Контрольные полномочия Федерального Собрания проявляются также в том, что назначение и освобождение от должности дипломатических представителей РФ в иностранных государствах осуществляется Президентом РФ после согласования с соответствующими комитетами и комиссиями обеих палат Федерального Собрания.

Формой контроля является запрос членов Совета Федерации, депутата или группы депутатов Государственной Думы Правительству РФ, руководителям федеральных органов исполнительной власти, руководителям органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию перечисленных органов[2].

Контрольные полномочия Федерального Собрания предусмотрены также рядом федеральных законов. Так, например, Закон РФ от 3 апреля 1995 г. «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации»[3] и Закон Российской Федерации от 10 января 1996 г. «О внешней разведке»[4] закрепили полномочия Федерального Собрания по осуществлению контроля за деятельностью органов Федеральной службы безопасности и органов внешней разведки РФ.

---

[1] СЗ РФ. 1995. № 3 Ст. 167

[2] СЗ РФ 1994. № 2. Ст 74.

[3] СЗ РФ 1995 № 15. Ст 1269.

[4] СЗ РФ 1996. № 3 Ст. 143.

Контрольные полномочия законодательного (представительного) органа субъекта РФ по отношению к исполнительной власти закреплены в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», а также в конституциях (уставах) и иных законах этих субъектов.

Законодательный (представительный) орган осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъектов РФ, выполнением бюджета, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ.

Указанный орган утверждает бюджет, программы социально-экономического развития субъекта РФ, отчеты об их исполнении, разрабатываемые высшим органом исполнительной власти; определяет структуру высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ Реализация данных полномочий включает в себя контроль деятельности высшего должностного лица (руководителя) высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Контрольной деятельностью законодательного (представительного) органа охватываются правовые акты высшего должностного лица (руководителя), нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъекта РФ, которые должны направляться в законодательный (представительный) орган в сроки, установленные конституцией (уставом), законом субъекта РФ.

Законодательный (представительный) орган вправе: а) обратиться к указанным должностным лицам и органам исполнительной власти с предложением о внесении изменений, дополнений в эти акты; б) об их отмене; в) обжаловать их в судебном порядке или в установленном порядке обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о соответствии Конституции указанных нормативных правовых актов

Законодательный (представительный) орган принимает участие в формировании высшего исполнительного органа государственной власти, в утверждении или согласовании назначения на должность его отдельных должностных лиц. Он вправе выразить недоверие руководителям органов исполнительной власти, в назначении которых на должность принимал участие, если иное не предусмотрено конституцией (уставом) субъекта РФ. Принятие решения о недоверии влечет немедленное освобож-

дение их от должности или иные последствия, установленные конституцией (уставом), законом субъекта РФ.

§ 3. Контроль органов исполнительной власти

Контроль органов исполнительной власти призван обеспечивать законность и дисциплину на порученных им участках работ по руководству хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством в системе подведомственных им органов, предприятий, учреждений и организаций.

Контроль органов исполнительной власти можно разделить на: а) общий; б) ведомственный; в) надведомственный.

Общий контроль предполагает обследование целого комплекса вопросов деятельности подконтрольных объектов. Его осуществление связано с деятельностью органов исполнительной власти общей компетенции. Правительства РФ, правительств республик (советы министров, кабинеты министров и др.), высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Оно вправе отменять акты этих органов или приостанавливать их действие

В пределах своей компетенции Правительство РФ осуществляет контроль за исполнением законов, иных нормативных актов не только федеральными органами исполнительной власти, но и органами исполнительной власти субъектов РФ

Контролю со стороны Правительства РФ подлежит также деятельность по согласованию решений об образовании, реорганизации и ликвидации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в крае, области и назначении соответствующих должностных лиц и др

Контрольные полномочия высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ можно свести в основном к следующим: контроль за состоянием учета и отчетности на предприятиях, в учреждениях и организациях, находящихся в собственности субъекта РФ; за использованием и охраной земель, вод, лесов, недр; за соблюдением утвержденных проектов строительства; за состоянием транспортного обслуживания населения.

Указанные органы контролируют также санитарно-эпидемиологическое, радиационное состояние подведомственной территории, соблюдение на ней законодательства РФ, законов и иных нормативных актов субъекта РФ; обеспечивают контроль за соблюдением правил охраны труда, техники безопасности на предприятиях, в учреждениях и организациях, находящихся в собственности субъекта РФ.

Ведомственный контроль осуществляется федеральными министерствами, не имеющими подведомственных им федеральных служб и федеральных агентств (например, МИД России). Он состоит в проверке этими органами в пределах своей компетенции соблюдения и исполнения законов и подзаконных актов, а также своих решений подведомственными им органами, а также предприятиями, учреждениями, организациями.

В субъектах РФ ведомственный контроль осуществляется соответствующими министерствами, ведомствами, управлениями и другими органами отраслевой компетенции.

Надведомственный контроль осуществляется в основном органами межотраслевой компетенции. В отдельных случаях его проводят отраслевые органы, наделенные государственно-властными полномочиями надведомственного характера.

Федеральные министерства контролируют деятельность подведомственных им федеральных служб и федеральных агентств, могут отменять их незаконные решения. Надведомственный контроль осуществляют некоторые федеральные службы, например, Федеральная служба государственной статистики.

Надведомственный контроль в установленной сфере осуществляют Министерство экономического развития и торговли, Министерство финансов РФ и др.

§ 4. Административный надзор

Административный надзор представляет собой специфическую разновидность государственного контроля. Суть его состоит в наблюдении за исполнением действующих в сфере управления разнообразных специальных норм, общеобязательных правил, закрепленных в законах и подзаконных актах (правила дорожного движения, пожарной безопасности, торговли, санитарные, природоохранительные и другие нормы). Он осуществляется в отношении органов исполнительной власти, предпри-

ятий, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан

Субъектами административного надзора являются федеральные службы, государственные инспекции (Государственная инспекция по безопасности дорожного движения и др.).

Особенности административного надзора состоят в том, что, во-первых, **между субъектами и объектами надзора отсутствует организационная соподчиненность**, т. е. деятельность органов надзора распространяется, как правило, на поднадзорные объекты, независимо от их ведомственной подчиненности и форм собственности. Следовательно, административный надзор по своему характеру является надведомственным.

Во-вторых, **субъекты надзора вправе**, при соответствующих обстоятельствах, **применять к объектам надзора меры административного принуждения.**

Основной задачей органов административного надзора, вытекающей из характера содержания их деятельности, является обеспечение четкого, единообразного исполнения специальных норм и общеобязательных правил, т. е. обеспечение законности в управлении. Решение данной задачи осуществляется путем предупреждения, пресечения правонарушений, привлечения к ответственности виновных лиц.

Для выполнения стоящей перед ними задачи и возложенных функций органы административного надзора наделены полномочиями, имеющими надведомственный характер, которые позволяют им не только осуществлять надзор, но и воздействовать в пределах своей компетенции на деятельность поднадзорных объектов.

Действующие нормативные акты закрепляют несколько групп полномочий органов, осуществляющих административный надзор:

1. Полномочия по предупреждению правонарушений.
2. Полномочия по пресечению правонарушений.
3. Полномочия по привлечению к ответственности виновных лиц.
4. Полномочия по нормотворчеству.

Полномочия **по предупреждению** правонарушений позволяют органам административного надзора вскрывать и требовать устранения обнаруженных правонарушений, причин и условий их совершения, принимать меры по предупреждению и предотвращению других правонарушений.

Осуществляя деятельность по предупреждению правонарушений, органы административного надзора вправе беспрепятственно посещать поднадзорные объекты и проводить на них проверки по вопросам, входящим в их компетенцию, получать при этом необходимые материалы, сведения, справки, объяснения; заслушивать руководителей поднадзорных объектов; давать разрешение на производство отдельных работ, а также заключения по проектам строительства производственных и непроизводственных объектов (зданий, сооружений), на производство машин, агрегатов, изготовление и выпуск медикаментов, продуктов питания; участвовать в различных комиссиях по приемке в эксплуатацию соответствующих объектов, по расследованию обстоятельств и причин аварий и тяжелых несчастных случаев, объявлять карантин и закрывать при необходимости границы; досматривать транспортные средства и запрещать их движение и др.

В целях профилактики правонарушений органы административного надзора осуществляют методическое руководство деятельностью поднадзорных объектов по вопросам своей компетенции, координируют ее, разрабатывают мероприятия по ее совершенствованию.

Вторую группу составляют полномочия по пресечению правонарушений Они применяются для того, чтобы принудительным путем прекратить правонарушение, предотвратить либо уменьшить вредные последствия от их совершения. Основанием применения данных полномочий является начавшееся либо длящееся правонарушение. Они выражаются в применении мер административного пресечения к правонарушителям, в принудительном прекращении противоправных действий.

Обладая данными полномочиями, органы административного надзора вправе давать обязательные для исполнения предписания о приостановлении работ, ведущихся с нарушением соответствующих норм, правил безопасности, а в случае крайней необходимости, связанной с угрозой жизни людей, они сами останавливают такие работы. На основании вынесенного постановления они приостанавливают полностью или частично работу предприятий (отдельных производств), производственных участков, агрегатов, эксплуатацию зданий, сооружений, помещений; запрещают эксплуатацию технически неисправных транспортных средств, изготовление промышленных товаров и продуктов питания, опасных (вредных) для жизни и здоровья граждан; приостанавливают действие ранее выданного разрешения на право

ведения определенного вида деятельности; отстраняют либо ставят вопрос об отстранении от работы лиц, систематически нарушающих соответствующие нормы, правила и др. Такими полномочиями наделены Государственная инспекция по безопасности дорожного движения[1], органы государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники[2], Государственная противопожарная служба и др.

Реализуя полномочия по предупреждению и пресечению правонарушений, органы административного надзора **выносят** в адрес поднадзорных объектов обязательные для исполнения в установленные сроки **предписания** об устранении обнаруженных нарушений, причин и условий их совершения.

Подавляющее большинство органов административного надзора наделены правом **привлекать виновных лиц к административной ответственности**. В пределах своей компетенции они самостоятельно возбуждают и рассматривают дела об административных правонарушениях, налагают административные наказания. Перечень органов административного надзора, имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях, дан в гл. 23 КоАП. В нем также определена подведомственность дел каждого из этих органов.

Действующим законодательством определенным органам административного надзора предоставлено право налагать штрафы на физических и юридических лиц (см. главу 23 КоАП РФ).

Те органы административного надзора, которые не наделены правом налагать административные наказания, направляют материалы о правонарушении судьям, органам и должностным лицам, уполномоченным рассматривать соответствующие дела.

Последнюю группу составляют полномочия по **нормотворчеству**. Однако федеральные службы в принципе не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование. Но оно возможно в случаях, установленных указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ.

Таким образом, административный надзор как разновидность контроля представляет собой деятельность специально уполномоченных государственных органов, должностных лиц, осуществляемую независимо от ведомственных границ и форм собственности, направленную на обеспечение, с использовани-

[1] СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.
[2] САПП РФ. 1993. № 51. Ст. 4943.

ем мер административного принуждения, единообразного исполнения специальных правовых норм и общеобязательных правил органами исполнительной власти, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами.

§ 5. Органы судебной власти и законность в управлении

Основной функцией всей системы судебных органов является реализация задач правосудия. Она осуществляется субъектами судебной власти в процессе конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 118 Конституции РФ).

Осуществляя правосудие, суды обеспечивают охрану прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений, организаций, государственных и общественных интересов, тем самым способствуя укреплению законности.

Отправление правосудия является основной, но не единственной функцией судов. В процессе своей деятельности они осуществляют и другую функцию, в частности — **функцию судебного контроля** законности издаваемых актов и совершаемых действий органов исполнительной власти, их должностных лиц.

Основное содержание судебного контроля как способа обеспечения законности в управлении состоит в его правовой оценке действий и решений органов исполнительной власти, их должностных лиц, в выявлении нарушений законности, прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций, условий и причин, их порождающих, принятии мер по восстановлению нарушенных прав и законных интересов, в привлечении виновных лиц к ответственности.

Субъектами судебного контроля являются **Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции, арбитражные суды.**

Важная роль в обеспечении законности в сфере управления принадлежит Конституционному Суду РФ. Его правовой статус определен Конституцией РФ (ст. 125), Законом РФ от 24 июня 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным конституционным законом от 15 декабря 2001 г.[1]

[1] СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. N 51. Ст. 4824.

Конституционный Суд РФ, являясь судебным органом конституционного контроля, разрешает в пределах своей компетенции исключительно вопросы права. Он разрешает дела о соответствии Конституции РФ федеральных законов, *нормативных актов* Президента РФ, обеих палат Федерального Собрания, Правительства РФ; *конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов* субъектов РФ, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ; *договоров* между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; *договоров* между органами государственной власти субъектов РФ и др.

Он также разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, высшими государственными органами субъектов РФ.

Поводом к рассмотрению и разрешению указанных дел в Конституционном Суде РФ является обращение (ходатайство или запрос) в Конституционный Суд РФ Президента РФ, обеих палат Федерального Собрания, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.

Основанием же к рассмотрению дела является выявленная неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ закон, иной нормативный акт и т. п.

Конституционный Суд РФ рассматривает также дела, связанные с **индивидуальными** или **коллективными жалобами** граждан о нарушении их конституционных прав и свобод вследствие применения или подлежащего применению закона в конкретном деле. При рассмотрении таких дел он проверяет соответствие такого закона Конституции РФ.

В процессе рассмотрения всех категорий дел Конституционный Суд РФ вправе требовать от органов, организаций и лиц предоставления текстов нормативных и иных правовых актов, документов, сведений и других материалов; проведение проверок, экспертиз; дачу консультаций и т. п. Эти требования обязательны для тех, кому они адресованы.

Если решением Конституционного Суда РФ нормативный акт признан не соответствующим Конституции РФ полностью

или частично либо из решения вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, государственный орган или должностное лицо, принявшее этот нормативный акт, рассматривают вопрос о принятии нового нормативного акта либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. Признание не соответствующим Конституции РФ федерального закона, нормативного акта Президента РФ, нормативного акта Правительства РФ, договора или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов либо договоров, основанных на признанных неконституционными полностью или частично нормативных актов либо договоров, либо воспроизводящих их или содержащих таковые положения, какие были признаны неконституционными.

Признание неконституционными нормативного акта, договора субъекта РФ служит основанием для отмены в установленном порядке органами государственной власти, других субъектов РФ положений принятых ими нормативных актов либо заключенных договоров, содержащих такие же положения какие были признаны неконституционными.

Если при рассмотрении жалоб граждан, связанных с нарушением их конституционных прав и свобод, он признает не соответствующим Конституции РФ примененный в конкретном деле закон, то его решение является основанием для обязательного пересмотра данного дела соответствующим компетентным органом и восстановления нарушенного права.

Разрешая дела в пределах своей компетенции, принимая решения, которые обязательны на всей территории РФ для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений, Конституционный Суд РФ выполняет тем самым свою конституционную обязанность — обеспечение законности в РФ.

Суды общей юрисдикции осуществляют судопроизводство по гражданским, уголовным, административным делам.

В порядке гражданского судопроизводства суды рассматривают дела, по которым они обязаны давать правовую оценку действиям органов исполнительной власти, их должностным лицам, а также издаваемым ими управленческим актам. К таким делам

относятся, например, споры о восстановлении на работе, о нарушении авторских прав, о неправомерных действиях нотариусов, о неправильной записи в книге актов гражданского состояния, о допущенных неточностях в списках избирателей и т. п.

При рассмотрении названных и других дел суд, решая вопрос по существу, изучает с позиций закона правомерность действий органов исполнительной власти, должностных лиц, издаваемых ими правовых актов, осуществляет тем самым контроль за их деятельностью. При этом он выносит решение о восстановлении нарушенных прав граждан.

В процессе рассмотрения уголовных дел, в особенности тех, которые связаны с должностными преступлениями, суд с позиций законности исследует и дает правовую оценку действиям должностных лиц как работникам управленческого аппарата.

Если при рассмотрении гражданских и уголовных дел суд усмотрит нарушения законности, дисциплины в работе соответствующего органа, предприятия, учреждения, организации, выявив при этом условия и причины нарушений, он вправе вынести *частное определение* в адрес руководителя органа, предприятия, учреждения, организации либо в вышестоящие инстанции, которые должны в течение месяца рассмотреть его и сообщить суду о принятых мерах. Частное определение является правовой формой реагирования суда на нарушение законности.

В необходимых случаях суд принимает меры к привлечению виновных лиц к ответственности.

Суд рассматривает также жалобы лиц (физических и юридических) на постановления органов и должностных лиц о наложении административного наказания.

Граждане также могут обратиться в суд с жалобой на действия (решения) органов исполнительной власти, должностных лиц, в результате которых нарушены права и свободы гражданина; созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод, на него незаконно возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Установив обоснованность перечисленных выше жалоб, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование граждан, отменяет примененные к нему меры ответственности.

Таким образом, в процессе рассмотрения жалоб граждан и принятия по ним решений суд осуществляет контроль за дея-

тельностью соответствующих органов исполнительной власти и должностных лиц в области, например, производства по делам об административных правонарушениях; за законностью издаваемых ими актов, тем самым обеспечивая законность, защиту прав и интересов граждан, предприятий, учреждений, организаций.

Судебный контроль в сфере управления осуществляют арбитражные суды. В соответствии со ст. 127 Конституции РФ, Законом РФ от 28 апреля 1995 г. «Об арбитражных судах в Российской Федерации»[1], Арбитражным процессуальным кодексом РФ[2], принятым 27 июля 2002 г., арбитражные суды осуществляют судебную власть при разрешении дел по экономическим спорам, возникающим из гражданских, административных и иных правоотношений. Разрешая дела, арбитражный суд выполняет важные задачи по защите нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, содействуя тем самым укреплению законности и предупреждению правонарушений в указанной сфере.

К делам по экономическим спорам, возникающим из административных правоотношений и подведомственным арбитражному суду, относятся: о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным правовым актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан; об обжаловании отказа в государственной регистрации либо уклонения от государственной регистрации в установленный срок организации или гражданина и в других случаях, когда такая регистрация предусмотрена законом; о взыскании с организаций и граждан штрафов государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, осуществляющими контрольные функции, если федеральным законом не предусмотрен бесспорный порядок их взыскания; о возврате из бюджета денежных средств, списанных органами, осуществляющими контрольные функции, в бесспорном порядке с нарушением требований закона или иного нормативного акта, и др.

[1] СЗ РФ 1995 № 18. Ст. 1589.
[2] СЗ РФ. 2002 № 30. Ст 3012.

Разрешая перечисленные споры, арбитражные суды вправе истребовать у соответствующих органов и должностных лиц необходимые документы, в том числе и правовые акты, для их изучения и проведения экспертизы, поскольку они могут быть письменными доказательствами при разрешении спора. Тем самым они контролируют правомерность и законность актов и действий органов исполнительной власти, их должностных лиц, т. е. ответчиков. Установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного органа, органа местного самоуправления, иного органа закону либо издание его с превышением полномочий, арбитражный суд принимает решение в соответствии с законом

Вступившее в законную силу решение арбитражного суда является обязательным для всех государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан и подлежит исполнению на всей территории Российской Федерации. Немедленному исполнению подлежат решения арбитражного суда о признании недействительными актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов. Принудительное исполнение решения, вступившего в законную силу, осуществляется на основании исполнительного листа, выдаваемого соответствующим арбитражным судом.

Если в результате разрешения спора будут выявлены нарушения закона и иных правовых актов со стороны органа исполнительной власти, должностного лица, арбитражный суд вправе вынести *частное определение* в адрес соответствующих органов, должностных лиц.

Таким образом, содержанием контроля арбитражных судов является проверка ими при разрешении экономических споров, вытекающих из административных правонарушений, соответствия актов и действий органов исполнительной власти, их должностных лиц требованиям законности и принятие мер по устранению обнаруженных правонарушений

Закон РФ от 23 октября 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»[1] закрепил единую судебную систему, в которую, кроме ныне действующих судов, входят специализированные федеральные суды, конституционные (уставные) суды субъектов РФ, мировые судьи. Специализированные федераль-

[1] СЗ РФ 1997. № 1 Ст. 1.

ные суды рассматривают гражданские и административные дела, а мировые судьи, кроме этого, и уголовные дела.

Конституционный (уставный) суд субъекта РФ создается для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ.

Несомненно, деятельность названных судов и мировых судей служит укреплению законности во всех сферах государственной и общественной жизни, в том числе в сфере управления

§ 6. Общий надзор органов прокуратуры

В соответствии с Законом РФ от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации», федеральными законами от 18 октября 1995 г. и от 10 февраля 1999 г. о внесении изменений и дополнений в этот Закон на органы прокуратуры от имени Российской Федерации возложено осуществление надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ Надзорная деятельность органов прокуратуры включает в себя ряд направлений или отраслей, одной из которых является общий надзор.

Предметом надзора являются:

а) соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ, федеральными министерствами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

б) соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами

Прокуратура не осуществляет надзор за актами, издаваемыми Правительством РФ Это — прерогатива конституционного контроля. Однако если принятое Правительством постановление противоречит Конституции РФ и ее законам, то Генеральный прокурор вправе информировать об этом Президента РФ.

Прокуратура наделена комплексом полномочий, позволяющих прокурорам своевременно реагировать на нарушения законности в управлении, принимать меры по устранению причин и условий ее нарушения, восстанавливать нарушенные права, привлекать к ответственности виновных лиц.

Полномочия прокурора по осуществлению общего надзора закреплены в ст. 22, 27 Закона о прокуратуре РФ. В соответствии со своей компетенцией он вправе, по предъявлении служебного удостоверения, беспрепятственно входить на территорию и в помещения объектов надзора, проверять исполнение ими законов; требовать от руководителей и иных должностных лиц объектов надзора представления необходимых материалов, документов, статистических и других сведений, в том числе актов, изданных ими с нарушением закона.

Прокурор имеет право требовать от должностных лиц выделения специалистов для выяснения возникающих вопросов, по которым необходимы специальные знания; проведения проверок и ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций, предприятий, учреждений в связи с имеющимися у него сведениями о нарушениях закона. Должностные лица, которым поступило требование прокурора о проведении проверок и ревизий, обязаны незамедлительно приступить к его исполнению.

Прокуратура наделена правом координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

В процессе общенадзорной деятельности прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина и в случае обнаружения таковых принимает меры по их пресечению и предупреждению, привлечению к ответственности виновных в нарушении закона лиц.

Прокурор вправе проверять законность административного задержания граждан и освобождать своим постановлением тех из них, которые были незаконно подвергнуты административному задержанию на основании решения несудебных органов; в предусмотренных законом случаях возбуждать уголовное дело или производство об административном правонарушении либо требовать привлечения нарушивших закон лиц к иному виду ответственности, установленной законодательством, обращаться в суд за защитой прав и законных интересов граждан, общества,

государства; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений закона

Проверки исполнения законов, законности издаваемых поднадзорными объектами правовых актов, нарушения прав и свобод граждан осуществляются прокуратурой на основании поступивших в нее сообщений, заявлений, жалоб, сведений о фактах нарушения законности.

Реализуя свои полномочия, органы прокуратуры не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов, подменять собой иные государственные, в том числе контрольные, органы. Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, обязательны для исполнения адресатом в установленный срок. Их неисполнение влечет за собой предусмотренную законом ответственность.

В целях обеспечения законности в сфере управления органы прокуратуры используют в своей работе соответствующие методы, к которым относятся:

1. Проверка исполнения законов поднадзорными объектами. Итогами проверок являются справки, в которых дается анализ вскрытых нарушений законности, причин и условий, их порождающих, предлагаются меры по их устранению. Справки направляются в соответствующие органы, организации для принятия мер по устранению выявленных нарушений законности.

2. Проверка правовых актов, издаваемых поднадзорными объектами, и действий должностных лиц, порождающих юридические последствия. Такие проверки осуществляются с целью установления соответствия актов и действий закону, иным нормативным актам. При этом выясняется, нарушены ли права и законные интересы граждан, общества, государства исполнением проверяемых актов, действий, нанесен ли им ущерб.

3. Участие соответствующих прокуроров в заседаниях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. Участие в таких заседаниях позволяет прокурору уже на стадии рассмотрения и принятия правовых актов давать им юридическую оценку

Они вправе участвовать также в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями.

4. Изучение и обобщение сведений о нарушениях законности, поступающих в прокуратуру либо публикуемых в средствах массовой информации, и принятие по ним соответствующих мер.

В случае нарушения законности прокурор обязан реагировать соответствующим образом. В Законе закреплены четыре формы реагирования прокурора на нарушения законности

В порядке общенадзорной деятельности прокурор вносит протест на противоречащий закону правовой акт (ст. 23 Закона).

Протест приносится в орган или должностному лицу, издавшему такой акт, либо в суд. В нем прокурор излагает требование об отмене правового акта или его части либо о приведении его в соответствие с законом.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем **в 10-дневный срок** с момента его поступления в соответствующий орган, организацию, должностному лицу. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения законности, прокурор **вправе установить более короткий срок** рассмотрения протеста. Ответ прокурору на протест дается в **письменной** форме.

Протест прокурора на правовой акт содержит определенные реквизиты: наименование опротестованного акта; кем и когда он издан; содержание опротестованного акта либо части его; правовое обоснование незаконности изданного акта; указание на нарушение нормы закона или подзаконного акта; требование прокурора об отмене или приведении в соответствие с законом опротестованного акта; предложение о рассмотрении протеста в установленный законом 10-дневный срок; должностное положение прокурора, его классный чин, дату принесения протеста.

Представление прокурора (ст. 23 Закона) является актом прокурорского надзора, формой его реагирования на факты нарушения закона, причины и условия, им способствующие. Оно вносится в орган, общественное объединение, политическую организацию, должностному лицу, которые полномочны принимать меры по их устранению. Представление подлежит безотлагательному рассмотрению, и в месячный срок должны быть приняты меры по устранению нарушений законности, о чем прокурору сообщается в письменной форме. Если представление рассматривается коллегиальным органом, то он должен уведомить прокурора о дне заседания.

Основанием внесения представления могут быть выявленное нарушение закона либо совокупность нарушений, обобщение жалоб и заявлений граждан, поступающих в прокуратуру, судебной практики и др., позволяющие прокурору судить о состоянии законности на том или ином поднадзорном объекте.

Как и протест, представление содержит в себе определенные реквизиты: наименование поднадзорного объекта, которому оно адресуется; материалы, явившиеся основанием внесения представления; наименование нарушенного закона или законов; сущность совершенных правонарушений, их причины и условия; предлагаемые меры по ликвидации нарушений законности и устранению причин и условий, им способствующих; указание на конкретных виновных лиц и предложение о привлечении их к ответственности; должностное положение, классный чин прокурора, дата внесения представления.

Исходя из характера нарушения закона должностным лицом или гражданином прокурор вправе вынести постановление о возбуждении уголовного дела или производства об административном правонарушении. Постановление о возбуждении производства об административном правонарушении направляется в уполномоченный на то орган или должностному лицу, которые обязаны рассмотреть дело в установленный законом срок и о результатах рассмотрения сообщить прокурору в письменной форме.

Предостережение о недопустимости нарушения закона. Оно объявляется прокурором или его заместителем в письменной форме должностному лицу в целях предупреждения правонарушений прн наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях.

В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном порядке[1]

[1] См также Федеральный закон от 25 июля 2002 г «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002 № 30. Ст. 3031

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ IX

ПЕРВАЯ ЧАСТЬ

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ИНСТИТУТЫ

РАЗДЕЛ I АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА 3

Глава 1 Государственное управление и административное право 3

§ 1. О понятии государственного управления 3
§ 2. Исполнительная власть и государственное управление ...9
§ 3. Механизм государственного управления 11

Глава 2. Предмет и метод административного права 16

§ 1. Общественные отношения, регулируемые административным правом 16
§ 2. Метод административно-правового регулирования .. 23
§ 3. Основные функции административного права 24
§ 4. Принципы административного права .. .. .25
§ 5. Административное право в системе российского права . ... .28

Глава 3. Административно-правовые нормы . .32

§ 1. Понятие и особенности административно-правовых норм 32
§ 2. Структура административно-правовых норм 33
§ 3. Виды административно-правовых норм ... .34
§ 4. Источники административного права 37

Глава 4. Административные правоотношения .. .40

§ 1. Понятие и основные признаки административных правоотношений 40
§ 2. Предпосылки возникновения административных правоотношений .... .44
§ 3. Виды административных правоотношений 46

РАЗДЕЛ II. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ 51

Глава 5. Физические лица 54

§ 1. Понятие и основы административно-правового положения граждан РФ 54
§ 2. Виды и структура административно-правового положения гражданина РФ 57
§ 3. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления 64
§ 4. Право граждан РФ на проведение публичных мероприятий 74
§ 5. Основные гарантии прав граждан 79
§ 6. Обращения граждан РФ 87
§ 7. Основы административно-правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства 99

Глава 6. Органы исполнительной власти 110

§ 1. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти 110
§ 2. Понятие и правовое положение органов исполнительной власти 113
§ 3. Виды органов исполнительной власти 128
§ 4. Понятие, принципы построения и звенья системы органов исполнительной власти 139
§ 5. Правительство РФ 145
§ 6. Министерства и иные федеральные органы исполнительной власти 152
§ 7. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти 161
§ 8. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации 164
§ 9. К вопросу о государственных услугах как функции органов исполнительной власти 170

Глава 7. Органы местного самоуправления 172

Глава 8. Государственные служащие 176

§ 1. Понятие государственной службы 176
§ 2. Должности государственной службы 180
§ 3. Система государственной службы 182
§ 4. Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы 185
§ 5. Правовые основы государственной службы 187

§ 6. Понятие и виды государственных служащих 191
§ 7. Основы административно-правового статуса государственных служащих 199
§ 8. Основы административно-правового регулирования поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения 203
§ 9. Стимулы деятельности государственных служащих 207
§ 10. О муниципальной службе и ее служащих 209

Глава 9. Основы государственной гражданской службы 214

§ 1. Понятие, принципы и основные виды и правовые основы гражданской службы 214
§ 2. Должности гражданской службы 218
§ 3. Понятие и виды гражданских служащих 221
§ 4. Основы административно-правового статуса гражданских служащих 224
§ 5. Поступление на государственную гражданскую службу 228
§ 6. Прохождение гражданской службы 232
§ 7. Стимулы гражданской службы 238
§ 8. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих 241

Глава 10 Основы правоохранительной службы 242

§ 1. О правовых основах правоохранительной службы ..242
§ 2. Понятие и принципы правоохранительной службы ... .245
§ 3. Должности правоохранительной службы 249
§ 4. Основы правового положения сотрудников правоохранительных органов 253
§ 5. Поступление на правоохранительную службу и ее прохождение 261
§ 6. Прекращение службы в правоохранительных органах ..266
§ 7. Дисциплинарная ответственность сотрудников правоохранительных органов 268

Глава 11 Основы военной службы 270

§ 1. Понятие военной службы и ее принципы 270
§ 2. Воинские должности: понятие и виды 274
§ 3. Основы правового положения и виды военнослужащих 275
§ 4. Прохождение военной службы . . . 278
§ 5. Увольнение с военной службы 281
§ 6. Основы дисциплинарной ответственности военнослужащих 284

Глава 12 Предприятия, учреждения и организации 287
§ 1. Понятие и виды предприятий, учреждений 287
§ 2. Основы административно-правового положения предприятий и учреждений 291
§ 3. Создание, реорганизация и ликвидация предприятий и учреждений 309
§ 4. Административно-правовые гарантии самостоятельности предприятий учреждений 313
§ 5. Фонды 315

Глава 13. Общественные и религиозные объединения 317
§ 1. Понятие и виды общественных объединений 317
§ 2. Основы административно-правового статуса общественных объединений 321
§ 3. Законодательные основы правового положения религиозных объединений 326

РАЗДЕЛ III АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 329

Глава 14 Формы деятельности органов исполнительной власти 329
§ 1. Понятие и основы классификации форм деятельности органов исполнительной власти ...335
§ 2. Правовые акты органов управления понятие и юридическое значение 341
§ 3. Классификация правовых актов органов управления 345
§ 4. Условия законности и эффективности правовых актов органов управления ... .350
§ 5. Опубликование, вступление в силу и действие правовых актов управления 352
§ 6. Действие правового акта управления 354
§ 7. Утрата силы правовыми актами управления 357
§ 8. Административный договор 359

Глава 15 Методы деятельности органов исполнительной власти 365

§ 1. Понятие и виды методов деятельности органов исполнительной власти 365
§ 2. Административное принуждение понятие и виды .. 377

РАЗДЕЛ IV ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРАВУ 385

Глава 16. Административная ответственность 385

§ 1. Понятие и основные черты административной ответственности 385
§ 2. Законодательные основы административной ответственности 387
§ 3. Административное правонарушение 390
§ 4. Освобождение от административной ответственности 403
§ 5. Ограничение административной ответственности 405
§ 6. Понятие и виды административных наказаний 406
§ 7. Наложение административного наказания 414
§ 8. Административная ответственность юридического лица 419

Глава 17 Дисциплинарная ответственность 423

Глава 18. Материальная ответственность 426

РАЗДЕЛ V ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ 429

Глава 19. Административный процесс: понятие, структура 429

Глава 20 Производство по делам об административных правонарушениях 433

§ 1. Основы производства 433
§ 2. Участники производства 438
§ 3. Доказательства 441
§ 4. Меры обеспечения производства 443
§ 5. Возбуждение дела 449
§ 6. Рассмотрение дела 453
§ 7. Пересмотр постановлений и решений 456
§ 8. Исполнение постановлений 457

Глава 21 Дисциплинарное производство 462

Глава 22 О производстве по жалобам граждан в органах исполнительной власти 467

РАЗДЕЛ VI. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ЗАКОННОСТЬ В УПРАВЛЕНИИ 471

Глава 23 Законность в сфере управления 471

§ 1. Законность, дисциплина, целесообразность 471
§ 2. Понятие и система способов обеспечения законности и дисциплины в сфере управления 474

Глава 24. Способы обеспечения законности, дисциплины в управлении .... .478

§ 1. Контрольные полномочия Президента Российской Федерации 478
§ 2. Контроль органов законодательной (представительной) власти 482
§ 3. Контроль органов исполнительной власти 485
§ 4. Административный надзор 486
§ 5. Органы судебной власти и законность в управлении 490
§ 6. Общий надзор органов прокуратуры 496