Краснодарский университет МВД России
Ставропольский филиал

Губарева Т.И., Трусов А.И.

Административное право

учебное пособие

УДК 342
ББК 67.401я73
Г93

Губарева Т.И., Трусов А.И.
Административное право: учебное пособие.- Ставрополь: Г93 Ставропольский филиал Краснодарского университета МВД России, 2022. – 604 с.- Текст: непосредственный.

Пособие представляет базовый курс, поскольку административное право является одной из важнейших отраслей российского права. Структурно учебное пособие ориентировано на программу курса «Административное право», преподаваемого согласно Федеральному государственному образовательному стандарту среднего профессионального образования

Авторы выражают надежду, что учебное пособие будет полезно студентам и слушателям всех форм обучения, аспирантам, преподавателям, практическим работникам в формировании знаний о важнейшей отрасли права - административном праве

УДК 342
ББК 67.401я73

© СФ КрУ МВД России, 2022
© Губарева Т.И., Трусов А.И., 2022

Содержание

Предисловие

РАЗДЕЛ 1. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Глава 1. Исполнительная власть в системе государственной власти. Понятие, предмет и методы, административного права

§ 1. Исполнительная власть в системе государственной власти

§ 2. Предмет, метод и система административного права

§ 3. Наука административного права

Глава 2. Административно-правовые нормы и административно-правовые отношения

§ 1. Понятие, структура и виды административно-правовых норм

§ 2. Источники административного права

§ 3. Административно-правовые отношения

Глава 3. Административно-правовой статус человека и гражданина

§ 1. Понятие административно-правового статуса человека и гражданина

§ 2. Права граждан в сфере государственного управления

§ 3. Гарантии реализации административно-правового статуса человека и гражданина

Глава 4. Административно-правовой статус органов исполнительной власти, государственных служащих, хозяйствующих субъектов и некоммерческих организаций

§ 1. Понятие и содержание административно-правового статуса органов исполнительной власти, его основные элементы

§ 2. Понятие, содержание и структура административно-правового статуса государственного служащего

§ 3. Административно-правовой статус хозяйствующих субъектов и некоммерческих организаций.

РАЗДЕЛ 2. ПОЗИТИВНЫЕ ИНСТИТУТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 5. Институты регистрации, учета и отчетности.

Институты лицензирования, аттестации и аккредитации

§ 1. Правовая природа и назначение института регистрации

§ 2. Институты учета и отчетности

§ 3. Понятие и правовые основы института лицензирования

§ 4. Понятие и правовые основы института аттестации

§ 5. Понятие и правовые основания института аккредитации

Глава 6. Институты метрологии, сертификации и стандартизации

§ 1. Институт метрологии в административном праве

§ 2. Особенности института сертификации

§ 3. Институт стандартизации в Российской Федерации

Глава 7. Институты квотирования и государственного заказа

§ 1. Институт квотирования в административном праве

§ 2. Особенности института государственного заказа

Глава 8. Институты предложений и заявлений. Институт специальных административно-правовых режимов

§ 1. Институты предложений и заявлений

в административном праве

§ 2. Понятие и классификация административно-правовых режимов

Глава 9. Институт административно-правового предупреждения

§ 1. Основные черты и понятие административно-правового предупреждения

§ 2. Функции органов исполнительной власти в области административного предупреждения

РАЗДЕЛ 3. ИНСТИТУТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА, ОБУСЛОВЛЕННЫЕ ПРАВОВЫМИ КОНФЛИКТАМИ

Глава 10. Институты контроля и административного надзора

§ 1. Институт контроля в административном праве

§ 2. Институт административного надзора

Глава 11. Институты дисциплинарной и материальной ответственности,

административной жалобы (административного иска) и административно-правового пресечения

§ 1. Дисциплинарная ответственность

по административному праву

§ 2. Понятие, основания и содержание материальной ответственности по административному праву

§ 3. Общая характеристика института административной жалобы (административного иска)

§ 4. Порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении

§ 5. Общая характеристика и понятие института мер административно-правового пресечения

Раздел 4. АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО

Глава 12. Законодательство об административных правонарушениях. Административное правонарушение (понятие, состав и квалификация)

§ 1. Общая характеристика законодательства об административных правонарушениях

§ 2. Принципы законодательства об административных правонарушениях

§ 3. Действие законодательства об административных правонарушениях во времени, в пространстве и по кругу лиц

§ 4. Понятие и признаки административного правонарушения

§ 5. Состав и квалификация административных правонарушений

Глава 13. Обстоятельства, исключающие деликтность деяния, и обстоятельства, освобождающие от административной ответственности. Административная ответственность, административное наказание и его назначение

§ 1. Институт освобождения от административной ответственности и другие основания непривлечения к административной ответственности по законодательству об административных правонарушениях

§ 2. Понятие административной ответственности.

Понятие, сущность и виды административных наказаний

§ 3. Порядок назначения и исполнения

административных наказаний

§ 4. Производство по делам об административных правонарушениях

§ 5. Доказательства и доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях

§ 6. Меры обеспечения производства по делам об

административных правонарушениях

§ 7. Стадии производства по делам об административных правонарушениях

§ 8. Порядок исполнения отдельных видов

административных наказаний

Предисловие

Предлагаемое читателю издание представляет собой один из базовых курсов юридических специальностей, поскольку административное право является одной из важнейших отраслей российского права.

Административные правоотношения пронизывают практически все сферы государственной деятельности и общественной жизни, а их субъектами так или иначе становятся все граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, должностные лица, коммерческие и некоммерческие организации, предприниматели без образования юридического лица, а также сами органы, наделенные государственно-властными полномочиями.

В условиях развития и обеспечения демократии большую роль в охране прав и основных свобод, предоставленных физическим и юридическим лицам, играет качественное, основанное на строгом соблюдении законности и других установленных принципов, осуществление органами исполнительной власти исполнительно-распорядительной деятельности. Для этого необходимо обеспечение четкого правового регламентирования всех институтов административного права, обеспечение органов исполнительной власти качественным правовым инструментарием для эффективного выполнения своих функций, достижение оптимальной модели предоставления органами исполнительной власти государственных услуг.

Многогранность и разнообразие административных правоотношений детерминирует особенности их правового регулирования. Множественность нормативных правовых актов, регламентирующих те или иные институты административного права, создает условия для их разнополярного применения, что порождает потребность в формулировании Верховным Судом Российской Федерации и Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций по применению административного законодательства.

Особенностями геополитического положения Российской Федерации и размерами ее территории обусловлено наличие широкого круга нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих административные правоотношения на местах. Так, например, законодательство об административных правонарушениях составляют Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Структурно учебное пособие ориентировано на программу курса «Административное право», преподаваемого согласно Федеральному государственному образовательному стандарту среднего профессионального образования, и состоит из четырех разделов:

Первый раздел «Исполнительная власть и административное право» содержит вопросы, посвященные правовой природе исполнительной власти в России, проблемам ее реформирования в процессе реализации административной реформы, дано понятие административного права, особенностей его предмета и метода, а также характеристика административно-правовых норм и правоотношений. Детально рассмотрен административно-правовой статус человека и гражданина, органов исполнительной власти, государственных служащих, хозяйствующих субъектов и некоммерческих организаций.

Второй раздел «Позитивные институты административного права» содержит правовую характеристику институтов регистрации, учета и отчетности; институтов лицензирования, аттестации и аккредитации; институтов метрологии, сертификации и стандартизации; институтов квотирования и государственного заказа; институтов предложений и заявлений; специальных административно-правовых режимов; института административно-правового предупреждения.

Третий раздел «Институты административного права, обусловленные правовыми конфликтами» посвящен институтам контроля и

административного надзора; дисциплинарной и материальной ответственности; административной жалобы (административного иска); а также административно-правового пресечения.

«Административно-деликтное право» составляет четвертый раздел данного учебного пособия, в котором получили свое детальное рассмотрение законодательство об административных правонарушениях; понятие, сущность и особенности состава административного правонарушения; дана характеристика обстоятельствам, исключающим деликтность деяния, а также обстоятельствам, освобождающим от административной ответственности. Особое место в учебном пособии занимает анализ особенностей административной ответственности, а также анализ правового регулирования и правоприменительной практики назначения и исполнения отдельных видов административных наказаний.

Авторы выражают надежду, что учебное пособие будет полезно студентам и слушателям всех форм обучения, аспирантам, преподавателям, практическим работникам в формировании знаний о важнейшей отрасли права - административном праве.

Учебное пособие подготовлено с использованием большого количества действующих нормативных правовых актов, учебной и научной литературы, а также материалов правоприменительной практики, что позволит сформировать у читателей следующих знаний:

- о содержании и сущности основных институтов административного права;

- об административно-правовом статусе физических лиц, органов исполнительной власти, государственных служащих;

- о законодательстве Российской Федерации об административных правонарушениях;

- о понятии и признаках административного правонарушения, видах административных правонарушений и административной ответственности;

- о порядке осуществления производства по делам об административных правонарушениях, а также производства по делам, не связанным с совершением административных правонарушений.

В результате освоения курса «Административное право» обучающиеся будут уметь:

- оперировать юридическими понятиями и категориями;

- анализировать юридические факты и возникающие в связи с ними административные правоотношения;

- выявлять административные правонарушения;

- осуществлять производство по делам об административных правонарушениях.

Кроме того, обучающиеся приобретут навыки:

- владения юридической терминологией;

- работы с законодательными и другими нормативными правовыми актами;

- анализа различных правовых явлений, юридических фактов, правовых норм и правовых отношений, являющихся объектами профессиональной деятельности.

РАЗДЕЛ 1. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Глава 1. Исполнительная власть в системе государственной власти. Понятие, предмет и методы, административного права

§ 1. Исполнительная власть в системе государственной власти

Теория разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, закрепленная в ст. 10 Конституции Российской Федерации (далее - Конституция РФ), способствовала введению в правовую лексику термина «исполнительная власть».

Исполнительная власть – это одна из ветвей государственной власти, функцией которой является государственное управление.

Формирование и функционирование исполнительной власти, равно как и других ветвей власти, осуществляется исключительно на основе действующего законодательства.

Высшим органом исполнительной власти в Российской Федерации является Правительство Российской Федерации (ст. 110 Конституции РФ). Принципы, полномочия, порядок формирования и организация деятельности Правительства РФ, а также основы взаимоотношений Правительства РФ с другими органами государственной власти, устанавливаются Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации»[1] (далее – ФКЗ о Правительстве РФ).

Правительство Российской Федерации – это коллегиальный орган, возглавляющий единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Правовую основу деятельности Правительства РФ, согласно ст. 2 ФКЗ о

[1] Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Правительстве РФ, составляют: Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и нормативные указы Президента РФ.

Основным направлением деятельности Правительства РФ является организация исполнения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации, руководство работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, а также осуществление систематического контроля за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и принятие мер по устранению нарушений законодательства Российской Федерации со стороны подконтрольных органов.

Правительство РФ для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Ст. 6 ФКЗ о Правительстве РФ определяет, что в состав Правительства РФ входят Председатель Правительства РФ, заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ. Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по предложению Председателя Правительства РФ.

Наряду с общими полномочиями Правительства РФ, закрепленными в ст. 13 ФКЗ о Правительстве РФ, такими как, организация реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации; осуществление регулирования в социально-экономической сфере; обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, направление и контроль деятельности ее органов; формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации; реализация права законодательной

инициативы, законом предусмотрены специальные полномочия в сфере экономики, в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики, в социальной сфере, в сфере науки, культуры, образования, в сфере природопользования и охраны окружающей среды, в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью, в сфере внешней политики и международных отношений, а также полномочия по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, и обеспечивает их исполнение. При этом акты Правительства РФ, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Основными признаками исполнительной власти являются:

1. Исполнительно-распорядительный характер деятельности. Вся деятельность органов исполнительной власти направлена на исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ. Более того, исполнение правовых актов, носящих индивидуальный характер, также является обязанностью органов исполнительной власти (например, исполнение судебных решений, вступивших в законную силу).

2. Деятельность органов исполнительной власти основывается на той же системе российского законодательства, исполнение которого вменено в обязанность исполнительной власти.

3. Исполнительная власть наделена полномочиями по принятию обязательных для исполнения нормативных актов подзаконного характера (постановления), а также индивидуальных правовых актов (распоряжения).

4. Деятельность исполнительной власти подконтрольна Президенту РФ (ст. 33 ФКЗ о Правительстве РФ), Федеральному Собранию РФ (Глава VI ФКЗ о Правительстве РФ), судам Российской Федерации (Глава VII ФКЗ о

Правительстве РФ). Также в отношении деятельности органов исполнительной власти осуществляется общественный контроль и прокурорский надзор.

5. Организационная и функциональная самостоятельность исполнительной власти. Органы исполнительной власти не находятся в организационном подчинении у органов законодательной власти, а также наделены собственными полномочиями. Необоснованное вторжение в деятельность органов исполнительной власти недопустимо.

Анализ конституционных норм, ФКЗ о Правительстве РФ, правовых актов, принятых Президентом РФ свидетельствует о том, что исполнительная власть осуществляется не только Правительством РФ, но и Президентом РФ.

Какова же роль Президента в управлении государством?

Формально-юридически Президент РФ не относится ни к одной ветви власти. Однако, российское законодательство все же наделяет Президента РФ полномочиями по управлению органами исполнительной власти.

В частности, в ст. 32 ФКЗ о Правительстве РФ закреплено, что Президент РФ руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ.

Более того, иным государственным органам, не относящимся по закону к органам исполнительной власти, также присуща управленческая функция.

В частности, это относится к специальным организационно-распорядительным органам, создаваемым в пределах других «ветвей» власти. Таковыми, например, являются Судебный департамент при Верховном Суде

Российской Федерации (осуществляет организационное обеспечение деятельности верховных судов республик, краевых и областных судов, судов городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, районных судов, военных и специализированных судов, органов судейского сообщества, а также финансирование мировых судей) и Счетная палата РФ (постоянно действующий орган государственного финансового контроля, образуемый Федеральным Собранием РФ и подотчетный ему).

Функции исполнительной власти:

1. Исполнительная. Деятельность исполнительной власти ориентирована на исполнение Конституции РФ, международных договоров РФ, законов, нормативных указов Президента РФ.

2. Управленческая. Осуществление исполнительной властью совокупности мероприятий по формированию субъектов управления и организации их деятельности.

3. Нормотворческая. Осуществление нормативного правового регулирования общественных отношений посредством издания подзаконных нормативных правовых актов.

4. Охранительная. Осуществление юрисдикционных полномочий органами исполнительной власти.

Исполнительная власть осуществляется на всей территории Российской Федерации, поэтому в ее систему входят 2 уровня:

- федеральный уровень (представлен Правительством РФ, федеральными министерствами, федеральными службами, федеральными агентствами, а также иными субъектами отраслевого и межотраслевого управления).

- уровень субъектов РФ (представлен высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ и формируемыми им иными органами исполнительной власти субъектов РФ[2]).

Органы местного самоуправления не входят в систему органов

[2] Ст. 2 ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

государственной власти в Российской Федерации, хотя с функциональной точки зрения, также являются исполнительной властью в пределах муниципальных образований (например, городские администрации).[3]

Структура органов исполнительной власти в Российской Федерации не раз подвергалась преобразованиям, что приводило к нестабильности исполнительной власти и снижению ее авторитета. Поэтому изначально административная реформа имела своей целью упорядочить многочисленные органы исполнительной власти, которые зачастую имели разрозненные полномочия, в единую стройную структуру.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию 17.02.1998 г. административная реформа собственно и получила свое название. Тогда же было принято решение о необходимости четкой дифференциации правового статуса органов исполнительной власти с помощью функционального подхода. Ведь от единообразия и стабильности структуры органов исполнительной власти зависит эффективность государственного управления в целом. С этого момента административная реформа стала двигаться в сторону ограничения видов органов исполнительной власти.[4]

В результате многочисленных ротаций была образована структура органов исполнительной власти, состоящая из федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, делящих свои полномочия на основе функционального критерия.[5] Другими словами каждому элементу этой структуры должны принадлежать свои определенные полномочия в той или иной сфере государственного управления.

Так, в функции *федеральных министерств* входит, главным образом, выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере

---

[3] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[4] Губарева, Т.И. Административная реформа в России: проблемы и промежуточные итоги / Т.И. Губарева // Административное право и процесс. – 2012. - № 10. – С.29-32.

[5] Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 (ред. от 28.09.2017 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

деятельности, а также осуществление координации и контроля деятельности находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, а также координации деятельности государственных внебюджетных фондов.

Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» прямо регламентирован запрет министерствам на осуществление контрольно-надзорных функций, а также функций по управлению государственным имуществом в установленной сфере деятельности. Однако тут же дается весьма размытое исключение: «кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ»[6].

В силу Указа № 314, в полномочия *федеральных служб* входят функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, издание индивидуальных правовых актов в пределах своей компетенции на основании и во исполнение Конституции РФ и иного российского законодательства. Другими словами основной функцией федеральных служб является правоприменение.

И вновь ограничение Указа о запрете федеральным службам осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, управление государственным имуществом и оказание платных услуг смягчается формулировкой «кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ»[7].

Федеральные агентства – это федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Установлено, что в пределах своей компетенции федеральные агентства вправе издавать индивидуальные правовые акты на

---

[6] Пп. «в» п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 г. № 314 (ред. от 28.09.2017 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

[7] Пп. «в» п. 4 Указа Президента Российской Федерации от 09 марта 2004 г. № 314 (ред. от 28.09.2017 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

основании и во исполнение законодательства Российской Федерации. Следовательно, федеральным агентствам не присуща функция по нормативно-правовому регулированию, как, впрочем, и контрольно-надзорная, что, однако, не означает однозначного запрета.

Таким образом, несмотря на, казалось бы, четкую градацию полномочий в сфере государственного управления между тремя звеньями системы органов исполнительной власти, мы вновь имеем смешение этих полномочий (пусть и в исключительных случаях).

Это является одной из причин, по которым в специальной литературе отмечается, что «современная система федеральных органов исполнительной власти не отличается завершенностью и согласованностью между ее отдельными элементами»[8].

В целом, деятельность исполнительной власти направлена на осуществление эффективного государственного управления, направленного, прежде всего, на защиту прав и законных интересов граждан, повышения уровня социальной защиты населения и поддержки малого предпринимательства, развитие медицины и образования, а также ускорение темпа экономического развития страны, поскольку это является одной из важнейших задач современного российского государства.

§ 2. Предмет, метод и система административного права

Каждая отрасль права, входящая в систему права того или иного государства, обладает своими предметом и методом правового регулирования общественных отношений. Именно предмет и метод в своей совокупности являются отличительной чертой между правовыми отраслями.

Административное право – отрасль права, регулирующая общественные отношения, возникающие в связи с организацией и функционированием

[8] Министерства и ведомства: учеб. пособие / под ред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко. – М.: Норма, 2008. – 256 с. - С. 41.

системы органов исполнительной власти и осуществления этими органами государственного управления. Эти правоотношения и составляют предмет административного права.

Правоотношения, составляющие *предмет административного права*, возникают:

а) между вышестоящими и нижестоящими органами исполнительной власти (соподчиненными субъектами);

6) между органами исполнительной власти, находящимися на одном организационно-правовом уровне (несоподчиненными субъектами, такими как два министерства, два правительства субъектов Российской Федерации и т.д.);

в) между органами исполнительной власти и находящимися в их ведении государственными объединениями, предприятиями и учреждениями;

г) между органами исполнительной власти и не находящимися в их ведении предприятиями, организациями и учреждениями, а также общественными объединениями (контрольно-надзорные отношения);

д) между органами исполнительной власти и исполнительными органами системы местного самоуправления;

е) между органами исполнительной власти и гражданами.

Во всех вышеперечисленных правоотношениях от имени органа исполнительной власти может выступать должностное лицо.

Общественные отношения, составляющие предмет административного права, можно разделить на три группы:

- отношения, возникающие в процессе организации и осуществления административно-публичной деятельности как одного из видов властно-публичной деятельности государства с непосредственным участием соответствующих административных органов;

- отношения, возникающие в процессе разрешения дел об административных правонарушениях;

- отношения, возникающие между физическими лицами и (или)

организациями в процессе их публичного общения и взаимодействия без непосредственного участия в них административных органов, но находящихся под контролем (надзором) последних[9].

Вопрос о методе административного права долгое время был предметом научных дискуссий. В теории права методы правового регулирования общественных отношений традиционно делятся на два вида: императивный и диспозитивный. Императивный метод сводится к четкой регламентации правил поведения в «виде категорических предписаний, отступление от которых недопустимо. В частности, административно-правовые нормы исчерпывающим образом определяют права и обязанности участников регулируемых ими отношений, а также правовые процедуры реализации этих прав и обязанностей».[10] Однако нельзя отрицать, что некоторые административные нормы все же допускают возможность принятия решения по усмотрению субъекта правоотношения. То есть предоставляют участникам правоотношений право выбора модели поведения из альтернативных вариантов. Такой метод, главным образом, присущ институту административных договоров (соглашений). «Диспозитивные нормы административного права позволяют сторонам административных правоотношений согласовывать свои интересы и эффективно добиваться решения тех задач, которые стоят перед соответствующими органами исполнительной власти».[11]

Существует и другое понимание метода правового регулирования общественных отношений. Доктор юридических наук, профессор В.Д. Сорокин в своих трудах доказывал существование единого метода правового регулирования общественных отношений. Свою теорию он основывал на том

---

[9] См.: Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. С. 33.

[10] Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности "Юриспруденция" / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. - 687 с. С. 38.

[11] Горин, Е.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования. Том 1 / Е.В. Горин, М.В. Костенников, А.В. Куракин. - М.: Маросейка, 2010. - 496 с. С. 18.

факте, что все отрасли права состоят из всего лишь трех разновидностей правовых норм – дозволительных, предписывающих и запрещающих. А поэтому и методами правового регулирования выступают соответственно дозволение, предписание и запрет. Перечисленные методы настолько тесно взаимодействуют, что не могут существовать в отрыве друг от друга, а посему составляют единый метод правового регулирования. Только в разных отраслях права преобладает какой-либо один элемент, «эффективное воздействие которого обеспечивается действием двух других, если в этом возникает необходимость»[12].

Система административного права с момента его оформления не единожды претерпевала изменения.

Системой административного права называют совокупность норм административного права, объединенных в правовые институты.

Традиционно вся система административного права состоит из общей и особенной частей.

Общая часть состоит из двух групп: первая группа – институты, регулирующие административно-правовые статусы индивидуальных субъектов права, органов и служащих публичной администрации; государственных и муниципальных организаций; частных организаций, а также формы и методы воздействия государственных и муниципальных исполнительных органов на общественные отношения.

Вторую группу составляют институты, регулирующие обеспечение законности в деятельности органов исполнительной власти, муниципальных исполнительных органов, их должностных лиц; принуждение по административному праву; административное судопроизводство.

В *особенной части* административного права выделяются четыре подотрасли, объединяющие институты, регулирующие административно-политическую деятельность по обеспечению безопасности граждан;

[12] Сорокин, В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Подгот. докт. юрид. наук., проф. А.И. Каплуновым. - СПб.: Издательство Р. Арсланова «Юридический центр Пресс», 2008. - 571 с. С. 44.

организационно-хозяйственную деятельность государственной и муниципальной исполнительной власти; социально-культурную деятельность, осуществление социальных программ государственной и муниципальной исполнительной власти; деятельность государственных и муниципальных органов исполнительной власти по организации и осуществлению политических, экологических и иных связей с другими странами[13].

Однако новейшие образовательные стандарты диктуют несколько иные правила, в соответствии с которыми административное право как учебная дисциплина состоит из четырех разделов, каждый из которых включает в себя то или иное количество правовых институтов.

В состав первого раздела административного права входят следующие административно-правовые институты: нормы, определяющие общие правовые начала, формы и методы организации и осуществления государственного управления; нормы, регулирующие административно-правовой статус граждан (физических лиц), государственных и муниципальных служащих, органов исполнительной власти, государственного управления, а также иных субъектов управления, административно-правовой статус негосударственных объединений.

Второй раздел содержит позитивные институты административного права: институты регистрации, учета и отчетности, лицензирования, аттестации, аккредитации, метрологии, сертификации и стандартизации, квотирования, государственного заказа, предложений и заявлений, институт специальных административно-правовых режимов и институт административно-правового предупреждения.

Третий раздел административного права составляют институты контроля и административного надзора, институты дисциплинарной и материальной ответственности, институт административной жалобы

---

[13] См.: Бахрах, Д.Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2006. С. 72-73.

(административного иска) и институт административно-правового пресечения.

Четвертый раздел - административно-деликтное право - составляют нормы, регулирующие административно-юрисдикционнуго деятельность.

Таким образом, изучив систему современного административного права, мы видим, что это одна из самых крупных и сложных отраслей российского права, что обусловлено ее предметом, широким кругом управленческих отношений.

§ 3. Наука административного права

Точный период появления административного права назвать невозможно, поскольку его оформление в самостоятельную отрасль права - это процесс весьма длительный.

Становление административного права как отрасли права проходило в несколько этапов, а его реформирование происходит и поныне.

Корнями административное право уходит в далекий XVI в., в начало зарождения науки камералистики.

Камералистика представляла собой совокупность учений о государстве, о государственных финансах, об управлении государством, военным делом и полицией. В некоторых зарубежных странах (например, в Германии) включала в себя также географию.

В российских университетах камералистика стала преподаваться достаточно поздно – только со второй половины XIX в.

В России камеральная наука считалась полицейской наукой, поскольку полиция выполняла ряд общеадминистративных функций, исключая управление государственными финансами. Так, направлениями деятельности полиции были: борьба с преступностью и нищенством, сыск, паспортное дело, обеспечение безопасности движения по улицам, надзор за противопожарной безопасностью, контроль за торговлей, надзор за

ценообразованием, благоустройство и строительство городов, участие в проведении религиозной политики.[14]

Поэтому научная литература по камералистике часто именовалась «полицейским правом» или «полицейской наукой».

С дальнейшим развитием государств, науки, входящие в состав камералистики, стали обособляться. Одним из первых в качестве самостоятельного учения представилось именно полицейское право, которое включало в себя, по сути, внутреннее управление государственными делами.

В этот период появилось много основополагающих научных трудов в области государственного права. Естественно, не без влияния западных теорий о государственном управлении. «С превращением тоталитарного «полицейского государства» в буржуазное правовое государство и благодаря идеям Просвещения и Великой Французской революции возник новый взгляд и на административное право: управление должно основываться на законе; оно осуществляется при непременном учете прав и обязанностей граждан по отношению к государству и его органам; административные положения уже не могут произвольно изменяться, как это было ранее».[15]

Ученые стали приходить к выводам, которые, в целом, сводились к необходимости разделения государственного и административного права. «Особо подчеркивал это требование К. фон Гербер, утверждавший, что административно-правовые предписания не должны служить простым приложением к государственному праву»[16].

Российское полицейское право как учебный курс на рубеже XIX-XX вв. включал следующие составные части:

1. понятие и содержание науки полицейского права; источники действующего полицейского законодательства; меры полицейского принуждения;

2. деятельность полиции безопасности (в области предупреждения

---

[14] Бахрах, Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах // http://www.be5.biz/pravo/a002/23.htm
[15] Там же.
[16] Бахрах, Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах // http://www.be5.biz/pravo/a002/23.htm

и пресечения преступлений; наблюдения за печатью; предупреждения и пресечения опасностей, не зависящих от человека; реализации строительной полиции и т.д.);

3. деятельность полиции благосостояния (в области образования; обеспечения материального благосостояния; содействия развитию сельского хозяйства и торговой промышленности).[17]

В начале XX в. в целях укрепления законности государственного управления был создан надзорный орган - прокуратура. Также контроль за законностью деятельности органов государственного управления осуществляли суды. Следует отметить, что наряду с государственным управлением, активно развивался институт местного самоуправления. Однако, попытки кодификации административного законодательства не увенчались успехом.

Качественно новый этап в развитии науки административного права был ознаменован принятием Конституции СССР в 1936 году, которая установила подзаконный характер исполнительно-распорядительной деятельности органов управления и их систему. С этого момента роль административного права стала неуклонно возрастать, были определены его предмет, принципы и система.

Было издано большое количество научной и учебной литературы, посвященной как сущности административного права в целом, так и его различным правовым институтам. Учеными-административистами Ю.М. Козловым, Б.М. Лазаревым, А.Е. Луневым и М.И. Пискотиным и другими был сделан значительный вклад в развитие науки административного права.

Принятие Конституции РФ в 1993 г. ознаменовало новый виток в развитии административного права. Наиболее ценными в этот период стали труды видных ученых А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, В.М. Манохина, Д.М. Овсянко, Б.В. Россинского, Ю.А. Тихомирова и других ученых, опубликовавших свои

[17] Там же.

учебники по административному праву и научные труды в сфере отдельных институтов административного права.

Начало XXI в. стало новым этапом в развитии административного права как отрасли права, науки и учебной дисциплины. Основным принципом государственного управления является принцип законности, четкой регламентации полномочий органов исполнительной власти и административных процедур.

Дискуссионным вопросом является место административной ответственности в системе административного права и выделение административного процесса в самостоятельную отрасль права.[18]

Развитие науки немыслимо без подготовки научных кадров, способных на основе имеющихся знаний объективно оценивать происходящие внутри страны и за ее пределами процессы, а также имеющих должную материально-техническую и методическую базу для работы над совершенствованием правового регулирования общественных отношений, составляющих предмет административного права, и выработки решения проблем, возникающих в процессе правоприменения.

В настоящее время эту задачу призваны решать институты ученой степени и ученого звания. Ученые степени и ученые звания - это наименования ступеней научно-исследовательской квалификации ученых. Институты ученой степени и ученого звания позволяют ранжировать научных и научно-педагогических сотрудников.

В Российской империи существовало четыре степени: действительный студент, кандидат (или кандидат университета), магистр и доктор. Обладателям указанных ученых степеней давались определенные классные чины.

Все ученые степени и связанные с ними права были отменены в 1918 году. Новая же система ученых степеней была введена лишь в 1934 году. В

[18] См. например: Губарева, Т.И. О единстве понимания и правового регулирования административного процесса / Т.И. Губарева // Административное право и процесс. - 2013. - № 8. – С. 41-44.

этот период российские университеты испытывали нехватку магистров и докторов. Причиной этому называют повышенную сложность получения ученых степеней в российских университетах. Помимо сложнейшего экзамена по дисциплине, длящегося несколько дней, необходимо было представить письменное эссе по той или иной теме исследования. А защита диссертации длилась до 7 часов.

Современное послевузовское образование может быть получено в аспирантуре (адъюнктуре), ординатуре и интернатуре, а также в докторантуре в тех образовательных учреждениях, которые имеют соответствующие лицензии.

Современные институты ученой степени и ученого звания представлены следующим образом. С переходом на двухуровневую систему образования в России существует двойственная структура ученых степеней: ученые степени кандидата и доктора наук, а также ученые степени магистра.

Ученые звания доцента и профессора присваиваются по кафедре и по специальности. Ученое звание доцента присваивают, как правило, кандидатам наук, а ученое звание профессора - докторам наук. Хотя бывают и исключения.

В настоящее время учеными отмечается плюрализм научных подходов к пониманию сущности и содержания административного права, его системы и методологии.[19] Это положительным образом сказывается на развитии науки административного права, так как побуждает ученых к дискуссиям. Кроме того, студенты юридических вузов и факультетов имеют возможность изучить одни и те же вопросы с различных точек зрения, что также положительным образом влияет на качество преподаваемых дисциплин.

Контрольные вопросы:

1. Правовая природа исполнительной власти.

2. Проблемы реформирования исполнительной власти в процессе

---

[19] Бахрах, Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. – 3-е изд., исправ. и доп. – М.: Эксмо, 2007. – 528 с. С. 58.

реализации административной реформы.

3. Общая административно-правовая характеристика государственного управления в конкретных отраслях и сферах.

4. Понятие административного права и его особенности.

5. Понятие и предмет науки административного права.

6. Роль административно-правовой науки в совершенствовании административного права как отрасли права.

7. Отграничение административного права от других отраслей права.

Контрольные практические задания:

1. Заполните таблицу:

	Административное право	Административно-процессуальное право	Конституционное право	Финансовое право
Предмет				
Метод				
Система				

2. Заполните таблицу:

Административное право		
Отрасль права	Наука	Учебная дисциплина

Глава 2. Административно-правовые нормы и административно-правовые отношения

§ 1. Понятие, структура и виды административно-правовых норм

Являясь одним из крупнейших отраслей права, административное право содержит огромное количество правовых норм, регламентирующих самые разнообразные общественные отношения, касающиеся исполнительно-распорядительной деятельности государства.

В науке административного права можно встретить различные определения административно-правовых норм.

Так, заслуженный деятель наук Российской Федерации, профессор Д.Н. Бахрах определил административно-правовые нормы следующим образом: «Это установленные или санкционированные субъектами публичной власти правила, регулирующие отношения, возникающие в сфере деятельности публичной исполнительной власти и осуществления административного судопроизводства»[20].

Профессор А.Б. Агапов предложил следующее определение: «Административно-правовая норма – это урегулированный юридическими средствами порядок возникновения, приостановления, изменения и прекращения общественных отношений в сфере исполнительной власти»[21].

Авторы учебника «Административное право России» под нормой административного права понимают «установленное государством или с его санкции иным публичным образованием общеобязательное, формально определенное правило поведения, регулирующее общественные отношения, возникающие в административно-публичной сфере и действующее в

[20] Бахрах, Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. – 3-е изд., исправ. и доп. – М.: Эксмо, 2007. – 528 с. С. 37.

[21] Агапов, А.Б. Административное право: учебник для бакалавров / А.Б. Агапов. – 8-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2012. – 874 с. С. 54.

отношении неопределенного круга субъектов этих отношений»[22].

Итак, *административно-правовые нормы* – это нормы права, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в сфере организации и осуществления исполнительной власти, а также в процессе разрешения дел об административных правонарушениях.

Классическая структура административно-правовой нормы включает в себя следующие элементы: гипотезу, диспозицию и санкцию.[23]

Гипотеза содержит указание на фактические условия ее применения, то есть при наступлении какого юридического факта данная норма может быть реализована.

Диспозиция – это элемент правовой нормы, в котором определяются права и обязанности сторон, регламентируется конкретное правило поведения. Это может быть, как обязанность или право совершить какие-либо действия, так и запрет на совершение тех или иных действий.

Санкция является элементом правовой нормы, устанавливающим меры воздействия, применяемые к нарушителю.[24]

Санкция не всегда представлена в административных нормах. Так, нормы-дефиниции, нормы-принципы и ряд других административно-правовых норм не содержат этого структурного элемента.

Существует несколько классификаций административно-правовых норм.

1. В зависимости от юридической силы административно-правовые нормы делятся на законодательные нормы и нормы подзаконного характера.

Высшей юридической силой обладают нормы Конституции РФ. Законодательные нормы содержатся в федеральных конституционных законах, федеральных законах, законах субъектов РФ. Нормы подзаконного

---

[22] Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. - 687 с. С. 61.

[23] См. подробнее: Губарева, Т.И. Административный процесс: учеб. пособие. - 2-е изд. / Т.И. Губарева. - М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015. - 167 с. С.141-144.

[24] Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров: под ред. Л.Л. Попова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2012. – 447 с. С. 32.

характера содержатся в нормативных правовых актах Президента РФ, правительства РФ, нормативных актах федеральных органов исполнительной власти, а также в актах, принимаемых органами исполнительной власти субъектов РФ.

2. По целевому назначению административно-правовые нормы делят на регулятивные и охранительные.

Регулятивные нормы устанавливают права и обязанности субъектов административного права и направлены на организацию административных правоотношений. А охранительные нормы обеспечивают защиту правопорядка, предусматривая негативные последствия за неисполнение норм регулятивного административного права. Другими словами, они обеспечивают под угрозой негативных последствий надлежащее исполнение регулятивных норм.

3. По содержанию административно-правовые нормы делятся на материальные и процессуальные.

Материальные административно-правовые нормы определяют права и обязанности субъектов права, а процессуальные – закрепляют порядок осуществления этих прав и обязанностей, их процедурную сторону).

4. По методу воздействия на общественные отношения административные нормы можно разделить на: обязывающие, запрещающие и уполномочивающие нормы. Ученые-административисты, помимо перечисленных, называют также ограничивающие, рекомендующие и поощряющие нормы.[25]

5. Административные нормы дифференцируют также в зависимости от круга лиц, на которых распространяется их действие. В соответствии с данным критерием административно-правовые нормы делятся на общие и специальные.

Общие административные нормы распространяют свое действие на всех

---

[25] Бахрах, Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. – 3-е изд., исправ. и доп. – М.: Эксмо, 2007. – 528 с. С. 38.

субъектов, находящихся в пределах определенной территории: физических и юридических лиц, предпринимателей без образования юридического лица, органов власти и их должностных лиц.

Специальные административные нормы действуют в отношении определенных категорий субъектов, например, сотрудников полиции, военнослужащих, водителей транспортных средств, частных охранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства и т.д.

6. По срокам действия административные нормы делятся на срочные (имеющие заранее установленный конечный срок действия) и бессрочные (действуют до момента их отмены или внесения изменений).

7. По действию в пространстве административно-правовые нормы делят на нормы, действующие на всей территории Российской Федерации, нормы, действующие на территории одного или нескольких субъектах Российской Федерации, муниципальные нормы и локальные нормы, распространяющие свое действие в пределах одной организации.

§ 2. Источники административного права

Под *источниками административного права* понимают внешнюю форму выражения и закрепления административно-правовых норм. Другими словами это официальные документы органов государственной власти (местного самоуправления) и их должностных лиц, содержащие нормы административного права.

Система источников административного права представляет собой законодательные акты и нормативные правовые акты органов исполнительной власти, регулирующие административные правоотношения. Особое место среди источников административного права занимает судебный прецедент.

Все нормативные правовые акты законодательного и подзаконного характера, регулирующие административные правоотношения, относятся к

административному законодательству в его широком понимании. Административное законодательство, как и все законодательство Российской Федерации в целом, имеет определенную иерархичную структуру во главе с Конституцией РФ. Конституция РФ устанавливает основные права и свободы человека и гражданина, основные принципы построения государственной власти в Российской Федерации, полномочия Правительства РФ как высшего органа исполнительной власти.

Согласно ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, этот документ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ.

Ч. 4 этой же статьи гласит, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Однако, это все же не означает безоговорочную надконституционность общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

В комментарии к Конституции РФ, подготовленном видными учеными, заслуженными юристами России, заслуженными деятелями науки РФ, судьями Конституционного Суда РФ, разъясняется, что «Конституция в иерархии правовой системы занимает доминирующее положение и в случае коллизии с нею норм международного договора в силу ч. 1 ст. 15 всегда обладает безусловным верховенством; преимуществом в применении обладают только ратифицированные федеральным законодателем международные договоры, что же касается межправительственных или межведомственных соглашений, то они таким преимуществом по отношению к национальному закону не обладают, что вытекает из взаимосвязанных

положений ст. ст. 10, 71, 86, 90, 105 - 107, 113, 114, 125 Конституции»[26].

«Существенный практический интерес имеет вопрос о том, как должна разрешаться коллизия между международным договором Российской Федерации и Конституцией, если таковая возникает. Представляется, что в этом случае действует правило о высшей юридической силе Конституции, так как международные договоры являются составной частью правовой системы государства, а в рамках этой системы нет актов, которые по своей юридической силе стояли бы выше Конституции. В связи с этим в ст. 22 Закона о международных договорах РФ предусмотрено, что в случае если международный договор содержит правила, требующие изменения отдельных положений Конституции, решение о согласии на его обязательность для Российской Федерации возможно в форме федерального закона только после внесения соответствующих поправок в Конституцию или пересмотра ее положений в установленном порядке».[27]

В этой связи можно с уверенностью утверждать, что обязательными для применения в Российской Федерации являются «только те нормы международного права, в отношении которых она выразила согласие на обязательность их для себя»[28], то есть ратифицированные в установленном законом порядке.

Среди законов большей юридической силой обладают федеральные конституционные законы (далее – ФКЗ). Они принимаются по наиболее важным направлениям деятельности государства и имеют более сложную процедуру принятия, изменения и отмены по сравнению с другими федеральными законами. Например, ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», ФКЗ «О военном положении», ФКЗ «О чрезвычайном положении» и другие.

---

[26] Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. - 2-е изд., пересмотренное. - М.: Норма, Инфра-М, 2011. - 1008 с.

[27] Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. - 2-е изд., пересмотренное. - М.: Норма, Инфра-М, 2011. - 1008 с.

[28] Там же.

Большую группу нормативных правовых актов, регулирующих административные правоотношения, составляют федеральные законы (далее – ФЗ). Пожалуй, нет ни одного правового института, не урегулированного нормами законодательного характера. Среди федеральных законов можно назвать ФЗ «О связи»[29], ФЗ «О противодействии коррупции»[30], ФЗ «Об обороне»[31], ФЗ «Об оружии»[32], ФЗ «Об актах гражданского состояния»[33], ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[34], ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[35], ФЗ «О рекламе»[36], ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»[37], ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[38], ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»[39], ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[40], ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»[41], ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»[42], ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

---

[29] Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О связи» // СПС «КонсультантПлюс».

[30] Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».

[31] Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об обороне» // СПС «КонсультантПлюс».

[32] Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об оружии» // СПС «КонсультантПлюс».

[33] Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об актах гражданского состояния» // СПС «КонсультантПлюс».

[34] Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[35] Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[36] Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О рекламе» // СПС «КонсультантПлюс».

[37] Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

[38] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

[39] Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СПС «КонсультантПлюс».

[40] Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[41] Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О промышленной политике в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[42] Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О воинской обязанности и военной службе» // СПС «КонсультантПлюс».

участие в референдуме граждан Российской Федерации»[43], ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»[44], ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»[45], ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»[46], ФЗ «О государственной охране»[47], ФЗ «Об исполнительном производстве»[48], ФЗ «О полиции»[49], ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»[50] и многие другие.

Особое место среди федеральных законов занимают кодексы.

Одной из особенностей административного законодательства является наличие двух отраслевых кодексов при многочисленности других нормативных правовых актов, регулирующих административные правоотношения. Это Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях[51] (КоАП РФ) и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации[52] (КАС РФ).

КоАП РФ является частью законодательства об административных правонарушениях и состоит из общей части (раздел I), особенной части (раздел II) и производства по делам об административных правонарушениях (раздел III-V).

КАС РФ регулирует порядок осуществления административного

---

[43] Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[44] Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СПС «КонсультантПлюс».

[45] Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СПС «КонсультантПлюс».

[46] Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 28.02.2018) «О государственной регистрации недвижимости» // СПС «КонсультантПлюс».

[47] Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О государственной охране» // СПС «КонсультантПлюс».

[48] Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «Об исполнительном производстве» // СПС «КонсультантПлюс».

[49] Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс».

[50] Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[51] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

[52] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции, мировыми судьями административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Исключение составляют производство по делам об административных правонарушениях и производство по делам об обращении взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

В целом, говоря о законодательных актах, регулирующих административные правоотношения, следует отметить следующее. Многообразие административных правоотношений и широта данной отрасли права детерминирует невозможность полной кодификации административно-правовых норм. Однако развитие общественных отношений рано или поздно приводит к необходимости формирования качественно новой нормативной правовой базы для их существования в рамках правового поля. «Именно объективные обстоятельства вызывают необходимость создания акта кодификации, а не субъективное усмотрение того или иного органа или должностного лица. При кодификации норм административного права должны быть использованы все имеющиеся возможности для выявления всех обстоятельств, которые необходимо учесть в процессе кодификации, чтобы наиболее полно и обстоятельно урегулировать все стороны того или иного процесса или явления в соответствующем нормативном правовом акте».[53] Так, в 1984 году было кодифицировано законодательство об административных правонарушениях посредством принятия Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. Это был, несомненно,

[53] Горин, Е.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования. Том 1 /Е.В. Горин, М.В. Костенников, А.В. Куракин. - М.: Маросейка, 2010. - 496 с. С. 24.

качественный скачок от прежнего, разрозненного законодательства об административной ответственности, к его новому состоянию.

Подзаконные нормативные правовые акты являются, пожалуй, самой многочисленной группой источников административного права.

Это Нормативные акты Президента РФ и Правительства РФ, а также нормативные правовые акты органов исполнительной власти, наделенных полномочиями по их принятию. Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»[54], Указ Президента РФ «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне»[55], Указ Президента РФ «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы»[56], Указ Президента РФ «О мерах по противодействию коррупции»[57], Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»[58], Указ Президента РФ «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»[59], Указ Президента РФ «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации»[60], Постановление Правительства РФ «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия»[61], Постановление Правительства РФ «О некоторых мерах по внедрению информационных технологий в кадровую

[54] Указ Президента РФ от 15.06.1998 № 711 (ред. от 02.03.2018) «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» // СПС «КонсультантПлюс».

[55] Указ Президента РФ от 30.11.1995 № 1203 (ред. от 02.03.2018) «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // СПС «КонсультантПлюс».

[56] Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 10.02.2018) «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы» // СПС «КонсультантПлюс».

[57] Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (ред. от 09.10.2017) «О мерах по противодействию коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».

[58] Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

[59] Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 15.07.2017) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[60] Указ Президента РФ от 06.08.2014 № 560 (с изм. от 30.06.2017) «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[61] Постановление Правительства РФ от 05.03.2018 № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» // СПС «КонсультантПлюс».

работу на государственной гражданской службе Российской Федерации»[62], Постановление Правительства «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы»[63], Постановление Правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»[64], Постановление Правительства РФ «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)»[65], Постановление Правительства РФ «О Правилах дорожного движения»[66], Приказ МВД России «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»[67], Приказ МВД России «Об утверждении форм бланков разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства»[68], Приказ МВД России «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»[69], Приказ Министра обороны РФ «О ведомственных знаках отличия Министерства обороны Российской Федерации»[70] и многие другие.

Есть еще одна группа источников административного права, качественно отличающаяся от всех предыдущих. Это акты высших судов

---

[62] Постановление Правительства РФ от 05.03.2018 № 227 «О некоторых мерах по внедрению информационных технологий в кадровую работу на государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[63] Постановление Правительства РФ от 20.12.2017 № 1596 (ред. от 03.03.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие транспортной системы» // СПС «КонсультантПлюс».

[64] Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 № 1640 (ред. от 01.03.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие здравоохранения» // СПС «КонсультантПлюс».

[65] Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 17.02.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» // СПС «КонсультантПлюс».

[66] Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (ред. от 13.02.2018) «О Правилах дорожного движения» // СПС «КонсультантПлюс».

[67] Приказ МВД России от 31.01.2013 № 65 (ред. от 09.01.2018) «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[68] Приказ МВД России от 19.06.2017 № 390 (ред. от 08.12.2017) «Об утверждении форм бланков разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства» // СПС «КонсультантПлюс».

[69] Приказ МВД России от 17.01.2006 № 19 (ред. от 28.11.2017) «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» // СПС «КонсультантПлюс».

[70] Приказ Министра обороны РФ от 14.12.2017 № 777 «О ведомственных знаках отличия Министерства обороны Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Российской Федерации.

Однако не все документы высших судов Российской Федерации носят нормативный характер, а только лишь те, посредством принятия которых происходит изменение или прекращение действия правовых норм. Чаще всего, это, конечно, их прекращение в результате рассмотрения вопроса об их соответствии Конституции РФ и другому законодательству Российской Федерации. Эту группу источников нельзя назвать судебным прецедентом в его классическом понимании, ведь «суть прецедента в том, что решения по будущим судебным делам должны выноситься по аналогии с решениями по делам предыдущим»[71].

Примерами судебных актов, являющихся источниками административного права, могут служить Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Е.С. Сизикова»[72], Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г. Мсхиладзе»[73].

§ 3. Административно-правовые отношения

Административно-правовые отношения – это общественные отношения, складывающиеся между субъектами административного права в

---

[71] Свирин, Ю.А. Судебный прецедент: от научных дискуссий к единообразию судебной практики / Ю.А. Свирин // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 11. - С. 20-25.

[72] Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.2016 № 25-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Е.С. Сизикова» // Собрание законодательства РФ. - 28.11.2016. - № 48 (часть III), ст. 6840.

[73] Постановление Конституционного Суда РФ от 23.05.2017 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г. Мсхиладзе» // Собрание законодательства РФ. - 05.06.2017. - № 23, ст. 3473.

сфере осуществления государственного управления.

Субъекты административно-правовых отношений – это участники административно-правовых отношений, обладающие правосубъектностью и наделенные административными правами и обязанностями.

Традиционное понимание правосубъектности включает в себя совокупность правоспособности, дееспособности и деликтоспособности.

Правоспособность – это абстрактная способность каждого участника общественных отношений с момента рождения (создания) и до момента смерти (ликвидации) быть обладателем прав.[74]

Под *дееспособностью* традиционно понимается возможность своими действиями приобретать права и нести юридические обязанности. У юридических лиц момент возникновения правоспособности и дееспособности совпадает. Физические же лица становятся дееспособными при наступлении определенных условий, которые зависят от вида правоотношений, в которые вступает человек.[75]

Деликтоспособность – это установленная законом способность лица отвечать за свои правонарушения (преступления), то есть нести ответственность за свои деяния.

В юридической науке существуют мнения о том, что понятие дееспособности включает в себя деликтоспособность. Однако, это не совсем так, поскольку деликтоспособность, как правило, наступает ранее, чем полная дееспособность физического лица. В этой связи нами поддерживается традиционная точка зрения, занимающая основную позицию в общей теории права.[76]

Традиционно элементами общественных отношений являются объекты, субъекты и содержание правоотношений.

---

[74] Венгеров, А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / А.Б. Венгеров. – М.: Новый Юрист, 1998. – 624 с. С. 473.

[75] Губарева, Т.И. Административный процесс: учеб. пособие. - 2-е изд. / Т.И. Губарева. - М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015. - 167 с. С. 13.

[76] См. подробнее: Губарева, Т.И. Финансово-правовые и институциональные проблемы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 192 с. С. 72-74.

Объект административного правоотношения – это «вопрос (административное дело) или фактическая ситуация, возникающие в административно-публичной сфере, по поводу решения (крегулирования) которых формируется соответствующее административное правоотношение»[77].

Так, объектами административных правоотношений могут выступать вопросы, связанные с выдачей лицензии в той или иной сфере деятельности, вопросы привлечения к административной ответственности за совершенное правонарушение, вопросы регистрации по месту жительства, вопросы регистрации транспортных средств, вопросы, связанные с миграцией и многие другие.

Субъектами административных правоотношений выступают органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица, физические и юридические лица, а также предприниматели без образования юридического лица. При этом в административных правоотношениях хотя бы один из субъектов должен быть представителем государства (государственный или муниципальный орган или должностное лицо).

В литературе называются индивидуальные и коллективные субъекты административных правоотношений.[78]

К индивидуальным субъектам относятся физические лица (граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства), должностные лица, предприниматели без образования юридического лица.

К коллективным субъектам административных правоотношений относятся исполнительные органы государственной власти РФ, ее субъектов и местного самоуправления, предприятия, организации, учреждения всех форм собственности, общественные объединения.

---

[77] Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. - 687 с. С. 67.

[78] Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. - 687 с. С. 67.

Содержание административных правоотношений составляют те права и обязанности, которые возникают у субъектов конкретного правоотношения. Например, содержание административного правоотношения, возникшего по поводу получения лицензии на осуществление страховой деятельности, образуют субъективные административные права и обязанности соответствующего лицензирующего органа и юридического лица – соискателя лицензии.

Возникновение, изменение и прекращение административных правоотношений происходит на основе юридических фактов. Такими юридическими фактами выступают действия и события.

Юридические действия – это вид юридических фактов, возникновение, изменение или прекращение которых зависит от воли субъекта правоотношения.

Юридические действия могут быть правомерными (подача заявления о регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, о регистрации по месту пребывания, о выдаче паспорта, заключение контракта о прохождении военной службы и т.д.) и неправомерными (совершение противоправного деяния, влекущего юридическую ответственность, совершение дисциплинарного проступка).

Юридические события наступают независимо от воли субъекта правоотношения. Юридическими событиями, влекущими возникновение, изменение или прекращение административных правоотношений, выступают рождение или смерть физического лица, стихийные бедствия, катастрофы и т.д.

Контрольные вопросы:

1. Понятие административно-правовой нормы.
2. Структура административно-правовой нормы.
3. Классификация административно-правовых норм.
4. Формы реализации административно-правовых норм.
5. Понятие административно-правовых отношений.

6. Структура административно-правовых отношений: субъекты; объекты; содержание.

7. Понятие юридического факта; виды юридических фактов; значение юридических фактов.

8. Классификация административно-правовых отношений.

Контрольные практические задания:

1. 17-летняя К., окончив среднюю школу, поступила на работу в качестве секретаря к руководителю в коммерческую организацию. Рабочий день К. начинался в 9 часов утра и заканчивался после ухода с работы руководителя, обычно не раньше 20 часов. В общей сложности она работала не менее 50 часов в неделю. Является ли это нарушением законодательства Российской Федерации о труде? Определите степень ответственности руководителя юридического лица.

2. Выполните письменно следующие задания:

А. Найдите в КоАП РФ 5 норм-дефиниций.

Б. Выберите в КоАП РФ 15 норм и охарактеризуйте их структуру.

В. Найдите в КоАП РФ 10 норм, носящих отсылочный характер.

Глава 3. Административно-правовой статус человека и гражданина

§ 1. Понятие административно-правового статуса человека и гражданина

Административно-правовой статус человека и гражданина – это совокупность его прав и обязанностей, закрепленных нормами административного права, реализация которых гарантируется государством (охрана законом и механизм такой охраны).

Административно-правовой статус является важнейшей составляющей общего правового статуса физического лица в Российской Федерации и устанавливается законами и подзаконными актами, среди которых основополагающее значение имеет Конституция РФ, Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации», Конвенция о защите прав человека и основных свобод, а также международные правовые акты, в частности, Всеобщая декларация прав человека.

Административно-правовой статус человека и гражданина определяется содержанием его административной правосубъектности, под которой следует понимать предусмотренную нормами права способность человека и гражданина являться участником административных правоотношений, то есть быть субъектом административного права. Термин «административная правосубъектность» лишен правового регулирования, однако в теории административного права общепринято мнение, что административная правосубъектность состоит из административной правоспособности, административной дееспособности, и административной деликтоспособности.

Административная правоспособность субъекта представляет собой предусмотренную нормами права способность (возможность) лица обладать субъективными правами и юридическими обязанностями, то есть способностью к совершению действий и принятию решений (возбуждению

административных производств, рассмотрению дел об административных правонарушениях).

Административная правоспособность не отчуждается и не передается со временем. Для физического лица, она возникает с рождения и прекращается смертью. Содержанием административной правоспособности являются конкретные права и обязанности, объем которых не одинаков для различных субъектов права и устанавливается (изменяется) с помощью норм права. Помимо этого, на административную правоспособность может оказывать влияние ряд факторов и обстоятельств, среди которых основными являются: пол, возраст, национальность, состояние здоровья, наличие образования или определенных знаний, квалификация и другие. Объем административной правоспособности регламентируется административно-правовыми нормами разного уровня и разной юридической силы. Главным документом, закрепляющим такие нормы является Конституция РФ, на основе которой принимаются другие акты федерального и регионального уровня, дополняющие и детализирующие административно-правовое положение отдельных субъектов административного права, как в целом, так и по отдельным сферам жизнедеятельности (социальной, экономической, духовной, культурной и др.).

Провозглашение Конституцией РФ равенства прав и обязанностей граждан является общим правилом, осуществление которого предусматривает ряд исключений, в части установления особого административно-правового статуса для отдельных лиц (временные переселенцы, беженцы, инвалиды, герои РФ, участники Великой отечественной войны и т.д.).

На ограничение объема административной правоспособности могут оказывать влияние отдельные нормы федерального законодательства и только с определенными Конституцией РФ целями (ст. 55[79]). Такое

[79] Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. - 04.08.2014. - № 31, ст. 4398.

ограничение может заключаться в конкретных санкциях административного (лишение права управления транспортным средством, права охоты) или уголовного характера (лишение свободы), для лиц, допустивших противоправное поведение, а также реализуется в связи с объявлением определенных правовых режимов (чрезвычайное положение, военное положение, режим контртеррористической операции), с обязательным указанием своих пределов и сроков действия. Но при этом Конституцией РФ обозначаются особенные права и свободы, не подлежащие ограничению (ч. 3 ст. 56).

Таким образом, прослеживается тесная взаимосвязь административной правоспособности и государственного управления, которая выражает сочетание интересов субъектов права и государства в системе управления.

Административная правоспособность является фундаментом административной дееспособности, так как для участия в административно-правовых отношениях мало самого наличия прав, свобод или обязанностей, важно иметь практическую возможность реализовать свою административную правоспособность.

Административная дееспособность, являясь способностью (возможностью) субъекта права своими действиями осуществлять (приобретать) права и (нести) выполнять возложенные на него обязанности в сфере административно-правовых отношений, для различных субъектов права наступает по-разному. Для человека и гражданина наступление административной дееспособности обычно связывают с достижением определенного возраста. Так, с наступлением 14-летнего возраста у многих граждан возникает обязанность получить паспорт и способность нести уголовную ответственность за определенные преступления; с достижением 16 лет гражданин может вступать в некоторые государственно-служебные отношения (прием на службу) и являться субъектом административных правонарушений; с наступлением совершеннолетия, установленного в нашей стране с 18 лет, наступает полная административная дееспособность, то есть

возможность реализовать свою правоспособность в полном объеме (ст. 60 Конституции РФ).

Административная деликтоспособность – способность гражданина нести ответственность в соответствии с административно-правовыми нормами.

Как и правоспособность, административная дееспособность человека и гражданина не является чем-то неизменным, и на ее объем могут влиять отдельные факторы и обстоятельства, например, наличие определенных заболеваний, при которых человек не осознает противоправный характер своих деяний, то есть находится в состоянии невменяемости (хроническое психическое расстройство, слабоумие или иное болезненное состояние психики). В силу указанных обстоятельств граждане не подлежат административной ответственности и признаются недееспособными (ст. 2.8 КоАП РФ), частично или полностью. Законодатель также предусмотрел возможность освобождения от административной ответственности несовершеннолетних в возрасте от 16 до 18 лет с применением мер воздействия специальным субъектом административной юрисдикции (ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ).

Все права и обязанности, входящие в административно-правовой статус человека и гражданина, можно классифицировать по различным основаниям. Приведем основные из них.

В зависимости от механизма реализации права граждан делятся на:

- абсолютные (безусловные) права – права, которыми лица пользуются по своему усмотрению, а субъекты власти обязаны создавать условия и не мешать их реализации, защищать их (право на административную жалобу, выбор имени, трудоустройство, пользование публичными библиотеками, получение общего среднего образования). Реализация абсолютных прав зависит, главным образом или даже исключительно, от воли гражданина;

- относительные права – права, для реализации которых нужен акт государственного органа (приказ о назначении на должность, лицензия на осуществление определенной деятельности).

По степени возможности реализации административно-правовые обязанности граждан также подразделяются на:

- абсолютные – возлагаются на каждого и не зависят от конкретных обстоятельств (соблюдение законов, уплата установленных налогов);

- относительные – возникают из правомерных действий, направленных на приобретение прав и пользование ими (обязанности собственника автомобиля – платить налоги, поступающие в дорожные фонды).

В зависимости от круга лиц, которым предоставляются права, и оснований их возникновения различают:

а) общие права граждан, которые распространяются на все отрасли и сферы управления (право граждан на участие в государственном управлении, право на обжалование действий государственных органов и должностных лиц);

б) специальные права – права граждан в той или иной сфере или отрасли управления (в сфере экономики каждый гражданин имеет право на осуществление предпринимательской деятельности).

По содержанию выделяют следующие группы прав:

1. право на участие в государственном управлении (право на государственную службу, внесение предложений, получение необходимых документов, пресечение противоправных действий и другие);

2. право на государственное участие, содействие, помощь компетентных организаций (получение организационной, технической, санитарно-эпидемиологической, медицинской помощи и другие);

3. право на защиту (жалоба, защита в административно-юрисдикционном производстве, право на помощь негосударственных организаций).

По содержанию обязанности подразделяют на несколько видов:

а) обязанности, направленные на обеспечение безопасности государства;

б) обязанности, направленные на обеспечение личной безопасности, физического и психического здоровья населения;

в) обязанности, направленные на обеспечение нравственного здоровья, образования и культуры граждан Российской Федерации;

г) обязанности, направленные на обеспечение стабильного экономического развития государства и защиту частной собственности[80].

В российском государстве правовое регулирование положения человека должно занимать центральное, приоритетное место, поскольку выражает идею о том, что право и государство, его органы и должностные лица призваны служить обществу, каждой личности, каждому человеку (ст. 2 Конституции РФ).

Однако, не все права и обязанности человека и гражданина производны от его конституционного правового статуса. Немало таких, которые находятся за пределами такого статуса и устанавливаются нормативными актами, соответствующими конституционной концепции положения человека и гражданина в Российской Федерации. Например, права и обязанности, связанные с управлением транспортными средствами, приобретением оружия и другие.

Права и обязанности граждан образуют в своей совокупности правовой статус. Важное место в статусе человека занимают и нормы административного права.

Административно-правовой статус человека и гражданина состоит из четырех частей.

Первая часть прав и обязанностей является самой важной и представляет собой правовой статус личности, человека как субъекта административного права.

Среди основных прав и свобод, составляющих правовой статус личности и находящихся в той или иной мере в сфере административно-правового регулирования, выделяют *естественные (неотчуждаемые) права и свободы*, необходимые для защиты основополагающих ценностей человека: его жизни,

---

[80] Попова, О.В. Конституционные обязанности граждан / О.В. Попова // Современный юрист. - 2016. - № 2. - С. 77-85.

индивидуальной свободы, достоинства, частной жизни. По своей природе они относятся к правам человека и не связаны с принадлежностью к гражданству государства; они неотчуждаемы и принадлежат каждому с момента рождения, а утрачиваются полностью только в случае смерти. К естественным правам и свободам Конституция РФ относит: право на жизнь (ч. 1 ст. 20); право на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22); право на неприкосновенность жилища (ст. 25); право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23); право на защиту своих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45); и др.

Также можно выделить иные права и свободы:

- *гражданские права*: право на свободное передвижение, выбор места пребывания и места жительства, свободного выезда за пределы Российской Федерации и беспрепятственного возвращения в Российскую Федерацию (ч. 2 ст. 27) и др.;

- *экономические права*: право на предпринимательскую и иную, не запрещенную законом экономическую деятельность (ч. 1 ст. 34) и др.;

- *политические права*: право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ст. 32) и др.;

- *культурные права*: гарантия свободы различных видов творчества и преподавания, право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, а также на доступ к культурным ценностям (ч. 1, 2 ст. 44); на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ч. 2 ст. 26) и др.

Провозглашая права личности, Конституция РФ устанавливает для человека определенные обязанности и запреты, среди которых также выделяются *обязанности и запреты, не связанные с гражданством человека*: невозможность подвергать человека пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или

наказанию, а также медицинским, научным или иным опытам без добровольного согласия (ч. 2 ст. 21); запрет принудительного труда (ч. 2 ст. 37); платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57); сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58) и др.

Кроме того можно выделить иные обязанности и запреты:

- *экономические запреты*: на занятие экономической деятельностью, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ч. 2 ст. 34) и др.;

- *социальные обязанности*: родители должны заботиться и воспитывать своих детей, трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях (ч. 2, 3 ст. 38) и др.;

- *культурные обязанности*: заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры (ч. 3 ст. 44) и др.

Вторая часть административно-правового статуса представляет статус гражданина Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации»[81], гражданство Российской Федерации – это устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Гражданство Российской Федерации является единым и равным независимо от оснований его приобретения. Гражданин РФ не может быть лишен гражданства Российской Федерации или права изменить его (ч. 3 ст. 6 Конституции РФ). Гражданин РФ не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан иностранному государству (ч. 1 ст. 61 Конституции РФ).

Гражданин РФ может иметь гражданство иностранного государства – двойное гражданство (ч. 1 ст. 62 Конституции РФ). При этом гражданин РФ,

---

[81] Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // ИПС Консультант плюс.

имеющий иное гражданство, рассматривается Российской Федерацией только как гражданин РФ, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом. Наличие у гражданина РФ двойного гражданства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 2 ст. 62 Конституции РФ). Гражданам РФ, находящимся за пределами России, предоставляется защита и покровительство Российской Федерации (ч. 2 ст. 61 Конституции РФ). Приобретение гражданином РФ иного гражданства не влечет за собой прекращения гражданства Российской Федерации. Законом четко определены основания приобретения и прекращения гражданства РФ (гл.гл. 2, 3 ФЗ о гражданстве).

Таким образом, гражданин Российской Федерации приобретает дополнительные к статусу личности (человека) права и обязанности в различных сферах жизнедеятельности, вытекающие из факта гражданства, которые определяются нормами Конституции РФ и раскрываются в нормах административного права:

- *в нормах об участии в управлении делами государства*: право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 32); право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествие и пикетирование (ст. 31) и др.;

- *в нормах, определяющих административно-правовой статус гражданина в различных сферах его деятельности*: право обращаться лично в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ); право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34), право частной собственности, в том числе на землю (ст.ст. 35, 36), причем никто не может быть лишен своего

имущества иначе как по решению суда (ч. 3 ст. 35), право на свободный труд, выбор профессии и рода деятельности (ч. 1 ст. 37); право на предоставление жилища (ч. 3 ст. 40); право на бесплатную медицинскую помощь (ч. 1 ст. 41); обязанность нести военную службу (ч. 2 ст. 59) и др.

Когда физическое лицо обрело статус личности, затем гражданина, к ним добавляется *третья часть административно-правового статуса – социальная*. Она необходима, чтобы гражданин мог заняться конкретной профессиональной трудовой деятельностью, учиться, служить в Вооруженных силах и т.д. В сфере общественно-трудовой деятельности насчитываются тысячи профессий и специальностей, и каждая из них имеет свой правовой статус, установленный в основном нормами трудового и административного права. И здесь в качестве социального элемента административно-правового статуса гражданина можно выделить правовые статусы рабочего, служащего, учащегося, военнослужащего, пенсионера, вынужденного переселенца и др.

Четвертая часть административно-правового статуса гражданина – это особый статус, включающий в себя права и обязанности, которые граждане приобретают по своему желанию, личному интересу для удовлетворения своих индивидуальных потребностей (охотники, водители, судоводители, спортсмены-непрофессионалы, туристы, коллекционеры и т.п.). Все они получают официальный документ для занятия избранным делом, причем для каждого особого субъекта круг новых прав и обязанностей установлен определенный правовым актом.

Говоря об административно-правовом статусе физического лица, нельзя не сказать о наличии *специального административно-правового статуса для иностранных граждан и лиц без гражданства*.

Каждое государство устанавливает режим пребывания и проживания в стране для иностранных граждан, исходя из своей социально-политической природы и определяемой ею внешней и внутренней политикой. Российское государство исходит из того, что иностранные граждане и лица без

гражданства (апатриды) должны иметь права и обязанности (равные между собой) наравне с гражданами Российской Федерации, при этом основываясь на принципе предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства максимума прав, не связанных с российским гражданством, кроме случаев, установленных федеральным законом или межгосударственными договорами (ч. 3 ст. 62 Конституции РФ).

Таким образом, на административную правосубъектность иностранного гражданина и лица без гражданства будут оказывать влияние специальные нормы, установленные для данной категории лиц.

Административная правоспособность данных лиц должна быть идентичной административной способности гражданина РФ, за рядом исключений, установленных ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[82], который регулирует отношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой стороны, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации и осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности. Для этого закон вводит множество необходимых понятий, среди которых: иностранный гражданин – это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства; лицо без гражданства – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Закон в своих целях объединяет два приведенных понятия.

Документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина в Российской Федерации, являются паспорт иностранного гражданина либо

---

[82] Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина (разрешение на временное проживание, вид на жительство, иные).

Иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации, за исключением отдельных территорий, организаций и объектов, для въезда на которые требуется специальное разрешение[83]. Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта РФ.

Иностранные граждане в Российской Федерации не обладают избирательными правами, а также правом на участие в референдуме, но в отдельных случаях постоянно проживающие иностранные граждане имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме.

Иностранные граждане имеют право трудиться, выбирать род деятельности и профессию, а также использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом некоторых ограничений. Например, временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта РФ, на территории которого ему выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу.

Иностранные граждане не имеют права находиться на муниципальной службе и занимать определенные должности, не могут быть призваны на

---

[83] Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» // СПС «КонсультантПлюс».

военную службу, не иначе как по контракту или в качестве лица гражданского персонала.

В соответствии с ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»[84], Российская Федерация осуществляет деятельность по фиксации и обобщению сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях таких лиц. Закон предусматривает для иностранных граждан дополнительные обязанности, среди которых необходимость предоставления достоверных сведений и регистрации по месту жительства и учету по месту пребывания. В качестве последствий за несоблюдение устанавливаемых правил закон предусматривает возможность депортации и реадмиссии.

Административная деликтоспособность связана с некоторыми статьями КоАП РФ. Ст. 2.6 КоАП РФ говорит о способности иностранных граждан и лиц без гражданства нести ответственность за административные правонарушения на общих основаниях, за исключением случаев, разрешаемых в соответствии с нормами международного права. Ст. 3.10 КоАП РФ предусмотрено специальное административное наказание для обозначенной категории лиц – административное выдворение за пределы Российской Федерации, которое не может применяться к военнослужащим, являющимся иностранными гражданами.

§ 2. Права граждан в сфере государственного управления

Составной частью полномочий человека и гражданина является его право на реализацию административных норм как участника позитивных и юрисдикционных правоотношений. Существенное значение реализация таких прав имеет при взаимодействии граждан с различными управленческими структурами для осуществления государственного

[84] Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // ИПС Консультант плюс.

управления. К наиболее распространенным правам граждан в сфере государственного управления относятся следующие:

1. Право граждан участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей. Данное право подкрепляется правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В самом общем виде данное право предусмотрено в ч. 2 ст. 32 Конституции РФ, но в дальнейшем раскрывается в ряде нормативных правовых актов, имеющих федеральное значение (ФЗ о референдуме, ФЗ о выборах президента РФ, ФЗ о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ), в которых детализируются как активные, так и пассивные избирательные права граждан, например, предусматривающие повышенные требования (по сравнению с активным избирательным правом) к кандидату на пост президента (35 лет, постоянное проживание в РФ не менее 10 лет) или депутата ГД ФС РФ (21 год).

2. Право граждан на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ч. 1 ст. 30 Конституции РФ). Государством гарантируется свобода деятельности общественных объединений. Данное право подкрепляется запретом на принуждение к вступлению в какое-либо объединение или пребывание в нем (ч. 2 ст. 30 Конституции РФ). Данное право раскрывается в Федеральном законе «Об общественных объединениях»[85], согласно которому граждане имеют право создавать общественные объединения в установленных организационно-правовых формах для защиты общих интересов и достижения общих целей, на добровольной основе и без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, с возможностью регистрации в качестве юридического лица или без таковой, но с условием соблюдения норм их уставов.

---

[85] Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СПС «КонсультантПлюс».

3. Право граждан проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 31 Конституции РФ), детализируется федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»[86], который определяет порядок подачи и рассмотрения уведомления о проведении соответствующих мероприятий, их ограничения, ответственность лиц, виновных в нарушении порядка проведения собраний, митингов и других массовых мероприятий. Следует отметить, что любое из пяти предусмотренных публичных мероприятий должно проводиться с учетом целей его проведения, а участники мероприятия должны быть без оружия или предметов, используемых в качестве оружия, не должны скрывать своего лица и находиться в состоянии опьянения.

4. Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, закреплено в ст. 33 Конституции РФ. Речь идет о важнейшем элементе демократически организованного общества. Обращения граждан к субъектам публичной власти – главное средство реализации и защиты прав, позволяющее укрепить законность, повысить эффективность работы органов власти и исправить их ошибки. Обращение можно рассматривать и как форму обратной связи, по каналам которой руководители получают информацию о положении дел на местах, об отношении граждан к деятельности властных субъектов. Регламентация данного права находит свое отражение в ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[87] и будет детально рассмотрено в следующем параграфе.

5. Право граждан на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22 Конституции РФ) говорит о невозможности ограничения свободы человека и его личной неприкосновенности. Безусловно, данное право не охватывает

---

[86] Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествий и пикетированиях» // СПС «КонсультантПлюс».

[87] Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

случаи противоправного поведения человека. Поэтому ч. 2 ст. 22 Конституции РФ допускает ограничение свободы только по судебному решению, путем ареста, заключения под стражу и содержанием под стражей, без которого задержать лицо на срок более 48 часов невозможно.

Основания и порядок применения административного задержания, а также административного ареста урегулированы законодательством об административных правонарушениях, а к гражданам, совершившим правонарушения, могут быть применены физическое принуждение и иные меры административного принуждения, в соответствии с законодательством об административных правонарушениях.

6. Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства (ст. 23 Конституции РФ). Отношения в сфере личной жизни регулируются в основном нравственными нормами. Право на неприкосновенность частной жизни, на личную и семейную тайну как юридическая категория состоит из правомочий, обеспечивающих гражданину возможность находиться вне службы, вне производственной обстановки в состоянии известной независимости от государства и общества, а также юридические гарантии невмешательства в реализацию этого права.

Предусмотренное в ч. 2 ст. 23 Конституции РФ право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений является важной гарантией права на неприкосновенность частной жизни человека, его личную и семейную тайну, но не может быть, однако, сведено исключительно к ней.

Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст. 24 Конституции РФ).

С целью обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных, в том числе защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, принят Федеральный закон «О персональных данных»[88].

7. 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 (ст. 25 Конституции РФ). Одним из таких законов, устанавливающих основания вхождения в жилые помещения помимо воли проживающих там лиц, является Федеральный закон «О полиции»[89], который допускает такое вхождение для спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях; для задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления; для пресечения преступления; для установления обстоятельств несчастного случая. При этом сотрудник полиции вправе при необходимости произвести взлом (разрушение) запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в указанные помещения и на указанные земельные участки и территории, и осмотр находящихся там объектов и транспортных средств.

8. Право на передвижение (ч. 1 ст. 27 Конституции РФ). В настоящее время ограничение данного права в пределах Российской Федерации допускается только на основании закона, например для лиц, освобожденных из мест лишения свободы, в отношении которых устанавливается административный надзор.

Лица, находящиеся на территории Российской Федерации, могут свободно выезжать за ее пределы, а правом беспрепятственного возвращения в Российскую Федерацию пользуются только ее граждане (ч. 2 ст. 27 Конституции РФ).

---

[88] Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // СПС «КонсультантПлюс».
[89] Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс».

Право на передвижение граждан СНГ по территории бывшего СССР регулируется особыми соглашениями государств – членов СНГ.

9. Право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом за исключением сведений, составляющих государственную тайну (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ). Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется законом «О государственной тайне»[90] (в военной области, в области экономики, науки и техники, сведения в области внешней политики и экономики, сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности).

Осуществление этого права регламентируется Законом «О средствах массовой информации»[91], а также отдельными указами Президента РФ, которыми запрещается цензура и гарантируется свобода массовой информации. Не допускается использование средств массовой информации в следующих целях:

а) в целях совершения уголовно наказуемых деяний;

б) для разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;

в) для призыва к захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и целостности государства, для разжигания национальной, классовой, социальной, религиозной нетерпимости или розни, для пропаганды войны, а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, насилие и жестокость. Запрещается использование в теле-, видео-, а также кинопрограммах, документальных и художественных фильмах, в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам вставок, воздействующих на подсознание людей и

---

[90] Федеральный закон от 21.06.1993 № 5485-1-ФЗ «О государственной тайне» // СПС «КонсультантПлюс».

[91] Федеральный закон от 27.12.1991 № 2124-1-ФЗ «О средствах массовой информации» // СПС «КонсультантПлюс».

(или) оказывающих влияние на их здоровье.

10. Право граждан на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Право на возмещение вреда возникает при условии постановления оправдательного приговора; прекращения уголовного дела за отсутствием события или состава преступления либо за недоказанностью участия гражданина в совершении преступления; прекращения дела об административном правонарушении.

Конституция Российской Федерации содержит принципиально важную оговорку о том, что перечисление в ней основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление общепризнанных прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 55 Конституции РФ). Например, право на изменение фамилии, имени и отчества, право на управление транспортными средствами, право на донорство, на приобретение оружия и др.

§ 3. Гарантии реализации административно-правового статуса человека и гражданина

Процесс реализации гражданами субъективных прав и юридических обязанностей предполагает совершение ими определенных действий, которые административным законодательством признаются юридическими. Они могут быть правомерными и неправомерными.

Правомерные действия связаны как с реализацией гражданских прав, так и с выполнением возложенных на них обязанностей.

Одной из разновидностей правомерных действий граждан, связанных с реализацией своих прав, наряду с их фактическим использованием и приобретением, является защита нарушенных прав путем подачи жалобы.

Конституция РФ гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, и дает право каждому защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами

(ст. 45 Конституции РФ).

Охрана прав граждан осуществляется в двух главных направлениях:

1) от преступлений, правонарушений и иных неправомерных действий других граждан;

2) от неправомерных и нецелесообразных действий субъектов власти.

Административному праву принадлежит особая роль в защите прав граждан от неправомерных действий как субъектов государственной власти и органов местного самоуправления, так и граждан.

К основным средствам защиты прав и интересов граждан от злоупотреблений, бюрократизма и некомпетентности в деятельности должностных лиц и органов относятся:

1) четкая организация и работа уполномоченных государственных (муниципальных) органов (суда, прокуратуры, государственных инспекций);

2) существование и деятельность независимых от государства институтов гражданского общества, способных оказать помощь гражданам (адвокатура, профсоюзы, средства массовой информации, партии, религиозные объединения, добровольные общества и т.д.);

3) выполнение активных действий самим гражданином (необходимая оборона, крайняя необходимость).

Административный порядок обжалования решений и действий представляет собой широко распространенный способ защиты публичных прав и свобод. Суть данной формы состоит в использовании принципов субординации, подчиненности и подконтрольности нижестоящих органов исполнительной власти вышестоящим.

Административная жалоба является составляющей единого административно-правового института – института обращений граждан, так как наряду с жалобой понятие «обращение» включает в себя и другие формы государственно-общественного взаимодействия: предложение и заявление.

Обращение граждан в органы публичной власти (государственные, муниципальные, общественные) является важным средством осуществления

и охраны публичных прав, свобод и законных интересов личности, укрепления связей аппарата управления с населением, существенным источником информации, необходимой для решения текущих и перспективных вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства.

Жалоба – это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

По своим юридическим свойствам и процедурам разрешения жалобы граждан могут быть дифференцированы на два вида:

1) административные, т.е. рассматриваемые во внесудебном порядке (в административном порядке);

2) судебные, рассматриваемые судами в процессе осуществления правосудия (в порядке уголовного или административного судопроизводства).

В зависимости от норм, которые предусматривают право обжалования, *различают общую и специальную жалобу*.

Общим правом жалобы обладают все граждане, оно реализуется в соответствии с ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и включает в себя право на административное и судебное обжалование. Данное право является абсолютным, неограниченным, неотчуждаемым правом гражданина. Каждый дееспособный человек может подать ее по любому значимому для него поводу, в любое время.

Закон предусматривает возможность обжаловать акты и действия любого органа и должностного лица, не ограничивая субъектов, имеющих право подать такую жалобу. Подача жалобы осуществляется вышестоящим органам или должностным лицам, по отношению к предприятиям, учреждениям, организациям или должностным лицам, чьи действия обжалуются. Запрещается передача на рассмотрение жалобы тем органам или должностным лицам, на действие которых она подана.

Обжалованию подлежат любые действия (бездействия), оцениваемые как неправомерные, нецелесообразные или аморальные. Неограниченным является и срок, и повторность подачи жалобы. Субъектами, подающими такую жалобу, могут выступать как гражданин лично или через своего представителя, так и коллективы и юридические лица.

Способ подачи жалобы также не ограничен и может быть: в письменной, устной, электронной форме, по факсу, по почте.

Закон предусматривает требования к содержанию письменной жалобы:

1) кому направляется (орган, либо фамилию, имя и отчество должностного лица, или хотя бы его должность);

2) свою фамилию, имя и отчество (при наличии);

3) почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения;

4) изложение сути обращения;

5) личная подпись и дата.

По общему правилу срок рассмотрения обращения составляет 30 дней (а в связи с нарушениями законодательства в сфере миграции – 20 дней) со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях этот срок может быть продлен, но не более чем на 30 дней, о чем жалобщик должен быть обязательно уведомлен.

Основания и порядок производства по *специальным жалобам* регулируются специальными нормами, содержащимися в Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил или органов внутренних дел, Трудовом кодексе, КоАП РФ и в некоторых иных.

Основание подачи специальной жалобы должно быть определено соответствующими правовыми нормами, а лицо, обращающееся с жалобой, – признано правомочным для такого обращения.

К форме специальной жалобы предъявляются более жесткие требования:

- к рассмотрению принимаются только жалобы, поданные в письменной форме;

- жалобы должны иметь все требующиеся сведения об адресате;

- предмет жалобы должен быть подтвержден соответствующим документом.

Право специальной жалобы не исключает возможности альтернативного обжалования. Так, например, военнослужащие вправе отстаивать свои права, свободы и интересы либо посредством подачи специальной жалобы в соответствующие военные органы или военным должностным лицам в порядке подчиненности, либо, используя конституционное право общей жалобы, обращаться непосредственно в суд.

В соответствии со ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Порядок реализации данного права предусмотрен КАС РФ, который снял всякие ограничения в реализации конституционного права граждан на жалобу и судебную защиту.

Если для определенной категории административных дел федеральным законом установлен обязательный досудебный порядок урегулирования административного или иного публичного спора, обращение в суд возможно только после соблюдения такого порядка.

Показательной является ст. 5 КАС РФ, которой определены административная процессуальная правоспособность и административная процессуальная дееспособность, составляющие административную процессуальную правосубъектность.

КАС РФ также предусматривает отдельные требования к форме и содержанию административного искового заявления, которое подается в суд в письменном виде и подписывается истцом с указанием даты ее подачи. Для физического лица минимальными требованиями являются следующие:

1) наименование суда, в который подается административное исковое

заявление;

2) ФИО административного истца, место его жительства или место пребывания, дата и место его рождения, номера телефонов, факсов, адреса электронной почты;

3) ФИО административного ответчика, если административным ответчиком является гражданин, его место жительства или место пребывания, дата и место его рождения (если известны); номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного ответчика (если известны);

4) сведения о том, какие права, свободы и законные интересы нарушены, или о причинах, которые могут повлечь за собой их нарушение;

5) содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования;

6) сведения о соблюдении досудебного порядка урегулирования спора, если данный порядок установлен федеральным законом;

7) сведения о подаче жалобы в порядке подчиненности и результатах ее рассмотрения при условии, что такая жалоба подавалась;

8) иные сведения, определяющие особенности производства по отдельным категориям административных дел;

9) перечень прилагаемых к административному исковому заявлению документов.

Общий срок рассмотрения и разрешения административных дел составляет два месяца, а для Верховного Суда РФ – три месяца. По сложным административным делам срок, может быть продлен председателем суда не более чем на один месяц.

Специальный порядок рассмотрения жалоб по делам, возникающим из административно-правовых отношений, установлен для рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях (гл. 30 КоАП РФ).

Контрольные вопросы:

1. Понятие административно-правового статуса человека и гражданина.

2. Классификация прав граждан.

3. Составные части административно-правового статуса человека и гражданина.

4. Права граждан в сфере государственного управления.

5. Гарантии реализации административно-правового статуса человека и гражданина.

Контрольные практические задания:

1. Заполните таблицу:

Права граждан			
Личные	Политические	Социально-культурные	Экономические

2. Заполните таблицу:

Административно-правовой статус личности:		
общий	специальный	индивидуальный

Глава 4. Административно-правовой статус органов исполнительной власти, государственных служащих, хозяйствующих субъектов и некоммерческих организаций

§ 1. Понятие и содержание административно-правового статуса органов исполнительной власти, его основные элементы

Деятельность любого органа государственной власти можно признать специфичной, так как выполняются задачи и функции государства, от имени государства, субъектами, наделенными государственно-властными полномочиями. Эти полномочия состоят в праве органа издавать юридические акты от имени государства, являющиеся обязательными для тех, кому они адресованы, и применять меры, обеспечивающие реализацию юридических актов, в том числе меры убеждения, стимулирования и принуждения.

Органы исполнительной власти являются одним из видов органов государственной власти и обладают признаками, рассмотренными в первой главе, отличающими их от других органов государственной власти (законодательных и судебных).

Говоря о понятии органов исполнительной власти, следует указать на отсутствие законодательного определения таких органов и, соответственно, законодательной регламентации общих правовых начал их деятельности.

В ст. 77 Конституции РФ используется два понятия – «исполнительные органы государственной власти» и «органы исполнительной власти», что говорит о неопределенности законодателя, в отсутствие которой указанные понятия используются в законодательстве равнозначно. С нашей точки зрения, более приемлемым является термин «органы исполнительной власти», который необходимо закрепить на законодательном уровне, с целью унификации признаков таких органов.

На сегодняшний день в науке административного права под *органом*

исполнительной власти понимается целостное структурно оформленное самостоятельное социальное образование, формируемое путем избрания или назначения, функционально осуществляющее исполнительную и распорядительную деятельность в целях решения задач общества и государства в социально-политической, социально-культурной, хозяйственной и межотраслевых сферах государственной деятельности.

Для всех органов исполнительной власти выделяют *общие черты правового положения*:

- подзаконный характер деятельности органов исполнительной власти. С правовой точки зрения деятельность этих органов является подзаконной. Разные органы управления имеют специальные задачи и цели своей деятельности, которые устанавливаются в положениях об этих органах государственного управления. Подзаконность организации и деятельности органов исполнительной власти является важным элементом их правового статуса. Они должны исполнять требования Конституции РФ, ФКЗ, ФЗ, законов субъектов РФ и т.д.;
- наделение их правом распорядительства, издавать подзаконные юридические акты, в том числе акты нормативного характера. Исполнительные органы выполняют функцию по принятию и изданию нормативных правовых актов, обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;
- подотчетность и подконтрольность нижестоящих органов вышестоящим в системе управления, обязательность распоряжений вышестоящих органов для нижестоящих. При этом органы государственной власти могут действовать в рамках двойного подчинения (вертикального и горизонтального), в том случае, если не требуется высокая степень централизации;
- оперативная самостоятельность органов в пределах компетенции.

Орган исполнительной власти подчиняется вышестоящему органу исполнительной власти и, вместе с тем, имеет право самостоятельно осуществлять распорядительные полномочия, издавать приказы и распоряжения, обязательные для исполнения подчиненными органами исполнительной власти, должностными лицами и гражданами, то есть является, в пределах своих полномочий, самостоятельным коллективным образованием, выполняющим функции целенаправленного воздействия на управляемые объекты. Однако, за все свои самостоятельные действия, органы исполнительной власти несут ответственность, установленную законодательством РФ.

Следует отделять органы исполнительной власти от других субъектов управления, деятельность которых также носит исполнительно-распорядительный характер, таких как Центральная избирательная комиссия, Прокуратура РФ или Счетная палата РФ, так как они не включены в систему исполнительной власти.

Как и иные субъекты административного права, органы исполнительной власти наделены административной правосубъектностью, которая возникает одновременно с их образованием и определением полномочий, а прекращается в связи с упразднением этих органов.

Административно-правовой статус органов исполнительной власти определяется конкретным назначением, местом и ролью таких органов в системе управления и регламентируется Конституцией РФ (ст.ст. 77-79), федеральными и иными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, конституциями и уставами субъектов РФ.

Компетенция любого органа исполнительной власти включает в себя несколько обязательных элементов: цели и задачи деятельности, его функции, полномочия (права и обязанности), формы и методы деятельности, а также структуру органа.

Цели и задачи органа исполнительной власти – это то, чего он должен достичь в процессе и в результате своей деятельности в порученной ему

области. Главная задача органа исполнительной власти — право-исполнительная деятельность, то есть исполнение действующих законов и иных нормативных правовых актов, а также обеспечение их выполнения всеми субъектами права.

Функции указывают на содержание практической повседневной деятельности органа исполнительной власти (характеристика управленческих действий). Функции могут быть разнообразными, но все они способствуют решению поставленных перед органами исполнительной власти задач и достижению установленных целей. К основным функциям относят: прогнозирование, планирование, кадровое дело, финансирование, материально-техническое обеспечение, контроль и др.

Права и обязанности определяют границы участия органа исполнительной власти в осуществлении каждой из его функций. Деятельность органов исполнительной власти имеет управленческий, организующий, исполняющий, контрольный и распорядительный характер. В результате этой деятельности решаются и реализуются государственные задачи и функции.

Методы и формы работы органа исполнительной власти определяются применительно к его задачам, функциям, правам и обязанностям.

Административно-правовые методы – это способы реализации задач и функций исполнительной власти, средства непосредственного воздействия органов исполнительной власти на управляемые объекты (отрасли, сферы, органы управления различных организаций, коллективы работников, граждан). Эти методы показывают, как, каким образом государство решает задачи в области управления.

Форма управления – это внешне выраженное действие органа исполнительной власти или его должностного лица в рамках наделенной компетенции.

Формы управления классифицируют по различным основаниям:

1) в зависимости от объекта управления (вида правоотношений):

внешняя (при выполнении органом исполнительной власти своих задач и функций по отношению к внешним участникам управленческих общественных связей) и внутренняя (при решении своих внутриорганизационных вопросов);

2) по характеру вызываемых последствий: правовые и неправовые.

Одной из наиболее значимых правовых форм реализации исполнительной власти являются принятие органами исполнительной власти нормативных правовых актов и издание индивидуальных актов в случае применения норм права к конкретным лицам. Однако могут совершаться действия, имеющие иное правовое значение, например: выдача документов, подтверждающих наличие специального права (в частности, на управление транспортным средством); осуществление обязательной государственной регистрации; представление обязательных отчетов.

Акты органов исполнительной власти отличаются от других правовых документов как по внешнему оформлению, так и по наименованию и процедуре принятия. Принимаются они только по вопросам исполнительной и распорядительной деятельности и только в пределах соответствующей компетенции. Издаются они, как правило, в качестве письменного документа. Однако возможен и устный вариант, например, в виде команд в системе военного управления. В определенных случаях используются условные знаки, изображения, например, запрещающие движение транспорта или предупреждающие о какой-либо угрозе техногенного характера.

Виды правовых актов управления классифицируются по различным основаниям, основные из которых следующие:

- по органам, издающим акты: правовые акты управления, издаваемые Президентом РФ (указы и распоряжения); Правительством РФ (постановления и распоряжения); федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами (постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения (нормативные акты), а также акты, изданные в ином виде, не имеющие нормативного

правового характера (указания и др.); руководители высших органов исполнительной власти субъектов РФ (постановления и распоряжения); руководители органов администраций субъекта РФ (приказы и указания); местные администрации (постановления, распоряжения, приказы);

- по территории действия: федеральные, на уровне субъекта РФ, на уровне административно-территориальной единицы;

- по характеру компетенции: общей, межотраслевой (функциональной) и отраслевой компетенции;

- по юридическим свойствам: нормативные, индивидуальные и имеющие иное правовое значение;

- по сроку действия: бессрочные, срочные, временные.

В последние годы появился новый правовой акт управления – административно-правовые договоры и соглашения.

Неправовые формы реализации исполнительной власти именуются так потому, что не связаны с изданием правовых актов и совершением юридически значимых действий, – они не порождают, не изменяют и не прекращают административно-правовые отношения. Однако их роль велика, поскольку они обеспечивают выполнение органами исполнительной власти своих государственно-властных полномочий. Неправовые формы могут осуществляться до правовых, сопутствовать им или следовать за ними.

Разновидностью неправовой формы является осуществление организационных действий: разработка программ, проведение совещаний, контроль, разъяснение тех или иных мероприятий, изучение и обобщение опыта работы, подбор кадров и т.д. (они составляют б*о*льшую часть ежедневной работы органов исполнительной власти).

Еще одной разновидностью неправовой формы является выполнение материально-технических действий: сбор и анализ информации, проведение исследований и разработок, подготовка к изданию и само издание актов, ведение делопроизводства, составление справок и т.д. (такие действия носят вспомогательный характер).

3) по способу выражения – словесная (письменная и устная) и конклюдентная (с помощью условных знаков, изображений).

Наиболее общими методами и формами работы органов исполнительной власти являются: принятие правовых актов (общих и индивидуальных); разработка мер по их обеспечению (инструктирование, инспектирование); организация взаимодействия с общественностью и др.

Конечно, деление всех форм управления по любым основаниям условно, так как они тесно взаимосвязаны, переплетены одна с другой. Но все же они различны по своему юридическому значению. Эффективность управленческой деятельности в немалой степени зависит от умелого их сочетания.

Структура органа исполнительной власти – это его внутреннее построение, в которое входят несколько типовых видов структурных подразделений: руководство (начальник, его заместители, коллегия, если имеется); подразделения, осуществляющие функции общего управления (штабы, аппараты); отраслевые структурные подразделения; функциональные структурные подразделения; контрольно-надзорные структурные подразделения (обеспечение законности и дисциплины в деятельности всего органа); вспомогательные подразделения и службы (обслуживающие структурные подразделения).

Правовой основой для формирования органов исполнительной власти являются конкретные правовые нормы, предусматривающие какой именно орган и кем может быть создан. Например, правовым основанием формирования всех министерств и ведомств, руководство деятельностью которых будет осуществлять Президент РФ, являются конкретные Указы Президента РФ о создании такого органа и установлении его структуры (МВД РФ, МИД РФ, ФСИН, ФССП и др.). Структура может быть примерной, типовой и индивидуальной. Она отражается в Штатном расписании – перечне структурных подразделений и должностей.

Федеративное устройство РФ обусловливает разделение предметов

ведения и полномочий между российскими органами исполнительной власти. Разделение предметов ведения и полномочий влечет за собой необходимость создания системы органов исполнительной власти, состоящей из определенных организационно-правовых образований с установленной за каждым из них компетенцией.

Система органов исполнительной власти РФ представляет собой совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых органов исполнительной власти, образованных и действующих на ее территории, в соответствии с законодательством.

Система органов исполнительной власти строится на определенных принципах, под которыми понимаются исходные положения, отражающие объективные закономерности формирования и деятельности государственной власти и развития системы государственного управления. Данные принципы положены в основу формирования и функционирования органов исполнительной власти и некоторые из них можно встретить в законодательстве. Ученые-административисты выделяют разное количество таких принципов. Однако все принципы организации и функционирования исполнительной власти можно разделить на две большие группы:

1) конституционные, которые установлены Конституцией РФ и обусловлены по содержанию конституционно-правовыми и иными законодательными нормами;

2) организационные, характеризующие организационные связи между различными звеньями системы государственного управления, которые возникают в процессе деятельности управленческих органов.

Конституционные принципы:

- участие политических партий в управлении (влияние политических партий на выработку тактики, стратегии и практики управленческой (исполнительно-распорядительной) государственной деятельности);

- демократизм формирования и функционирования исполнительной власти (свободное участие граждан в формировании органов исполнительной

власти, в реальном их влиянии на практическую деятельность по управлению и осуществлению контроля за их работой, в использовании в необходимых случаях возможности судебной защиты);

- принцип законности (формирование и функционирование системы органов исполнительной власти должно базироваться на нормах права и преследовать цели обеспечения выполнения государственных функций, признания, соблюдения и защиты прав и свобод граждан);

- принцип федерализма (вытекает из федеративного устройства РФ (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ), предусматривающим два уровня единой системы исполнительной власти в РФ: федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ).

Организационные принципы:

- принцип распределения и нормативного установления функций и полномочий (предполагает четкое определение в нормативных актах полномочий каждого органа исполнительной власти);

- принцип централизации и децентрализации исполнительной власти (централизация обусловлена единством системы исполнительной власти, которое в свою очередь определяется наличием предметов и полномочий, находящихся в ведении федеральных органов исполнительной власти, и их совместного ведения с органами исполнительной власти субъектов РФ, а создание федеральными органами исполнительной власти территориальных органов и есть реализация принципа децентрализации управления).

- принцип отраслевого управления (предполагает обособление органов исполнительной власти в отдельную отрасль, внутри которой могут использоваться специальные формы управления и применяться специфические методы и позволяет закрепить за каждым органом государственного управления специальный объект управления);

- принцип территориального управления (предполагает что федеральные органы исполнительной власти образуют свои территориальные органы в субъектах РФ, а органы исполнительной власти субъектов РФ согласовывают

планы своей деятельности, совместно разрабатывают региональные и отраслевые программы, заключают публично-правовые договоры);

- принцип межотраслевого управления (осуществление межотраслевого управления органами надведомственного, межотраслевого управления и межотраслевой координации по определенным направлениям управленческой деятельности – стандартизация, сертификация продукции, планирование и др.);

- принцип линейности (состоит в установлении между руководством органа исполнительной власти и объектом управления прямых организационных связей (непосредственное подчинение, прямое подчинение), то есть линейное управление характеризуется прямым служебным подчинением).

Таким образом, систему органов исполнительной власти РФ образуют две группы органов:

- федеральные органы исполнительной власти;

- органы исполнительной власти субъектов РФ.

В настоящее время к *федеральным органам исполнительной власти* относятся Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции (федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства). Основополагающим документом для Правительства РФ (высшего органа исполнительной власти в РФ) является ФКЗ «О правительстве РФ». Помимо него на административно-правовой статус органов исполнительной власти влияют указы Президента РФ: Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Именно Указ Президента РФ № 636 в приложении отражает исчерпывающий перечень федеральных органов исполнительной власти и делит их на три группы:

- федеральные министерства, федеральные службы и федеральные

агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам;

- федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам;

- федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ[92].

Функции первых федеральных органов исполнительной власти определяются указами Президента РФ, их руководители и заместители, назначаются на должность и освобождаются от нее Президентом РФ, который также определяет порядок взаимодействия данных органов с другими органами исполнительной власти. Руководство деятельностью остальных органов исполнительной власти находится в ведении Правительства РФ.

В первой главе рассмотрены правовой статус Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, поэтому рассмотрим статус *территориальных органов исполнительной власти*.

Ч. 1 ст. 78 Конституции РФ предусмотрено, что федеральные органы исполнительной власти с целью реализации собственных полномочий имеют возможность формировать собственные территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

Постановлением Правительства РФ от 27.05.1993 года № 491 «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств РФ»[93] одобрены Предложения об алгоритме формирования и функционирования территориальных органов министерств и ведомств РФ, на основании которых территориальные органы исполнительной власти входят

---

[92] Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 03.04.2017) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

[93] Постановление Правительства РФ от 27.05.1993 № 491 «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1993. - № 22.

в систему органов исполнительной власти РФ и ведут свою деятельность под управлением соответствующих центральных органов федеральной исполнительной власти, а по вопросам, составляющим компетенцию субъектов РФ, – во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти субъектов РФ.

Создание, реорганизация, ликвидация территориальных органов, а также назначение и освобождение от должности руководителей, производятся соответствующим центральным органом федеральной исполнительной власти по согласованию с администрациями субъектов РФ.

Финансирование осуществляется в основном за счет средств федерального бюджета, но может финансироваться и бюджетами субъектов РФ.

Органы исполнительной власти субъектов РФ оказывают необходимую помощь территориальным органам в выделении им помещений и создании необходимых условий для их работы и социального развития.

Основные задачи и функции территориальных органов определяются исходя из задач и функций соответствующих министерств и ведомств РФ с учетом конкретных особенностей регионов, в которых они осуществляют свою деятельность.

Юридически органы исполнительной власти субъектов РФ не находятся в организационном подчинении аналогичных федеральных органов. Поэтому последние вправе лишь координировать работу соответствующих их профилю органов исполнительной власти субъектов РФ (министерств, управлений, комитетов, департаментов, отделов).

Это хорошо видно на примере МВД России. Приказ МВД России от 30.04.2011 № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России», в целях приведения структур территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации в соответствии с законодательством и унификации данных структур на территории РФ, утверждает типовые структуры своих

органов на окружном, межрегиональном и региональном уровнях.

К органам исполнительной власти субъектов РФ относятся такие органы, компетенция которых определена конституциями или уставами субъектов РФ, а также принимаемыми на их основе законами. Ч. 2 ст. 11 Конституции РФ предусматривает самостоятельное определение субъектом РФ системы органов исполнительной власти на своей территории. Однако, перед учреждением того или иного органа исполнительной власти (определением его системы, организационно-правовой формы, наименования, функций и полномочий), субъект РФ должен учитывать основы конституционного строя РФ и требования ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[94].

Гл. 3 данного закона устанавливает правовые основы статуса высшего должностного лица субъекта РФ. В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом, возглавляемым его руководителем (ч. 1 ст. 17), который определяет структуру органов исполнительной власти субъекта РФ (ч. 2 ст. 17), путем издания соответствующих постановлений.

Наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ определяется с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ, при этом наименование не может содержать слов или словосочетаний, составляющих наименование главы государства – Президента РФ (ч. 6 ст. 18). Высшим должностным лицом субъекта РФ может быть гражданин 30 лет, не имеющим иностранного гражданства, который должен быть выбран гражданами России, проживающими на территории субъекта РФ, с соблюдением избирательных требований, на срок не более пяти лет и не может избираться на указанную должность более двух сроков подряд (ч. 5 ст. 18).

---

[94] Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Например, в Ставропольском крае, согласно ст. 8 Устава Ставропольского края[95], исполнительную власть в Ставропольском крае осуществляют органы исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти - Правительством Ставропольского края, а высшим должностным лицом Ставропольского края является Губернатор Ставропольского края, наделенный собственной компетенцией.

Высшее должностное лицо субъекта РФ обладает рядом полномочий:

- представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;

- обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;

- формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта РФ и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;

- представляет в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;

- вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, а также

---

[95] Закон СК от 12.10.1994 № 6-кз (ред. от 05.05.2017) «Устав (Основной закон) Ставропольского края» // ИПС Консультант плюс.

созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ конституцией (уставом) субъекта РФ;

- вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ с правом совещательного голоса;

- обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта Российской Федерации и в соответствии с законодательством РФ может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

- осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством.

В подавляющем большинстве субъектов РФ определяется следующая структура органов исполнительной власти: губернатор, правительство, областные и территориальные органы исполнительной власти.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии (ч. 1 ст. 21). В частности этот орган:

- осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

- разрабатывает для представления в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект бюджета, а также проекты социально-экономического развития субъекта

Федерации;

- обеспечивает исполнение бюджета и готовит отчет об исполнении бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта;

- управляет и распоряжается собственностью субъекта Федерации, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ;

- 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.

Расширение прав и повышение самостоятельности регионов, которое наблюдается в последние годы, является объективным процессом в развитии федеративного государства. В то же время недопустим любой выход за пределы установленной им компетенции, так как это означает незаконное присвоение властных полномочий. В своей практической деятельности органы исполнительной власти субъектов РФ должны строго руководствоваться ст. 73 Конституции РФ.

Местные органы исполнительной власти (органы местного самоуправления) как таковые не предусмотрены Конституцией РФ, однако в ряде конституций республик, входящих в состав России (Ингушетии, Коми, Хакасии), прямо предусматриваются органы местной государственной власти и управления, то есть исполнительно-распорядительные органы.

В ст. 94 Конституции Республики Коми от 17.02.1994 указано: «Исполнительно-распорядительным органом муниципального образования является администрация муниципального образования». Данный орган входит в систему исполнительной власти республики.

В соответствии с законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[96], а также Указом Президента РФ

[96] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс».

«О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»[97] и другими нормативными актами, местное самоуправление представляет собой организационную форму осуществления населением власти на местах, которая призвана обеспечивать самостоятельное и под свою ответственность, решение гражданами, проживающими на той или иной территории муниципального образования (города, сельского поселения и др.), вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических или иных местных традиций. Такими органами могут являться: собрание представителей (дума, муниципальный комитет); глава местного самоуправления (глава местной администрации, мэр, староста).

Органы местного самоуправления – муниципальные органы – это наделенные полномочиями органы по непосредственному, оперативному управлению муниципальной собственностью, финансами, хозяйственной, социально-культурной и иными сферами жизнедеятельности местного значения (ст. 2 ФЗ об общих принципах организации местного самоуправления в РФ). Таким образом, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но допускается передача осуществления части полномочий органам государственной власти по вопросам местного значения (ч. 3 ст. 78 Конституции РФ), как и наоборот – органам исполнительной власти субъекта РФ полномочий федеральных органов исполнительной власти (ч. 2 ст. 78 Конституции РФ).

Компетенция органов местного самоуправления определяется законами и уставами муниципальных образований.

Так, в соответствии с уставом Ставропольского края на органы местного самоуправления могут быть возложены следующие обязанности:

- принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования;
- принятие планов и программ развития муниципального образования,

[97] Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2265 "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС «Консультант плюс».

утверждение отчетов об их исполнении;

- установление местных налогов и сборов;
- установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;
- контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами.

Деятельность органов местного самоуправления гарантируется предоставлением им права на судебную защиту, право на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти, а также в связи с неправомерными действиями этих органов.

Они обладают правом самостоятельно распоряжаться муниципальной собственностью, которая не может быть передана в собственность государства без согласия органов местного самоуправления или без решения суда.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Ответственность перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Ответственность перед государством наступает в случае нарушения органами местного самоуправления и должностными лицами этих органов законодательства, устава муниципального образования.

§ 2. Понятие, содержание и структура административно-правового статуса государственного служащего

Каждый государственный служащий имеет свой строго определенный законодательством правовой статус, основанный на едином для всех статусе гражданина. Государственный служащий в процессе своей службы вступает в правовые отношения с государством и своими служебными действиями порождает юридические последствия для других лиц, с которыми он взаимодействует. Правовые же отношения по поводу трудовой деятельности государственного служащего относятся к области трудовых отношений, которые урегулированы нормами трудового, а не административного права.

Понятие государственной службы закреплено в ст. 1 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»[98], согласно которой, *государственная служба Российской Федерации* – это профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

В литературе отмечается, что определение, предложенное законодателем, предполагает функциональную характеристику государственной службы, но остается неразрешенным вопрос, на что направлена названная деятельность, иначе говоря, что выступает ее

---

[98] Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2003. - № 22. - Ст. 2063.

содержанием, а что предметом правового регулирования государственных служебных отношений. Ведь не секрет, что «конституирующей характеристикой деятельности является предметность; первоначально деятельность детерминируется предметом, а затем она опосредствуется и регулируется его образом как своим субъективным продуктом»[99].

«Исходя из признаков, названных в предложенном определении, можно заключить, что указанный вид деятельности не самостоятельный и не первичный, задающий тон в государственной политике; это обслуживание, обеспечение, содействие реализации государственных функций. Таким образом, можно, не сомневаясь, рассматривать государственную служебную деятельность как элемент системы государственного управления»[100].

Одной из разновидностей государственной службы является *государственная служба субъектов РФ*, которая регламентируется законодательством субъектов РФ.

Ст. 3 ФЗ О системе государственной службы РФ определяет основные *принципы* построения и функционирования системы государственной службы в России:

- 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 (далее – государственные органы);

- законность;

- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

- равный доступ граждан к государственной службе;

- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к

---

[99] Леонтьев, А.А. Деятельный ум (Деятельность. Знак. Личность) / А.А. Леонтьев. - М., 2001. - С. 115.

[100] Осинцев, Д.В. Государственная служба в системе государственного управления (проблема правового института) / Д.В. Осинцев // Российский юридический журнал. - 2010. - № 5. - С. 66 - 74.

организации государственной службы;

- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

- открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;

- профессионализм и компетентность государственных служащих;

- защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Принципы, на основе которых строится и формируется современная российская государственная служба, представляют собой единую систему, при этом каждый принцип характеризует определенную сторону (базовый элемент) системы государственной службы в Российской Федерации, и, только находясь в единстве и во взаимосвязи, они позволяют уяснить сущность построения и функционирования института государственной службы в целом. В силу многозначности связей нарушение хотя бы одного принципа неминуемо влечет нарушение других принципов, вызывает серьезное осложнение, а порой и невозможность успешного решения стоящих перед институтом государственной службы задач.

Согласно ст. 2 ФЗ О системе государственной службы РФ, *система государственной службы* включает в себя: государственную гражданскую службу; военную службу; государственную службу иных видов. Последние два вида государственной службы устанавливаются федеральными законами и являются видами *федеральной государственной службы*, под которой законодатель понимает профессиональную служебную деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан

на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

Видами государственной гражданской службы являются: *федеральная государственная гражданская служба* и *государственная гражданская служба субъектов РФ*. Отношения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, регулируются ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[101].

Законом установлено, что на гражданскую службу вправе поступать граждане РФ, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям.

Военная служба – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях или не на воинских должностях в случаях и на условиях, предусмотренных федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента РФ, в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания. Основными документами, регламентирующими правовую организацию военной службы

[101] Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 02.08.2004. - № 31. - ст. 3215.

в РФ, являются ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»[102] и ФЗ «О статусе военнослужащих»[103]. Военная служба предусмотрена для граждан, не имеющих иностранного гражданства, и для граждан, имеющих его.

Военная служба для граждан РФ может осуществляться как в добровольном, так и в обязательном порядке и в последнем случае тесно связана с воинской обязанностью и воинским учетом. Отсюда вытекают два разных основания прохождения военной службы: призыв, которому подлежит мужское население возрастной категории от 18 до 27 лет, и служба по контракту.

Все граждане РФ обязаны состоять на воинском учете в год достижения ими возраста 17 лет, за исключением граждан освобожденных от исполнения воинской обязанности в соответствии законом; проходящих военную службу или альтернативную гражданскую службу; отбывающих наказание в виде лишения свободы; женского пола, не имеющих военно-учетной специальности; постоянно проживающих за пределами Российской Федерации. Порядок и особенности воинского учета граждан, проходящих службу в органах внутренних дел, войсках национальной гвардии РФ, Государственной противопожарной службе, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы на должностях рядового и начальствующего состава, определяются Положением о воинском учете, утверждаемым Правительством РФ[104].

В отличие от граждан РФ, иностранные граждане могут проходить военную службу только по контракту, а впервые поступающие на нее дают не военную присягу, а обязательство.

Обязательным мероприятием, предшествующим прохождению военной службы для различных категорий граждан является прохождение

---

[102] Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства РФ. - 30.03.1998. - № 13. - ст. 1475.

[103] Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017, с изм. от 16.11.2017) «О статусе военнослужащих» // СПС «КонсультантПлюс».

[104] Постановление Правительства РФ от 27.11.2006 № 719 (ред. от 27.06.2017) «Об утверждении Положения о воинском учете» // СПС «КонсультантПлюс».

медицинского освидетельствования, на предмет годности к службе.

В настоящее время законодатель не принял самостоятельного закона об *иных видах государственной службы*. Деятельность иных государственных служащих регулируется законами о конкретных видах таких служб. Такая служба носит многоплановый характер, осуществляется большим количеством органов.

Достаточно детально урегулирован вопрос государственной службы в органах внутренних дел. Так, согласно ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[105], служба в органах внутренних дел – это федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ на должностях в органах внутренних дел РФ, а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, которые предусмотрены данным Федеральным законом, другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента РФ.

Полномочия государственных органов, в том числе органов исполнительной власти, реализуются через деятельность государственных служащих, замещающих должности государственной службы, учреждаемые в этих государственных органах.

Федеральный государственный служащий – гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета (ст. 10 ФЗ-58). Соответственно *государственным гражданским служащим субъекта РФ*, будет являться гражданин, осуществляющий ту же деятельность, только на должности государственной гражданской службы

[105] Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 05.12.2011. - № 49 (ч. 1). - ст. 7020.

субъекта РФ, денежное содержание он будет получать за счет средств бюджета субъекта РФ. В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта РФ может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета.

В науке и практике существуют противоречивые мнения относительно понятия государственного служащего. Поэтому необходимо назвать его признаки:

- во-первых, государственный служащий — это физическое лицо, гражданин РФ не моложе 18 лет, владеющий государственным языком, имеющий профессиональное образование и соответствующий квалификационным требованиям, установленным соответствующим федеральным законом. Согласно ч. 4 ст. 32 Конституции РФ граждане России имеют равный доступ к государственной службе;

- во-вторых, государственный служащий должен отвечать требованиям законодательства о государственной службе, т.е. положениям конкретного закона о соответствующем виде государственной службы;

- в-третьих, государственный служащий, лицо, замещающее в установленном законом порядке должность государственной службы. 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;

- в-четвертых, государственный служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность по обеспечению исполнения полномочий органов государственной власти, иных государственных органов, содержание которой определяют специальные федеральные законы. Специальные федеральные законы определяют содержание (цели, задачи и основные направления) деятельности служащего, его правовое положение (обязанности, права, ограничения, запреты, ответственность, гарантии и т.д.);

- в-пятых, государственному служащему присваивается в установленном законом порядке классный чин, дипломатический ранг, воинское и специальное звание, которые соответствуют замещаемой должности в зависимости от группы. Гражданам, проходящим федеральную государственную службу, в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы, присваиваются классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания. В соответствии с федеральным законом о виде государственной службы для граждан, проходящих государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации, устанавливаются классные чины;

- в-шестых, государственный служащий получает денежное содержание (вознаграждение) за счет средств федерального бюджета или бюджета соответствующего субъекта РФ.

Совокупность перечисленных признаков позволяет сформулировать следующее определение. *Государственным служащим* является гражданин РФ, замещающий в установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации порядке включенную в штат должность государственной службы в структуре органа государственной власти (исполнительной, законодательной и судебной), имеющий классный чин, дипломатический ранг, воинское или специальное звание, заключивший с государственным органом служебный контракт (принявший присягу на верность РФ), осуществляющий от имени государства предоставленные ему функции и полномочия (в том числе и государственно-властные), получающий денежное содержание и имеющий гарантированный государством социально-правовой статус.

Понятие государственный служащий неразрывно связано с понятием *должность*, легального определения данному понятию современное законодательство о службе не дает. При этом необходимо разграничивать такие понятия, как «учреждение должности» и «замещение должности». *Учреждение должности* – это порядок установления должности

уполномоченным субъектом (государственным органом, должностным лицом) в структуре самого государственного органа. *Замещение должности* – это способ поступления гражданина на государственную службу (зачисление, назначение, избрание, конкурс) и прохождение государственной службы в соответствующей должности. В свою очередь именно замещаемая должность государственной службы определяет административно-правовой статус конкретного государственного служащего.

ФЗ о системе государственной службы РФ определяет систему и модель государственной службы по организационно-должностному критерию, устанавливая систему и виды должностей государственной службы.

Должности государственной службы учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом РФ (ст. 8 Закона). Они подразделяются на: должности федеральной государственной гражданской службы; должности государственной гражданской службы субъекта РФ; воинские должности; должности федеральной государственной службы иных видов. При этом в федеральном государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы различных видов, а также предусмотрены должности, не являющиеся должностями государственной службы, то есть для работников, трудовая деятельность которых, регулируется законодательством о труде.

В частности, в соответствии со ст. 9 ФЗ № 79-ФЗ должности гражданской службы подразделяются на категории (руководители, помощники (советники), специалисты, обеспечивающие специалисты) и группы (высшие должности гражданской службы, главные должности гражданской службы, ведущие должности гражданской службы, старшие должности гражданской службы, младшие должности гражданской службы).

В ст. 12 указаны дополнительные квалификационные требования для замещения таких должностей, которые устанавливаются в соответствии с категориями и группами (касаются наличия определенного образования), областью и видом профессиональной служебной деятельности гражданского

служащего (закрепляются должностным регламентом), в соответствии с Указом президента РФ[106] (касаются стажа).

ФЗ о системе государственной службы РФ (ст. 9) устанавливает, что перечни: 1) должностей федеральной государственной гражданской службы; 2) типовых воинских должностей; 3) типовых должностей федеральной государственной службы иных видов – утверждаются Президентом РФ и образуют реестр должностей федеральной государственной службы[107]. Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта РФ утверждается либо законом, либо иным нормативным правовым актом субъекта РФ.

Государственные должности в субъектах РФ также подразделяются на аналогичные по наименованию категории и классификационные группы государственных должностей[108].

В систему должностей государственной службы не входят государственные должности РФ и государственные должности субъектов РФ, то есть должности, 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. По таким должностям Указом Президента РФ утверждается Сводный перечень государственных должностей Российской Федерации[109]. В нем выделяются, например, государственные должности Президента РФ, Председателя Правительства РФ, Федерального министра, Председателя Совета Федерации и

---

[106] Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 16 (ред. от 12.10.2017) «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» // СПС «КонсультантПлюс».

[107] Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 10.02.2018) «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы» // СПС «КонсультантПлюс».

[108] Административное право: учебник для академического бакалавриата / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. – М.: Издательство Юрайт, 2014. – С. 120.

[109] Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Уполномоченного по правам человека, Генерального прокурора РФ, Председателя Счетной палаты, Председателя ЦИК РФ, председателя федерального суда, судьи федерального суда.

Деятельность лиц, которые замещают государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ ФЗ № 58-ФЗ не регулируется (ч. 2 ст. 1). Их правовой статус устанавливается специальными федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Должность в государственных органах понимается как его часть, обособленная и закрепленная в официальных документах, как единица организованной структуры, заключающая в себе часть компетенции государственного органа. Она устанавливает определенный объем прав и обязанностей государственного служащего.

Лица, замещающие определенные должности, должны соответствовать установленным требованиям, вытекающим из должностной компетенции, представляющей собою устойчивый комплекс обязанностей и прав, юридически закрепленный и ориентированный на одного служащего, который должен осуществлять свою деятельность в государственном органе.

Должность для правового статуса государственного служащего является соединением его организационно-правового положения и состоит из двух частей: служебной и личной. Причем если вторая часть устанавливает различные гарантии для служащего (размер отпуска, льготы, компенсации и др.), то в первой заключены его служебные обязанности и права (обязанность соблюдать внутренний распорядок, право применять меры административного пресечения и др.).

Понятие *должностного лица* в административном праве многозначно и относится к нескольким видовым категориям служащих.

Данное в КоАП РФ определение должностного лица как специального субъекта административных правонарушений, подчеркивает лишь общие для

всех отраслей права элементы характеристики данного понятия, а именно наличие организационно-распорядительных и (или) административно-хозяйственных полномочий у такого лица.

В дисциплинарных административно-правовых отношениях, должностным лицом выступает руководитель, наделенный правом как назначения на должность конкретного служащего, так и его увольнения. В отношениях не связанных со служебным подчинением, должностным лицом выступает лицо, наделенное публичной властью (осуществление контрольно-надзорных полномочий, охрана общественного порядка).

Административно-правовой статус государственного служащего определяется занимаемой должностью, и представляет собой правовое положение служащих в государственном органе, в системе соответствующих внутренних и внешних административных и государственно-служебных правоотношений[110].

В административно-правовой статус включают несколько элементов: реализация предоставляемых прав и обязанностей, гарантии такой реализации, ограничения и запреты, периодическая аттестация, возможное применение мер поощрения и наступление ответственности.

Государственный служащий, как и любой другой субъект права, наделяется определенными *обязанностями и правами*, за правильное исполнение или не исполнение которых, на него может налагаться ответственность. Все права и обязанности государственных служащих, можно разделить на несколько групп: *общие, особенные и специальные*.

Общими считаются такие права и обязанности, которые закреплены в общих документах: Конституция РФ, ФЗ, законы субъектов РФ; особенные – отражают и закрепляют видовую характеристику различных сфер государственной деятельности (должностные); а специальные – специфику деятельности отдельных категорий служащих (применение оружия и

[110] Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононов, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. – с. 166.

специальных средств, специальная охрана).

Анализ обязанностей позволяет выделить общие (служебные) обязанности, которые устанавливаются законодательством для государственных служащих. К таким обязанностям можно отнести:

а) обеспечивать поддержку конституционного строя и соблюдение Конституции РФ, реализацию федеральных законов и законов субъектов РФ;

б) добросовестно исполнять должностные обязанности;

в) обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан;

г) исполнять приказы, распоряжения и указания, вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных;

д) соблюдать установленные в государственном органе правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции, порядок работы со служебной информацией;

е) поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей;

ж) хранить государственную и иную охраняемую законом тайну и др.

Это далеко не полный перечень служебных обязанностей, возлагаемых на государственных служащих. Их круг сводится к обеспечению соблюдения Конституции РФ, реализации федеральных законов, а также законов субъектов РФ.

Должностные обязанности, определяются должностными инструкциями, положениями, уставами, которые разрабатываются на основе квалификационных требований, установленных федеральным законодательством о соответствующих государственных органах, и утверждаются руководителями этих органов и их структурных подразделений.

Посредством данных актов конкретизируется выполнение соответствующих *функций*, совокупность служебных обязанностей,

взаимодействие структурных подразделений, система связей между служащими, а также их персональная ответственность за порученный участок деятельности.

Должностные обязанности устанавливаются не персонально для каждого служащего, а для должности, то есть они определяются служебным местом, которое он занимает в структуре государственного органа.

Спектр должностных обязанностей широк и обусловлен в первую очередь множеством самих должностей, а также наличием других факторов, к которым следует относить: наименование должности; уровень компетенции органа, где учреждена эта должность; объем, специфику задач и функций, выполняемых органом или его структурным подразделением; район, в котором расположен государственный орган; степень укомплектованности органа персоналом и т.п.

Права, общие для всех государственных служащих, могут быть подразделены на две группы.

Первая группа относится к существу служебной деятельности. Это права на: 1) ознакомление с документами, определяющими права и обязанности; 2) получение информации; 3) посещение предприятий; 4) принятие решений и участие в их подготовке; 5) участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной государственной должности; 6) продвижение по службе; 7) переподготовку и повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета.

Вторую группу составляют служебные права, сопутствующие правовому статусу государственных служащих. Это права: 1) на пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы; 2) на ознакомление с материалами своего личного дела; 3) на требование проведение служебного расследования для опровержения сведений, порочащих честь и достоинство государственного служащего; 4) на объединение в профсоюзы для защиты своих прав; 5) на обращение в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой.

Кроме прав и обязанностей государственный служащий, поступая на государственную должность, добровольно принимает и ряд установленных законодательством *ограничений и запретов*, которые многие ученые относят к разновидности обязанностей. Они имеют своей целью обеспечить достаточно высокий моральный облик государственного служащего и свободу его действий в пределах должностных полномочий. Такие ограничения направлены на воспрепятствование возможным злоупотреблениям и проявлениям коррупции и для каждого вида государственной службы устанавливаются отдельно, однако есть и общие[111].

Как представляется, установленные законодательством ограничения и запреты, связанные с прохождением государственной службы, необходимо рассматривать в пяти основных аспектах:

- несовместимость государственно-служебной деятельности с другими видами оплачиваемой деятельности, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

- недопустимость получения вознаграждения от третьих лиц за исполнение должностных обязанностей;

- строгое соблюдение государственно-служебной дисциплины;

- приоритет государственных интересов над личными;

- политическая нейтральность.

В принятом тексте ФЗ «О противодействии коррупции» указание на официально допустимый размер вознаграждения государственных служащих отсутствует.

В соответствии с п.п. 1 и 2 ст. 10 ФЗ о противодействии коррупции, под *конфликтом интересов* понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может

---

[111] Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».

повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным выше, и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми указанное лицо, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

В ст. 12 рассматриваемого закона предусмотрены следующие дополнительные ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора: «в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работы (оказывать данной организации услуги) в течение месяца стоимостью более ста тысяч рублей на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров), если отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных или муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов»; «в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы обязан при заключении трудовых или гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг), указанных выше, сообщать работодателю сведения о

последнем месте своей службы».

На работодателя возлагается обязанность в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Важную роль в обеспечении эффективной работы государственного аппарата играют разнообразные и существенные *гарантии*, установленные законодательством для государственного служащего. Гарантии необходимы для качественного исполнения государственным служащим своих обязанностей по замещаемой должности и заключаются в мерах правового, имущественного и организационного характера, объем которых не одинаков для разных видов государственной службы. Основные гарантии распространяются на: страхование, бесплатное медицинское обслуживание, возмещение вреда и убытков, повышение квалификации, получение денежного содержания, предоставление жилья, продовольственное и вещевое обеспечение и иные.

Аттестация государственных служащих проводится для определения уровня профессиональной подготовки служащего и соответствия его занимаемой должности, либо с целью присвоения ему более высокого квалификационного разряда. Порядок и условия проведения аттестации устанавливается для различных служб по-разному, периодичность ее проведения – один раз в три, четыре или пять лет (например, для гражданских служащих – 3 года, для сотрудников ОВД – 4 года, для военнослужащих – 5 лет).

Не подлежат аттестации гражданские служащие, замещающие соответствующие должности категорий «руководитель» и «помощники (советники)», в случае заключения с ними срочного служебного контракта. Результат аттестации отражается в одном из трех возможных выводов: соответствие занимаемой должности, соответствие с учетом выполнения

рекомендаций, не соответствие занимаемой должности. Аттестация призвана способствовать совершенствованию деятельности государственных органов, а так же повышению квалификации ее служащих.

Поощрение государственных служащих применяется за успешное и добросовестное исполнение должностных обязанностей, продолжительную и безупречную службу, выполнение особых заданий, и представляет собой положительные меры воздействия на основаниях, условиях и в порядке, установленном законодательством для каждого отдельного вида службы. Среди самых распространенных видов мер поощрений выделяют объявление благодарности, награждение почетной грамотой, выплата единовременного поощрения, вручение ценного подарка, присвоение почетных званий, награждение знаками отличия, орденами, медалями и др. Отдельным нормативно-правовым актом, устанавливающим меры поощрения для всех государственных служащих, является Указ Президента РФ «О единовременном поощрении лиц, проходящих федеральную государственную службу»[112], которым предусматривается выплата единовременных поощрений в различных размерах (например, при поощрении Правительством РФ или Президентом РФ).

Неукоснительное соблюдение, укрепление государственной дисциплины на порученном участке работы – одна из важнейших обязанностей служащих. За невыполнение этой обязанности они могут привлекаться к *ответственности* – дисциплинарной, административной, материальной, уголовной.

Основанием дисциплинарной ответственности для государственных служащих является дисциплинарный проступок – виновное нарушение правил, неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, в частности служебной дисциплины.

Дисциплинарные взыскания применяются, как правило, в порядке

---

[112] Указ Президента РФ от 25.07.2006 № 765 (ред. от 06.08.2017) «О единовременном поощрении лиц, проходящих (проходивших) федеральную государственную службу» // СПС «КонсультантПлюс».

служебного подчинения, только определенным кругом субъектов линейной власти, в пределах их компетенции и установленного перечня таких взысканий. Перечень дисциплинарных взысканий не может произвольно изменяться субъектами их применения, он устанавливается для каждого вида государственной службы – федеральными законами или специальными дисциплинарными уставами. К федеральному гражданскому служащему могут применяться в качестве дисциплинарного взыскания замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии; увольнение (ст. 57 ФЗ № 79-ФЗ). Для целого ряда государственных служащих, дисциплинарная ответственность и порядок ее наложения устанавливается Указами Президента РФ[113].

Государственный гражданский служащий, допустивший должностной проступок, может быть временно (но не более чем на месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания (ч. 7 ст. 59 ФЗ № 79-ФЗ). Факт применения дисциплинарного взыскания, как и факт применения поощрения к государственному служащему отражается в его личном деле и трудовой книжке.

Основанием административной ответственности является административное правонарушение. К административной ответственности привлекаются служащие, чаще всего должностные лица, за нарушение общеобязательных правил, предусмотренных КоАП РФ и другими актами, если их соблюдение вменено им в обязанность, с последующим применением административных санкций. Некоторые государственные служащие является специальными субъектами административной ответственности, которым такая ответственность заменяется на дисциплинарную (ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ). Однако за отдельные правонарушения они несут административную

[113] Указ Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 (ред. от 22.01.2018) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 14.10.2012 № 1377 (ред. от 07.04.2017) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // ИПС Консультант плюс.

ответственность на общих основаниях (ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ).

К служащим применяются все виды административных наказаний, предусмотренных для физических лиц, за рядом исключений:

1) административный арест не может применяться к военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудников органов, указанных в ч. 2 ст. 3.9 КоАП РФ;

2) обязательные работы не могут применяться к военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудников органов, указанных в ч. 3 ст. 3.13 КоАП РФ;

3) к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы не применяется административный штраф (ч. 6 ст. 3.5 КоАП РФ);

4) к военнослужащим – иностранным гражданам не применяется административное выдворение за пределы РФ (ч. 3 ст. 3.10 КоАП РФ).

Специальным видом административного наказания, предусматривающим административную ответственность для лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы, является дисквалификация.

Уголовная ответственность наступает за совершение преступлений. В УК РФ особо выделены должностные преступления: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285), превышение должностных полномочий (ст. 286), халатность (ст. 293), получение взятки (ст. 290), служебный подлог (ст. 292).

Материальная ответственность, в отличие от других видов юридической ответственности государственных служащих, носит восстановительный характер. Вред может причиняться как работодателю служащего, так и

исходить вовне – причиняться физическим и (или) юридическим лицам. Материальная ответственность за вред, причиненный работодателю, регламентировано трудовым законодательством (ст.ст. 238-247 ТК РФ). Материальная ответственность за причинение вреда организации или гражданину, регламентирована нормами различных отраслей права (ст.ст. 1069-1070, 1099-1101 ГК РФ, специальный Указ[114], действующий во взаимосвязи с ст.ст. 133-139 УПК РФ). В основном такое возмещение осуществляется в регрессном порядке (ч. 5 ст. 15 ФЗ № 342-ФЗ).

Материальная ответственность, как правило, бывает ограниченной: служащие, по вине которых причинен ущерб, несут ее в размере прямого ущерба, но не более своего среднего месячного заработка (ст. 241 ТК РФ). Полная материальная ответственность означает, что ущерб возмещается в полном размере. Она наступает, если, например, ущерб причинен не при исполнении служебных обязанностей, когда служащий был в нетрезвом состоянии, когда с ним заключен договор о полной материальной ответственности (ст.ст. 242-245 ТК РФ). В отношении материальной ответственности отдельных государственных служащих приняты самостоятельные нормативные акты (например, для военнослужащих[115]).

§ 3. Административно-правовой статус хозяйствующих субъектов и некоммерческих организаций

Административно-правовой статус всех видов коммерческих (хозяйствующих) и некоммерческих организаций включает в себя несколько элементов: место организации в административно-публичной сфере; сфера, предмет и виды деятельности организации; цели создания и деятельности организации; решаемые организацией задачи; выполняемые организацией

[114] Указ Президиума ВС СССР от 18.05.1981 «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей» // СПС «КонсультантПлюс».

[115] Федеральный закон от 12.07.1999 № 161-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «О материальной ответственности военнослужащих» // СПС «КонсультантПлюс».

функции; административные права и обязанности; юридическую ответственность.

Все предприятия и учреждения являются юридическими лицами, то есть организациями, имеющими обособленное имущество и отвечающими им по своим обязательствам, которые могут от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде (ч. 1 ст. 48 ГК РФ). Каждое юридическое лицо должно быть зарегистрировано в едином государственном реестре юридических лиц, в одной из организационно-правовых форм.

Однако, понятие «организация» не может быть отождествлено с понятием «юридическое лицо», так как в административно-правовых отношениях могут участвовать и организации, не имеющие статуса юридического лица. К таким организациям можно отнести некоторые органы исполнительной власти (структурные подразделения – управления, отделы, службы и территориальные подразделения – территориальные и линейные отделения МВД России), различные комиссии (административные и комиссии по делам несовершеннолетних). Поэтому следует сделать вывод, что организации, являющиеся субъектами административно-правовых отношений, не обязательно должны иметь статус юридического лица, но обязательно должны иметь возможность вступать от своего имени в административные отношения и реализовывать свои права и обязанности.

Разновидностью юридических лиц, согласно ст. 50 ГК РФ, являются коммерческие и некоммерческие организации. Основная цель деятельности коммерческих организаций является извлечение прибыли, а некоммерческие такой цели не имеют и не распределяют полученную прибыль между участниками.

Коммерческие организации могут создаваться в следующих организационно-правовых формах: хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные кооперативы, государственные и муниципальные

унитарные предприятия.

Организационно-правовых форм *некоммерческих организаций* гораздо больше, они могут создаваться в следующих формах: потребительские кооперативы (жилищные, жилищно-строительные и гаражные кооперативы, садоводческие, огороднические и дачные потребительские кооперативы, общества взаимного страхования, кредитные кооперативы, фонды проката, сельскохозяйственные потребительские кооперативы); общественные организации (политические партии и созданные в качестве юридических лиц профессиональные союзы (профсоюзные организации), органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления); общественные движения; ассоциации или союзы (некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации, объединения работодателей, объединения профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные палаты); товарищества собственников недвижимости, к которым относятся в том числе товарищества собственников жилья; казачьи общества; общины коренных малочисленных народов РФ; фонды (общественные, благотворительные); учреждения (государственные учреждения (в том числе государственные академии наук), муниципальные учреждения и частные (в том числе общественные) учреждения); автономные некоммерческие организации; религиозные организации; публично-правовые компании; адвокатские палаты; адвокатские образования; государственные корпорации; нотариальные палаты.

Административно-правовой статус дает нам представление о том, каковы место и роль этих организаций в административных правоотношениях, а также характер их взаимоотношений с другими субъектами этих отношений. Рассмотреть правовой статус всех организаций в рамках данного учебного пособия не представляется возможным, поэтому административно-правовой статус коммерческих организаций рассмотрим на примере *предприятий*.

Под предприятием подразумевается имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности, в целом признаваемый недвижимостью, и в состав которого могут входить все виды имущества, предназначенные для его деятельности (ст. 132 ГК РФ).

Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. Собственниками такого имущества могут выступать: Российская Федерация, субъекты РФ или муниципальные образования, от имени которых имущественные правомочия осуществляют либо органы исполнительной власти, либо муниципальные органы. Поэтому в форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия, учредителями которых могут быть лишь органы государственной власти или муниципальные органы. Причем создавать унитарные предприятия на основе объединения государственного и муниципального имущества запрещено.

Управление имуществом унитарного предприятия, осуществляется от лица собственника посредством издания правовых актов закрепляющих порядок владения, пользования и распоряжения таким имуществом. В отношении государственного имущества такие акты могут издавать Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) или иной орган исполнительной власти (федеральная служба или федеральное министерство), в отношении имущества субъектов РФ и муниципального имущества – муниципальные органы.

Правовой основой деятельности унитарных предприятий является ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»[116], который, в зависимости от содержания имущественных прав, выделяет *виды унитарных предприятий*:

- основанные на праве хозяйственного ведения (государственные и

[116] Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СПС «КонсультантПлюс».

муниципальные предприятия);

- основанные на праве оперативного управления (казенные предприятия).

Самостоятельным видом является федеральное унитарное предприятие, имеющее стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности Российской Федерации.

Целью создания унитарных предприятий является оптимизация управления публичным имуществом, при наличии определенных условий, которые различны для разных видов унитарных предприятий. *Для государственных и муниципальных предприятий*, при условии: необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена; необходимости осуществления деятельности в целях решения социальных задач (закупка товаров для обеспечения продовольственной безопасности); необходимости осуществления определенных видов деятельности (создание и утилизация ядерных энергетических установок военного назначения, ввоз и вывоз наркотических средств и психотропных веществ и др.); необходимости осуществления научной и научно-технической деятельности в отраслях, связанных с обеспечением безопасности Российской Федерации; необходимости разработки и изготовления отдельных видов продукции, находящейся в сфере интересов Российской Федерации и обеспечивающей безопасность Российской Федерации; необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной. *Для казенных предприятий*, при условии: если преобладающая или значительная часть производимой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг предназначена для обеспечения федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации или муниципальных нужд; необходимости использования имущества, приватизация которого запрещена; необходимости осуществления деятельности по производству товаров, выполнению работ, оказанию услуг, реализуемых по установленным

государством ценам в целях решения социальных задач; необходимости разработки и производства отдельных видов продукции, обеспечивающей безопасность Российской Федерации; необходимости производства отдельных видов продукции, изъятой из оборота или ограниченно оборотоспособной; необходимости осуществления отдельных дотируемых видов деятельности и ведения убыточных производств; необходимости осуществления деятельности, предусмотренной федеральными законами исключительно для казенных предприятий (управление химическим оружием, объектами по хранению химического оружия и объектами по уничтожению химического оружия). В решении об учреждении унитарного предприятия должны быть определены цели и предмет его деятельности. При учреждении предприятия, определяется стоимость закрепляемого за ним имущества (ст. 8 ФЗ № 161-ФЗ). Для федерального казенного предприятия учредителем может являться только Правительство РФ, утверждающее его устав.

Унитарное предприятие является юридическим лицом, а значит его *административная правоспособность и дееспособность* возникает с момента создания юридического лица, то есть с момента *государственной регистрации* (в органах ФНС России) и внесения соответствующей записи в Единый реестр юридических лиц. Обязательными документами для такой регистрации являются решение уполномоченного собственником органа о создании унитарного предприятия, устав унитарного предприятия, сведения о составе и стоимости закрепляемого имущества (ст. 10 ФЗ № 161-ФЗ). По общему правилу унитарное предприятие осуществляет свою деятельность бессрочно, однако его учредитель в уставе вправе определить срок его деятельности, что существенно сузит его правоспособность (ст. 3 ФЗ № 161-ФЗ).

Уполномоченный собственником унитарного предприятия орган осуществляет все *полномочия* собственника такого имущества, предусмотренные в п. 1 ст. 20 ФЗ № 161-ФЗ для различных сфер публичной

деятельности. Помимо решения о создании, реорганизации или ликвидации такого предприятия, публичный орган определяет виды его деятельности, на многие из которых требуется получение лицензии (например, на деятельность в области использования атомной энергии[117]); формирует уставной фонд и назначает на должность руководителя унитарного предприятия (директора или генерального директора, к которому предъявляются определенные ст. 21 ФЗ № 161-ФЗ требования), устанавливает порядок его аттестации; согласовывает прием на работу главного бухгалтера унитарного предприятия, заключение с ним, изменение и прекращение трудового договора; дает согласие на совершение сделок, в том числе релятивных (с аффилированными лицами - ст. 22 ФЗ № 161-ФЗ) и крупных, и распоряжение недвижимым имуществом, за которым осуществляет контроль; устанавливает показатели экономической эффективности деятельности предприятия и контролирует их выполнение (в соответствии с ними устанавливает или изменяет условия трудового договора с руководителем); дает согласие на создание и открытие структурных подразделений и другие.

Помимо общих полномочий, собственник имущества казенного предприятия вправе: изымать у казенного предприятия, излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, с последующим зачислением в соответствующий бюджет (порядок, размеры и сроки таких перечислений, утверждаются Правительством РФ или уполномоченными органами субъектов РФ или органами местного самоуправления[118]); обязывать казенное предприятие на осуществление конкретных сделок для обеспечения государственных или муниципальных нужд; утверждать смету доходов и расходов казенного предприятия.

---

[117] Постановление Правительства РФ от 29.03.2013 № 280 (ред. от 26.11.2016) «О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии» // ИПС Консультант плюс.

[118] Постановление Правительства РФ от 10.04.2002 № 228 (ред. от 30.06.2017) «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства РФ от 15.12.2007 № 872 (ред. от 07.09.2011, с изм. от 19.08.2016) «О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий» // СПС «КонсультантПлюс».

Вопрос оформления кредитов или иных заимствований (для государственных и муниципальных предприятий – размещение облигаций, выдача векселей), унитарное предприятие обязано согласовать с собственником имущества такого предприятия, что не подразумевает получение его согласия. Как правила, процедура согласования в данном случае подразумевает определение величины займа и направлений его использования[119].

Значительно расширены полномочия Росимущества в отношении федеральных государственных унитарных предприятий, кроме предприятий, находящихся в ведении Министерства обороны РФ и Управления делами Президента РФ[120], которому переданы функции: в сфере кадровой политики (направление предложений о прекращении трудовых отношений с руководителем предприятия); формирования уставного фонда предприятий, а также принятие решений о его увеличении или уменьшении; согласования сделок с недвижимым имуществом[121] и другие.

В ст.ст. 14 и 15 ФЗ № 161-ФЗ определены административные отношения, возникающие в результате увеличения и уменьшения уставного фонда государственных и муниципальных предприятий. Важно помнить, что в казенном предприятии уставной фонд не формируется, а для государственных и муниципальных предприятий установлены *минимальные размеры уставного фонда*, для государственных – не менее пяти тысяч МРОТ (МРОТ равен 11 163 рубля), для муниципальных – не менее одной тысячи МРОТ, установленных на дату государственной регистрации предприятия.

Максимальный размер уставного фонда ограничен размерами *резервного*

---

[119] Ласкина, Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (постатейный) / Н.В. Ласкина // СПС «КонсультантПлюс».

[120] Постановление Правительства РФ от 03.12.2004 № 739 (ред. от 05.05.2017) «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» // СПС «КонсультантПлюс».

[121] Распоряжение Минимущества РФ от 05.11.2003 № 6155-р «О согласовании сделок федерального государственного унитарного предприятия в отношении закрепленного за ним в хозяйственном ведении федерального недвижимого имущества» // СПС «КонсультантПлюс».

фонда (порядок его формирования и размеры установлены уставом – ст. 16 ФЗ № 161-ФЗ), и не должен превышать размера *чистых активов* такого предприятия. *Увеличиваться* уставной фонд может либо за счет дополнительной передачи собственником имущества, либо за счет прибыли от результатов деятельности предприятия. Основанием для принятия решения об увеличении уставного фонда являются данные утвержденной годовой бухгалтерской отчетности за истекший финансовый год. Решение об увеличении уставного фонда является правомочием собственника имущества унитарного предприятия и принимается одновременно с принятием решения о внесении соответствующих изменений в устав такого предприятия. Все документы подтверждающие факт увеличения уставного фонда, вместе с документами необходимыми при регистрации унитарного предприятия, подаются на государственную регистрацию (ст. 14 ФЗ № 161-ФЗ).

Немного сложнее обстоит дело с *уменьшением* уставного фонда государственных и муниципальных предприятий. Уставной фонд не может быть меньше определенных минимальных размеров, а для собственника установлено не только право, но и обязанность:

- по принятию решения об уменьшении уставного фонда до размера, не превышающего стоимости его чистых активов, в случае если по окончании финансового года стоимость чистых активов предприятия окажется меньше размера его уставного фонда;

- по принятию решения о ликвидации или реорганизации такого предприятия, в случае уменьшения стоимости чистых активов (по окончании финансового года) меньше минимального размера уставного фонда и невозможности ее восстановления до минимальных размеров в течение трех месяцев.

Стоимость чистых активов определяется по данным бухгалтерского учета, в порядке определенном Министерством финансов РФ[122].

[122] Приказ Минфина России от 28.08.2014 № 84н (ред. от 21.02.2018) «Об утверждении Порядка определения стоимости чистых активов» // СПС «КонсультантПлюс».

Государственные и муниципальные предприятия обязаны уведомлять об уменьшении своего уставного фонда и о его новом размере всех известных им кредиторов, в течение 30 дней с даты принятия такого решения, а также опубликовать в органе печати (журнал «Вестник государственной регистрации»[123]) сообщение о принятом решении. Без предоставления в регистрационный орган доказательств такого уведомления, ими не может быть пройдена процедура государственной регистрации уменьшения уставного фонда. Кредиторы, в свою очередь, в течение 30 дней с даты направления им уведомления или с даты опубликования, вправе потребовать прекращения или досрочного исполнения обязательств, а так же возмещения им убытков. Данное право кредиторов предусмотрено и в случае уклонения собственника от своих обязательств в течение 6 месяцев после окончания финансового года (ст. 15 ФЗ № 161-ФЗ).

Контроль за деятельность унитарного предприятия осуществляется органом, уполномоченным от имени собственника и другими уполномоченными органами. Внутрисистемные контрольные функции вытекают из правомочий собственника, согласно которым проверяется выполнение уставных полномочий, совершенные сделки, организационная деятельность, исполнение обязанностей (руководителем и главным бухгалтером), выполнение ограничений и др. Внешний контроль осуществляется органами исполнительной власти: проводится аттестация руководителя; контролируется использование по назначению и сохранность принадлежащего предприятию имущества, а также распоряжение недвижимым имуществом; контролируется выполнение показателей экономической эффективности деятельности предприятия и др. Контроль за использованием бюджетных средств унитарным предприятием, осуществляется Счетной палатой РФ при ежегодном проведении аудиторской проверки бухгалтерской отчетности независимым аудитором

[123] Приказ ФНС России от 16.06.2006 № САЭ-3-09/355@ (ред. от 28.08.2013) «Об обеспечении публикации и издания сведений о государственной регистрации юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной регистрации» // СПС «КонсультантПлюс».

(утверждаемым от имени собственника). Лицензионный контроль осуществляется в отношении унитарных предприятий, осуществляющих виды деятельности на основании лицензии. Периодичность и основания такого контроля, для каждого лицензионного вида деятельности регламентируется отдельными правовыми актами, основанными на федеральном законодательстве[124].

Ответственность для унитарных предприятий может быть гражданско-правовой и административной, а для должностных лиц унитарного предприятия, возможна дисциплинарная, административная и уголовная ответственность.

Субъектами дисциплинарной (уставной) ответственности являются руководитель унитарного предприятия и главный бухгалтер, к которым могут применяться санкции в виде изменения или прекращения трудовых отношений, а также дисциплинарные взыскания, определенные уставом унитарного предприятия.

За нарушения лицензионных отношений в отношении унитарных предприятий могут применяться санкции в виде приостановления действия лицензии или ее аннулирования. При совершении административных правонарушений, к унитарным предприятиям могут применяться административные наказания, предусмотренные для юридических лиц.

Административно-правовой статус некоммерческих организаций рассмотрим на примере *автономных учреждений*. В основе правового статуса автономных учреждений, лежат положения ГК РФ, согласно которому учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником (учредителем) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных (например, административно-политических) функций некоммерческого характера. Оно может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение), либо

[124] Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

соответственно Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием (государственное учреждение, муниципальное учреждение). Не допускается при создании учреждения соучредительство нескольких лиц.

На закрепленное за учреждением имущество, оно приобретает право оперативного управления. Собственником этого имущества является сам учредитель, но размер этого имущества может меняться по различным основаниям. Учредитель несет субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения, наравне с самим учреждением.

Учредитель назначает руководителя своего учреждения (орган учреждения), но для государственных и муниципальных учреждений, законом может предусматриваться избрание руководителя коллегиальным органом (созданным по решению учредителя) и его последующее утверждение учредителем. Компетенция, порядок создания и принятия решений коллегиальным органом, устанавливаются законом и уставом учреждения (ст. 123.21 ГК РФ).

Государственное или муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным учреждением, они не отвечают по обязательствам собственников своего имущества и могут быть преобразованы в некоммерческую организацию иных организационно-правовых форм. Особенности правового положения государственных и муниципальных учреждений отдельных типов определяются законом[125].

Частные учреждения полностью или частично финансируются собственником их имущества (например, учреждения образования, культуры, здравоохранения) и могут быть преобразованы учредителем в автономную некоммерческую организацию или фонд (ст. 123.23 ГК РФ).

Одной из разновидностей унитарных некоммерческих организаций законодатель выделяет автономные некоммерческие организации, которым

---

[125] «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017); Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О некоммерческих организациях»; Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «Об автономных учреждениях» // ИПС Консультант плюс.

посвящены ст.ст. 123.24 и 123.25 ГК РФ. Несмотря на созвучность терминов и близость определений, автономные некоммерческие организации отличаются от автономных учреждений и являются самостоятельной организационно-правовой формой некоммерческих организаций, деятельность которых регламентирована нормами ФЗ «О некоммерческих организациях»[126]. Деятельность автономных учреждений не регламентирована вышеуказанным законом, в силу ч. 5 ст. 1 ФЗ № 7-ФЗ, хотя оно также является некоммерческой организацией, что указывает на противоречивость законодательной регламентации.

Деятельность автономных учреждений регламентирована нормами ФЗ «Об автономных учреждениях»[127], согласно которому автономное учреждение является некоммерческой организацией, созданной Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах). Данное определение, как и многие положения данного закона, отличаются от ранее указанных в ГК РФ, поэтому в случае противоречий – будем вносить пояснения. *Собственниками* имущества автономного учреждения соответственно являются РФ, субъекты РФ или муниципальные образования.

Собственники автономного учреждения одновременно являются его *учредителями* и не могут быть соучредителями в одном автономном

---

[126] Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О некоммерческих организациях» // СПС «КонсультантПлюс».

[127] Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «Об автономных учреждениях» // СПС «КонсультантПлюс».

учреждении. Функции и полномочия учредителей автономного учреждения, созданного на базе имущества, находящегося в федеральной собственности, определяются в порядке, установленном Правительством РФ, а для другого имущества, соответствующий порядок определяется субъектом РФ или местной администрацией (ст. 6).

Предметом и целями деятельности автономных учреждений является осуществление установленных полномочий (путем выполнения работ и оказания услуг в указанных сферах деятельности), определяемых федеральными законами и уставом (п. 7 ст. 2 ФЗ № 174-ФЗ). Конкретные виды деятельности, которые будут выполняться автономным учреждением, определяются его уставом, в котором в качестве основного вида деятельности признается деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано. Финансовое обеспечение такой деятельности осуществляется в виде субсидий из соответствующих бюджетов. Учредителем, в соответствии с основным видом деятельности, формируется и утверждается государственное (муниципальное) задание, от которого автономное учреждение отказаться не вправе. Осуществление автономным учреждением иных видов деятельности, допустимо для достижения целей, ради которых оно создано, с условием указания их в уставе (ст. 4 ФЗ № 174-ФЗ).

Создание автономного учреждения возможно путем его *учреждения* или путем *изменения* типа уже существующего государственного или муниципального учреждения (по инициативе либо с согласия этих учреждений и без изъятия или уменьшения их имущества). Решение о создании принимается соответственно учредителями такой организации. На базе имущества, находящегося в федеральной собственности, учредителем выступает Правительство РФ или его структурные органы, а для иного имущества – соответствующие исполнительно-распорядительные органы субъекта РФ или муниципального образования (ст. 5 ФЗ № 174-ФЗ).

Автономные учреждения можно классифицировать по различным

критериям, в том числе по сферам деятельности, формам собственности, целям деятельности и другим критериям.

Автономное учреждение является юридическим лицом, что связывает наступление *административной правоспособности и дееспособности* с обязательной *регистрацией* такой организации и внесения соответствующей записи в Единый реестр юридических лиц. Его наименование, должно содержать указание на его организационно-правовую форму и характер деятельности. Основным документом, подаваемым на регистрацию в ФНС России, должен быть устав автономного учреждения, учреждаемый его учредителем (ст. 7 ФЗ № 174-ФЗ).

Для автономных учреждений предусмотрено право на открытие счетов в кредитных организациях и (или) лицевых счетов в территориальных органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ, муниципальных образований. От лица автономных учреждений, данное право реализуется учредителем, в ведении которого оно находится, путем заключения соглашения. Открытие и ведение лицевых счетов, а также проведение кассовых операций по ним, осуществляется в порядке, предусмотренном Казначейством России[128] или финансовым органом субъекта РФ (муниципального образования).

По своим обязательствам автономное учреждение отвечает имуществом, закрепленным за ним на праве оперативного управления, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества. Виды такого имущества определяются с учетом требований Правительства РФ[129]. Решение учредителя об отнесении имущества к категории особо ценного движимого имущества принимается одновременно с принятием решения о

---

[128] Приказ Казначейства России от 17.10.2016 № 21н (ред. от 28.12.2017) «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства» // СПС «КонсультантПлюс»; Приказ Казначейства России от 08.12.2011 № 15н (ред. от 09.01.2018) «О порядке проведения территориальными органами Федерального казначейства кассовых операций со средствами автономных учреждений» // СПС «КонсультантПлюс».

[129] Постановление Правительства РФ от 26.07.2010 № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» // СПС «КонсультантПлюс».

закреплении указанного имущества за автономным учреждением или о выделении средств на его приобретение. После чего указанное имущество, вместе с недвижимым имуществом подлежат обособленному учету (ст. 3 ФЗ № 174-ФЗ). При этом ни собственник имущества, ни автономное учреждение не отвечают по обязательствам друг друга (п.п. 4-6 ст. 2 ФЗ № 174-ФЗ).

Своими доходами автономное учреждение распоряжается и пользуется для достижения целей своего создания, а собственник имущества, закрепленного за автономным учреждением, не может пользоваться этим имуществом и не получает доходы такого учреждения (п.п. 8-9 ст. 2 ФЗ № 174-ФЗ).

Ежегодно автономное учреждение обязано опубликовывать отчеты о своей деятельности и об использовании закрепленного за ним имущества (ст. 123.22 ГК РФ). Такие отчеты публикуются в определенных учредителем средствах массовой информации, порядок и содержание отчетов установлены Правительством РФ[130]. Помимо отчетов о своей деятельности, автономное учреждение предоставляет бухгалтерскую и статистическую отчетность[131] (п.п. 10-12 ст. 2 ФЗ № 174-ФЗ).

Обязательными органами управления автономного учреждения являются наблюдательный совет и руководитель, которые обладают необходимой правосубъектностью, определенной в учредительных документах в соответствии со ст.ст. 11 и 13 ФЗ № 174-ФЗ. Полного перечня *дополнительных органов управления* автономного учреждения законодатель не предусматривает, но в качестве примера указывает общее собрание или конференцию работников автономного учреждения, ученый совет и художественный совет. Структура и компетенция всех органов управления определяются уставом автономного учреждения.

---

[130] Постановление Правительства РФ от 18.10.2007 № 684 «Об утверждении Правил опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества» // СПС «КонсультантПлюс».

[131] Постановление Правительства РФ от 18.08.2008 № 620 (ред. от 22.04.2015) «Об условиях предоставления в обязательном порядке первичных статистических данных и административных данных субъектам официального статистического учета» // СПС «КонсультантПлюс».

Компетенция органов управления автономным учреждением детально обозначена для основных органов управления и для дополнительных.

Полномочия учредителя автономного учреждения являются характерными для учредителей многих юридических лиц. К ним относятся:

1) утверждение устава автономного учреждения и внесение в него изменений;

2) рассмотрение и одобрение предложений руководителя автономного учреждения о создании и ликвидации филиалов автономного учреждения, об открытии и о закрытии его представительств;

3) реорганизация и ликвидация автономного учреждения, а также изменение его типа;

4) утверждение передаточного акта или разделительного баланса;

5) назначение ликвидационной комиссии и утверждение промежуточного и окончательного ликвидационных балансов;

6) назначение руководителя автономного учреждения и прекращение его полномочий, а также заключение и прекращение трудового договора с ним, если законодательством не предусмотрен иной порядок;

7) рассмотрение и одобрение предложений руководителя автономного учреждения о совершении сделок с имуществом автономного учреждения в случаях, если для совершения таких сделок требуется согласие учредителя автономного учреждения;

8) решение иных предусмотренных законодательством вопросов.

П. 8 данных полномочий существенно расширяет компетенцию учредителя. Помимо этого компетенция учредителя расширяется некоторыми положениями ст. 10 ФЗ № 174-ФЗ, согласно которой учредитель также вправе решать вопросы: о количестве и назначении членов наблюдательного совета (от 5 до 11) или досрочном прекращении их полномочий; о сроке полномочий наблюдательного совета; о принятии решения по совершению сделки, в совершении которой имеется заинтересованность, в соответствии с ч. 2 ст. 17 ФЗ № 174-ФЗ.

Наблюдательный совет создается не более чем на 5 лет в составе не менее пяти и не более одиннадцати членов. На срок действия наблюдательного совета избирается его председатель (простым большинством голосов). В его состав входят:

- представители учредителя, исполнительных органов государственной власти или представители органов местного самоуправления (их количество не должно превышать одну треть от общего числа членов совета, среди которых половина – представители учредителя);

- представители общественности (в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности);

- представители иных государственных органов, органов местного самоуправления, представители работников автономного учреждения (количество представителей работников, не должно превышать одну треть от общего числа членов совета).

Кратность нахождения лиц в составе наблюдательного совета законодательством не ограничивается. В состав наблюдательного совета не может входить руководитель автономного учреждения и его заместители, а также лица, имеющие не снятую или не погашенную судимость. В компетенцию наблюдательного совета входит рассмотрение: целесообразности реализации поступающих предложений по организации работы автономного учреждения; проекта плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения; отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании его имущества, об исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения; вопросов проведения аудита годовой бухгалтерской отчетности автономного учреждения и утверждения аудиторской организации (ст. 11 ФЗ № 174-ФЗ).

Председателем наблюдательного совета не может быть представитель работников автономного учреждения. Полномочиями председателя является: организация работы наблюдательного совета, созыв его заседаний,

председательствование на них и организация ведения протокола, право решающего голоса при равенстве голосов на голосовании. Заседания наблюдательного совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал, что определяется уставом и являются правомочными при наличии более половины членов.

Руководитель автономного учреждения (директор, генеральный директор, ректор, главный врач, художественный руководитель, управляющий и др.) уполномочен решать вопросы осуществления текущего руководства деятельностью автономного учреждения, действует от его имени без доверенности, в определенных границах: представляет интересы и совершает сделки от его имени; представляет его годовую бухгалтерскую отчетность наблюдательному совету для утверждения; утверждает штатное расписание, план его финансово-хозяйственной деятельности и внутренние документы; издает приказы и дает указания, являющиеся обязательными для исполнения всеми работниками автономного учреждения; может участвовать в заседаниях наблюдательного совета с правом совещательного голоса.

Контрольными функциями за осуществлением деятельности автономных учреждений наделены учредители (государственные органы федерального уровня), либо иные органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления (п. 3.23 ст. 2 ФЗ № 174-ФЗ). Данные субъекты осуществляют *общий* (внешний) контроль, в рамках которого осуществляются выездные проверки по выявлению финансовых и уставных нарушений. *Внутренний* контроль проводится на предмет исполнения требований устава и находится в ведении коллегиальных и специальных органов автономного учреждения, такими как наблюдательный совет, ученый совет, художественный совет, председатель совета и руководитель автономного учреждения. Особой разновидностью финансового контроля является проведение *аудита годовой бухгалтерской отчетности*, проводимого независимой аудиторской организацией. В данном случае контрольные мероприятия будут инициироваться наблюдательным советом, в ведении которого находится

утверждение конкретной аудиторской организации (как правило, саморегулируемой организации) и правил проведения такого контроля.

Дополнительным видом контроля является *специальный* контроль, осуществление которого может быть обусловлено отдельными видами финансовой деятельности (например, если сумма проведенной операции превышает 600 000 рублей) и влечет за собой проведение выездных контрольных проверок Федеральной службой по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг), в соответствии с ФЗ«О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»[132].

Унифицированные мероприятия *лицензионного* контроля осуществляются в отношении тех автономных учреждений, которые предоставляют услуги, подлежащие лицензированию (медицинские, образовательные, деятельность в области связи, использование результатов интеллектуальной деятельности, телевизионное вещание и радиовещание, фармацевтическая деятельность и др.).

Как и любое юридическое лицо, автономное учреждение может быть *реорганизовано или ликвидировано*. Реорганизация осуществляется в нескольких формах: слияние, присоединение, разделение или выделение.

Реорганизация в форме слияния или присоединения возможна только если оба учреждения созданы на базе имущества одного собственника. Моментом реорганизации для слияния, разделения или выделения будет являться момент государственной регистрации вновь возникшего юридического лица. Реорганизации в форме присоединения считается с момента внесения в Единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности присоединенного юридического лица.

Ч. 5 ст. 18 ФЗ № 174-ФЗ предусматривает возможность изменения типа автономного учреждения (что не является реорганизацией), при этом

[132] Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // ИПС Консультант плюс.

автономное учреждение может стать бюджетным или казенным.

Вопросы ликвидации автономного учреждения полностью урегулированы нормами ГК РФ для юридического лица, согласно которым ликвидация предполагает прекращение такого автономного учреждения без перехода его прав и обязанностей другим лицам. Принятие решение о реорганизации, а также о ликвидации и ее проведении, осуществляется учредителями данных автономных учреждений.

Вопросы *ответственности* автономного учреждения также регламентируются ГК РФ, согласно которому автономное учреждение несет ответственность за все свои обязательства принадлежащим ему имуществом. Собственник (учредитель) имущества автономного учреждения не несет ответственность по обязательствам автономного учреждения, а автономное учреждение не отвечает по обязательствам собственника имущества автономного учреждения. В остальном автономное учреждение несет гражданско-правовую (ликвидация) и административную ответственность (например, ч. 1 ст. 19.5, ст. 19.7 КоАП РФ), в соответствии с законодательством РФ как юридическое лицо. А для должностных лиц автономного учреждения, возможна дисциплинарная ответственность в соответствии с уставом, административная и уголовная ответственность на общих основаниях. Например, учредителем автономного учреждения к руководителю и к члену наблюдательного совета могут быть применены уставные санкции в виде досрочного прекращения полномочий. В отдельных случая руководитель автономного учреждения несет перед автономным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных автономному учреждению, например в результате совершения крупной сделки с нарушением требований, независимо от того была ли эта сделка признана недействительной. Для членов наблюдательного совета, проходящих государственную службу, может применяться дисциплинарная ответственность государственных служащих. Для других должностных лиц, дисциплинарная ответственность наступает в соответствии с положениями

ТК РФ (ст. 192, 193).

Федеральный закон «Об автономных учреждениях» содержит массу положений с низкой нормативной определенностью. Так, например, неясны условия, при которых гарантированные Конституцией РФ права граждан на образование, здравоохранение будут соблюдены. Нет полной ясности в обоснованности критериев преобразования государственных (муниципальных) учреждений в автономные учреждения, т.к. главное место в системе критериев отводится экономическим показателям.

Законодатель обходит молчанием ряд вопросов, требующих правовой регламентации. Так, общие принципы формирования задания для автономных учреждений в законодательстве не определены, не установлены параметры предоставления государственного задания, гарантирующего государственному автономному учреждению конкретное финансовое обеспечение определенных расходов, не предусмотрена обязанность учредителя ежегодно формировать автономному учреждению задание в объеме, необходимом для достижения целей его создания, остается неясным механизм осуществления собственником контроля за использованием имущества учреждения. Все это, в свою очередь, создает серьезные затруднения в деятельности учреждений нового типа.

Воплощение в жизнь идей Закона об автономных учреждениях требует определенного времени для наработки необходимого опыта и подтверждения практикой целесообразности появления государственных учреждений. Пока что слаб вызов бюджетным учреждениям со стороны автономных учреждений, которые бы демонстрировали современный уровень сервиса, качество, высокую эффективность в медицинском обслуживании, образовании, науке, культуре, социальной защите, занятости населения, физической культуре и спорте. Большинство россиян пока предпочитают лечиться, получать образование и т.д. в бюджетных учреждениях[133].

[133] Палагин, Д.Н. Правовые проблемы деятельности автономных учреждений / Д.Н. Палагин // Административное право и процесс. - 2016. - № 9. С. 60-62.

Контрольные вопросы:

1. Понятие и содержание административно-правового статуса органов исполнительной власти, его основные элементы.

2. Цели и задачи органа исполнительной власти. Функции органа исполнительной власти.

3. Классификация правовых актов управления.

4. Структура органа исполнительной власти.

5. Понятие, содержание и структура административно-правового статуса государственного служащего.

6. Виды государственной службы.

7. Административно-правовой статус хозяйствующих субъектов и некоммерческих организаций.

Контрольные практические задания:

1. Заполните таблицу:

Виды органов исполнительной власти:			
По территории деятельности	По источнику финансирования	По организационно-правовым формам	По порядку разрешения вопросов

2. Заполните таблицу:

Впишите следующие определения:	
Государственная гражданская служба	
Военная служба	
Государственная служба иных видов	

3. Заполните таблицу:

Хозяйствующие субъекты и некоммерческие организации – участники административных правоотношений		
Юридические лица		Физические лица
Коммерческие организации	Некоммерческие организации	

РАЗДЕЛ 2. ПОЗИТИВНЫЕ ИНСТИТУТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 5. Институты регистрации, учета и отчетности. Институты лицензирования, аттестации и аккредитации

§ 1. Правовая природа и назначение института регистрации

В переводе с латинского слово «регистрация» (позднелат. registratio, от registrum) означает список, перечень. Это юридический факт, с наступлением которого административно-правовая норма связывает возникновение, изменение и прекращение административных правоотношений.

Определение регистрации содержится, в частности, в Большой советской энциклопедии[134], где регистрация трактуется как взятие на учет, занесение в реестр лиц, актов гражданского состояния, учреждений, материальных ценностей и других объектов. В ракурсе государственно-управленческой деятельности существует регистрационная система – форма государственного учета, состоящая в обязательной регистрации уполномоченными на то органами каких либо событий, юридических актов и так далее.

Проблема данного определения состоит в том, что на сегодняшний день оно является неполным, поскольку представляет государственную регистрацию как материально-техническое действие.

Институт регистрации является сложным правовым институтом, поскольку, во-первых, содержит нормы других отраслей права (в первую очередь административного, гражданского, земельного и других отраслей, регулирующих отношения по поводу природных ресурсов), то есть является межотраслевым, и, во-вторых, отсутствует кодифицированный нормативный правовой акт, регулирующий данную сферу общественных отношений.

---

[134] Большая советская энциклопедия. Т.23. - М., 1958. С. 221.

Отсутствие легального определения понятия «регистрация» породило множество доктринальных мнений относительно раскрытия сущности, выделения признаков и выяснения критериев данного термина, не дающих единого представления о государственной регистрации.

Одни ученые считают, что государственная регистрация во многом схожа с разрешительной системой, но отделяют их друг от друга[135], другие – что регистрация является одной из форм государственной разрешительной политики вместе с лицензированием и сертификацией[136], третьи относят регистрацию наряду с лицензированием и сертификацией к учетно-легализующим режимам, как одной из подгрупп административно-правовых режимов[137], четвертые относят регистрацию, наряду с лицензированием и порядком принятия правовых актов управления, к административно-процедурному производству[138], пятые относят государственную регистрацию к государственному контролю за ведением экономической, хозяйственной деятельности[139].

Несмотря на явный интерес научного сообщества к термину «регистрация» и производным от него понятиям, определение сущностных характеристик и признаков данного правового явления нуждается в дальнейшем исследовании.

Думается, что точку в этом споре должен поставить законодатель,

---

[135] См.: Бахрах, Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М., 2000. С. 338.

[136] См.: Агапов, А.Б. Федеральное административное право России: Курс лекций / А.Б. Агапов. – М., 1997. С. 302; Агапов, А.Б. Административное право: учебник для бакалавров / А.Б. Агапов. – 8-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2012. – С. 500.

[137] См.: Тихомиров, Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. С. 340.

[138] См.: Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. –М.: Юристъ, 2000. С. 398; Лазарев, И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации. Автореф. Дисс… канд. юрид. Наук / И.М. Лазарев. – М., 2002. С. 17.

[139] См.: Зыкова, И.В. Правовое регулирование государственной регистрации юридических лиц: современное состояние и перспективы развития / И.В. Зыкова // Адвокат. – 2004. – № 1; Тресцова, Е.В. Современное законодательство о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: проблемы юридической науки и практики / Е.В. Тресцова // Первые Всероссийские Державинские чтения. – М.: РПА МЮ РФ, 2005. С. 157-158; Долинская, В.В. Государственная регистрация в системе государственного контроля / В.В. Долинская // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 6. – С. 12-17.

недостатком которого является уход от унификации регистрационных действий в специализацию и избыточность мер направленных на ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства[140].

Недостаточность или отсутствие регламентации регистрационных процедур в отдельных областях может порождать различные злоупотребления со стороны органов власти (коррупция, волокита, произвол) и попытки региональных законодателей компенсировать правовые пробелы собственными актами, зачастую противоречащими действующему законодательству. Все это в совокупности способствует возникновению коллизий и противоречий, затрудняет регистрационные мероприятия, и, в конечном итоге, приводит к нарушению прав заинтересованных лиц.

Специализированные определения государственной регистрации в различных сферах жизнедеятельности, приняты многими нормативными правовыми актами, но применимы они для узкого круга административных отношений. Одним из первых понятие регистрации было дано ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»[141] (в настоящее время утратил силу). Далее была попытка раскрыть понятие регистрации в ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»[142], который трактует понятие регистрации следующим образом: «*Государственная регистрация юридических лиц* (далее – государственная регистрация) – акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемый посредством внесения в государственный реестр сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, а также иных сведений о юридических лицах».

---

[140] П. 1 Указа Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» // СПС «КонсультантПлюс».

[141] Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ (утратил силу) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СПС «КонсультантПлюс».

[142] Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СПС «КонсультантПлюс».

В настоящий момент, специализированные понятия регистрации и регистрационных производств можно встретить в следующих федеральных законах: «О Политических партиях», «О некоммерческих организациях», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «Об актах гражданского состояния», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», «Об ипотеке (залоге недвижимости)», «О безопасности дорожного движения», «Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации» и др. Помимо федерального законодательства, существует много актов Правительства РФ и ведомственного характера, отражающие порядок и правила проведения регистрационных мероприятий. Значительный объем нормативных правовых актов отражает множественность субъектов регистрационного производства.

Сравнительно-правовой анализ регистрационных производств, позволяет выявить *сущностные характеристики* государственной регистрации:

- ее результатом является акт органа исполнительной власти РФ (свидетельство или иной документ строгой отчетности);
- ее содержанием выступает фиксация юридических фактов, событий, явлений и т.п.;
- связана с инициативой одного из субъектов правоотношений;
- реализуется путем записи сведений в специальные государственные реестры под определенным порядковым номером;
- предназначена для контроля, обеспечения законности, учета и систематизации сведений, охраны прав заинтересованных лиц и т.д.;
- имеет преюдициальную функцию, т.е. служит условием реализации прав и законных интересов граждан и юридических лиц;
- имеет правоустанавливающий, правоизменяющий или правопрекращающий характер.

Регистрационные правоотношения являются разновидностью

административных правоотношений и обладают всеми свойственными им общими признаками. В то же время они имеют свои *особенности*:

- обязанности и права сторон этих отношений напрямую связаны с деятельностью уполномоченных регистрирующих органов;
- регистрационные правоотношения возникают по инициативе заинтересованной стороны, чаще всего заявителя;
- регистрационные правоотношения возникают на основе норм составляющих институт регистрации;
- в большинстве своем эти отношения имеют обязательный характер;
- преимущественно осуществляются на платной основе.

Таким образом, *регистрация* является формой исполнительной деятельности, выраженной в санкционировании, официальном признании за определенными субъектами прав или правового статуса, в тех случаях, когда необходимо регулирование со стороны государства конкретных общественных отношений, а также осуществление контроля за фактически осуществляемыми действиями.

Регистрации присущи основные *стадии*:

- возбуждение производства (прием заявления и иных необходимых документов);

- сбор и анализ информация (проверка документов);

- принятие решения (включение в соответствующий реестр);

- выдача документа о регистрации (свидетельство);

- надзор за соблюдением лицами, получившими свидетельство, установленных правил, требований и условий.

Внешнее выражение регистрация получает в выдаче свидетельства о государственной регистрации, содержащего достаточные сведения о зарегистрированном праве и самом субъекте регистрации.

Вне зависимости от отрасли государственная регистрация *осуществляется в отношении*:

- субъектов права (юридических лиц, индивидуальных

предпринимателей, налогоплательщиков и т.д.);

- объектов права (недвижимого имущества, особо ценных и (или) социально значимых объектов, источников повышенной опасности и т.д.);

- юридических фактов – оснований возникновения, изменения и прекращения правоотношений (нормативных актов, актов гражданского состояния, заявлений о проведении общественной экологической экспертизы и т.д.)[143].

Основными проблемами государственной регистрации являются смешение объектов регистрации, множественность осуществляющих ее субъектов, нарушение принципа публичности информации, недостаточное и противоречивое регулирование регистрационных отношений.

Регистрация является средством исключительно административного воздействия. Какой бы орган ни занимался регистрацией – исполнительные органы власти или Банк России – они осуществляют административно-правовую деятельность.

Говоря о *назначении* регистрации, важно определить цели и задачи этого административно-правового института.

Цели регистрации исследователи выделяют различные. Проведенный системный анализ не только научных публикаций на эту тему, но и действующих нормативных правовых актов, составляющих институт регистрации, позволяет сформулировать общественно значимые и иные позитивные цели регистрации как метода правового регулирования:

- защита права (собственности, авторских прав, свободы передвижения и т.п.).
- легитимация (легализация) субъекта права (регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей).
- обеспечение безопасности в обществе (регистрация оружия, ядовитых веществ, транспортных средств и т.п.).

---

[143] Долинская В.В. Государственная регистрация в системе государственного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 12 – 17.

- охрана государственных интересов (регистрация актов гражданского состояния).
- обеспечение контроля (производство этилового спирта, ввоз новых медикаментов и др.).

Представляется, что осуществление тех или иных видов регистрации вполне оправдано, если регистрация решает хотя бы одну из следующих *задач*:

- защита прав и законных интересов граждан;
- осуществление государственного регулирования оборота отдельных видов продукции, которые создают опасность причинения вреда из-за невозможности полного контроля за ними со стороны государства;
- упорядочение материальных объектов, носящих массовый характер, использование которых может являться опасным для жизни и здоровья неограниченного круга лиц;
- официальное признание имущественных и неимущественных прав граждан, возникновение, изменение и прекращение которых невозможно без государственного подтверждения;
- обеспечение необходимых условий для реализации финансового контроля объектов, которые в соответствии с Налоговым кодексом РФ являются налогооблагаемыми на территории Российской Федерации.

Регистрационное производство вмещает в себя множество *видов* административных производств, основными из которых являются:

- ✓ государственная регистрация недвижимости;
- ✓ государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- ✓ государственная регистрация актов гражданского состояния;
- ✓ государственная регистрация некоммерческих организаций;
- ✓ государственная регистрация общественных объединений;
- ✓ государственная регистрация политических партий;
- ✓ государственная регистрация религиозных объединений;

- ✓ государственная регистрация профессиональных союзов;
- ✓ государственная регистрация кредитных организаций;
- ✓ государственная регистрация транспортных средств;
- ✓ государственная регистрация уставов муниципальных образований;
- ✓ государственная регистрация национально-культурной автономии;
- ✓ государственная дактилоскопическая регистрация;
- ✓ государственная регистрация граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ;
- ✓ государственная регистрация иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ и др.

Анализ законодательства позволяет выделить цели и задачи некоторых видов регистрационных производств.

Так, государственная регистрация актов гражданского состояния устанавливается в целях охраны имущественных и личных неимущественных прав граждан, а также в интересах государства[144].

Государственная дактилоскопическая регистрация в Российской Федерации проводится в целях идентификации личности человека[145].

Регистрация транспортных средств осуществляется в целях обеспечения полноты учета автомототранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации[146].

Регистрационный учет граждан устанавливается в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданами своих прав и свобод, а также исполнения ими обязанностей перед другими гражданами,

---

[144] Ч. 1 Ст. 6 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об актах гражданского состояния» // СПС «КонсультантПлюс».

[145] Федеральный Закон от 25.07.1998 № 128-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О Государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[146] Постановление Правительства РФ от 12.08.1994 № 938 (ред. от 06.10.2017) «О государственной регистрации автомототранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

государством и обществом[147].

Государственная регистрация дезинфекционных средств проводится в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения[148].

Регистрация опасных производственных объектов в государственном реестре осуществляется для учета опасных производственных объектов и эксплуатирующих их организаций[149].

Анализ нормативной базы, составляющей институт регистрации, позволяет сделать вывод о том, что одна и та же административная процедура в различных правовых актах именуется как «регистрация» и «регистрационный учет». Вместе с тем, на наш взгляд, отождествление понятий «регистрация» и «регистрационный учет» является не в полной мере обоснованным, так как не учитывает некоторых существенных отличий в содержании рассматриваемых понятий. В целом соглашаясь с тем, что регистрация и регистрационный учет могут рассматриваться как синонимы, полагаем, что регистрация является более широким понятием, чем регистрационный учет, так как обладает рядом рассмотренных выше существенных отличительных признаков и охватывает более широкий круг общественных отношений.

Учет подразумевает формирование баз данных различной информации и может подразделяться на регистрационный и простой. *Регистрационный (официальный) учет*, отличается от простого учета юридической значимостью учетных данных, при этом необходимо соблюдение

---

[147] Постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.1995 № 713 (ред. от 25.05.2017) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» // СПС «КонсультантПлюс».

[148] Приказ Минздрава РФ от 10.11.2002 № 344 «О государственной регистрации дезинфицирующих, дезинсекционных и дератизационных средств для применения в быту, в лечебно-профилактических учреждениях и на других объектах для обеспечения безопасности и здоровья людей» // СПС «КонсультантПлюс».

[149] Приказ Ростехнадзора от 25.11.2016 № 494 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной услуги по регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре опасных производственных объектов» // СПС «КонсультантПлюс».

определенных официальных (определенных нормативными актами) правил регистрационного учета. Официальность регистрационного учета обеспечивают реестры (регистры, кадастры). *Простой учет* ведется для справочных целей, его данные юридически незначимы, а правила ведения могут быть произвольными.

Таким образом, основным признаком, отличающим регистрацию от регистрационного учета можно считать ее правоустанавливающий характер, а учет, как один из видов контрольной деятельности органов исполнительной власти, является скорее одной из целей регистрации и не может заменять ее. В целях правильного понимания функций и задач института регистрации необходимо в нормативных актах, регулирующих институт регистрации, раскрывать смысл рассмотренных выше понятий.

Так, например, ст. 39. ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», устанавливает регистрацию в специальных журналах любых операций, в результате которых изменяются количество и состояние наркотических средств и психотропных веществ, оборот которых в РФ запрещен (при осуществлении деятельности, связанной с оборотом таких наркотических средств и психотропных веществ)[150].

Из содержания текста статьи видно, что речь идет скорее об учете, нежели о государственной регистрации, процедуру которого осуществляет не государственный регистрирующий орган, а уполномоченные лица, которые назначаются приказом руководителя юридического лица – владельца лицензии на виды деятельности, связанные с оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Кроме того, отсутствуют обязательные стадии регистрации. Это позволяет сделать вывод о необходимости замены слов «подлежат регистрации в специальных журналах» словами «подлежат учету в специальных журналах».

И это не единственный пример в законодательстве, в план

---

[150] Федеральный Закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» // СПС «КонсультантПлюс».

совершенствования которого можно предложить критерии отнесения объектов к регистрируемым:

1) объекты регистрации являются источниками повышенной опасности – это предметы и вещества, представляющие угрозу при их ненадлежащем использовании. Использование таких материальных объектов может являться опасным для жизни и здоровья неограниченного круга лиц (как участвующих, так и не участвующих в их использовании – оружия, транспортных средств, химически опасных производств, новых лекарственных средств и др.);

2) объекты регистрации, деятельность которых создает опасность причинения вреда из-за невозможности осуществления полного контроля за ними со стороны государства (юридические лица, индивидуальные предприниматели, иностранные граждане и т.д.);

3) имущественные и неимущественные права граждан, возникновение, изменение и прекращение которых невозможно без государственного подтверждения такого права (право на недвижимое имущество, авторские права и т.д.);

4) объекты, находящиеся под постоянным финансовым контролем государства и являющиеся налогооблагаемыми в соответствии с Налоговым кодексом на территории Российской Федерации (кредитные организации, финансово-промышленные группы и др.);

5) объекты, обладающие указанными признаками, получившие широкое распространение и имеющие массовый характер на территории Российской Федерации.

Если объект, подлежащий регистрации не подпадает хотя бы под один из перечисленных признаков, то он не нуждается в государственном регулировании посредством регистрации. Возможно применение других более мягких методов регулирования (сертификация, аккредитация и т.д.).

§ 2. Институты учета и отчетности

Учет – это одна из функций государственного управления (в доктрине есть мнение об отнесении учета к видам контрольной деятельности) органов исполнительной власти, который состоит, прежде всего, в фиксации фактов, событий, процессов и другой информации. Он не носит легализующего характера и не влечет за собой никаких правовых последствий в отношении объекта учета. Учет является скорее одной из целей регистрации, но не может заменять собой регистрацию. Очень часто в одних и тех же сферах общественных отношений проводится и регистрация, и государственный учет. Если результатами первой являются определенные юридические последствия, то учет служит решению государственно-управленческих задач и не оказывает влияния на субъективные права.

Объектами учета могут выступать: материальные ресурсы государственного управления; результаты реализации управленческих отношений или полномочий государственных органов; документы, имеющие важное значение для государственного управления; факты, влияющие на организацию и функционирование государственного управления, результаты интеллектуальной деятельности и др.

Субъектами учета выступают конкретные органы исполнительной власти РФ или муниципальные органы, назначенные в соответствии с законодательством осуществлять конкретный вид учета.

Объекты учета и субъекты, производящие его, принято рассматривать применительно к каждому из видов учета. Все учетные системы нашей страны классифицируются по различным основаниям. Единого подхода, относительно разнообразия учетных систем в доктрине не сложилось, поэтому некоторые авторы предлагают выделить отдельную отрасль права – учетное право. Выделяются следующие основные *виды* учета: оперативный (оперативно-технический), статистический, бухгалтерский, налоговый, бюджетный, финансовый, управленческий, и др. Рассмотрим некоторые из

них.

Согласно ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»[151], *индивидуальный (персонифицированный) учет* – организация и ведение учета сведений о каждом застрахованном лице для реализации пенсионных прав в соответствии с законодательством РФ.

Целями индивидуального (персонифицированного) учета являются:

- создание условий для назначения страховых и накопительной пенсий в соответствии с результатами труда каждого застрахованного лица;

- обеспечение достоверности сведений о стаже и заработке (доходе), определяющих размер страховой и накопительной пенсий при их назначении;

- создание информационной базы для реализации и совершенствования пенсионного законодательства РФ, для назначения страховых и накопительной пенсий на основе страхового стажа застрахованных лиц и их страховых взносов, а также для оценки обязательств перед застрахованными лицами по выплате страховых и накопительной пенсий, срочной пенсионной выплаты, единовременной выплаты средств пенсионных накоплений;

- развитие заинтересованности застрахованных лиц в уплате страховых взносов в Пенсионный фонд РФ;

- создание условий для контроля за уплатой страховых взносов застрахованными лицами;

- информационная поддержка прогнозирования расходов на выплату страховых и накопительной пенсий, определения тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, расчета макроэкономических показателей, касающихся обязательного пенсионного страхования;

- упрощение порядка и ускорение процедуры назначения страховых и накопительной пенсий застрахованным лицам.

---

[151] Федеральный Закон от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» // СПС «КонсультантПлюс».

Органом, осуществляющим индивидуальный (персонифицированный) учет в системе обязательного пенсионного страхования, является Пенсионный фонд РФ.

Целями ФЗ «О бухгалтерском учете»[152] являются установление единых требований к бухгалтерскому учету, в том числе бухгалтерской (финансовой) отчетности, а также создание правового механизма регулирования бухгалтерского учета. Следовательно, с осуществлением бухгалтерского учета неразрывно связано составление финансовой отчетности.

Бухгалтерский учет – формирование документированной систематизированной информации об объектах, предусмотренных Федеральным законом, в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом, и составление на ее основе бухгалтерской (финансовой) отчетности.

Бухгалтерская (финансовая) отчетность – информация о финансовом положении экономического субъекта на отчетную дату, финансовом результате его деятельности и движении денежных средств за отчетный период, систематизированная в соответствии с требованиями ФЗ.

Цель нормативного регулирования бухгалтерского учета, финансовой отчетности состоит в обеспечении доступа заинтересованным пользователям к информации о финансовом положении и результатах деятельности хозяйствующих субъектов[153].

Основными задачами бухгалтерского учета являются: формирование полной и достоверной информации о деятельности организаций и ее имущественном положении; обеспечение информацией, необходимой внутренним и внешним пользователям бухгалтерской отчетности для контроля за соблюдением законодательства РФ (наличие и движение

---

[152] Федеральный Закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О бухгалтерском учете» // СПС «КонсультантПлюс».

[153] Новиков, О.В. Взаимосвязь понятий «бухгалтерский учет», «финансовая отчетность», «государственный финансовый контроль» в законодательстве России / О.В. Новиков // Финансовое право. – 2015. – № 7. – С. 33-37.

имущества, использование ресурсов); предотвращение отрицательных последствий хозяйственной деятельности организации.

Действие данного закона распространяется на следующих лиц (далее – экономические субъекты):

1) коммерческие и некоммерческие организации;

2) государственные органы, органы местного самоуправления, органы управления государственных внебюджетных фондов и территориальных государственных внебюджетных фондов;

3) Центральный банк Российской Федерации;

4) индивидуальных предпринимателей, а также на адвокатов, учредивших адвокатские кабинеты, нотариусов и иных лиц, занимающихся частной практикой (далее – лица, занимающиеся частной практикой);

5) находящиеся на территории Российской Федерации филиалы, представительства и иные структурные подразделения организаций, созданных в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, их филиалы и представительства, находящиеся на территории Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами РФ.

Объектами бухгалтерского учета экономического субъекта являются:

1) факты хозяйственной жизни;

2) активы;

3) обязательства;

4) источники финансирования его деятельности;

5) доходы;

6) расходы;

7) иные объекты в случае, если это установлено федеральными стандартами.

Субъектами регулирования бухгалтерского учета являются Министерство финансов РФ (Минфин России), Центральный банк РФ и саморегулируемые организации.

Закон не применяется при создании информации, необходимой для составления экономическим субъектом отчетности для внутренних целей, отчетности, представляемой кредитной организации в соответствии с ее требованиями, а также отчетности для иных целей, если законодательством РФ и принятыми в соответствии с ним правилами составления такой отчетности не предусматривается применение данного ФЗ.

ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»[154] регулирует отношения, возникающие при осуществлении учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом через территорию Российской Федерации, передвижением по территории Российской Федерации при выборе и изменении места пребывания или жительства в пределах Российской Федерации либо выездом из Российской Федерации.

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ (далее – миграционный учет) является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов и направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией РФ гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции.

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

Миграционный учет осуществляется в целях:

---

[154] Федеральный Закон от 18.06.2007 № 109-ФЗ (ред. от 28.11.2015, с изм. от 19.07.2017) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

1) создания необходимых условий для реализации гражданами РФ и иностранными гражданами своих прав и свобод, а также для исполнения ими возложенных на них обязанностей;

2) выработки и реализации государственной политики в сфере миграции;

3) формирования полной, достоверной, оперативной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан, необходимой для прогнозирования последствий указанных перемещений, а также для ведения государственного статистического наблюдения в сфере миграции;

4) планирования развития территорий РФ;

5) управления в кризисных ситуациях;

6) защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан РФ и иностранных граждан, находящихся в РФ, а также в целях обеспечения национальной безопасности РФ и общественной безопасности путем противодействия незаконной миграции и иным противоправным проявлениям;

7) систематизации сведений об иностранных гражданах, находящихся в РФ (в том числе их персональных данных), и о перемещениях иностранных граждан;

8) решения других социально-экономических и общественно-политических задач.

В большинстве случаев миграционный учет носит уведомительный характер, а правила и порядок его проведения устанавливаются Правительством РФ.

Миграционный учет включает в себя:

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

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

3) ведение государственной информационной системы миграционного

учета, содержащей сведения, предусмотренные данным законом.

Объектом такого учета является установленные законом сведения об иностранных гражданах и об их перемещениях (ст. 9 ФЗ № 109-ФЗ).

Субъектом миграционного учета с упразднением Федеральной миграционной службы является Министерство внутренних дел России (МВД РФ).

Централизованная система *статистического учета и статистической отчетности* – важнейшее средство государственного управления экономикой и социально-культурной сферой. Без учета и изучения статистических данных о процессах и явлениях, происходящих в обществе, невозможно прогнозирование социально-экономического развития страны и принятие обоснованных управленческих явлений.

Целью ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»[155] является создание правовых основ для реализации единой государственной политики в сфере официального статистического учета, направленной на обеспечение информационных потребностей государства и общества в полной, достоверной, научно обоснованной и своевременно предоставляемой официальной статистической информации о социальных, об экономических, о демографических, об экологических и о других общественных процессах в Российской Федерации.

Официальный статистический учет – деятельность, направленная на проведение в соответствии с официальной статистической методологией федеральных статистических наблюдений и обработку данных, полученных в результате этих наблюдений, и осуществляемая в целях формирования официальной статистической информации.

Официальная статистическая информация – сводная агрегированная документированная информация о количественной стороне социальных,

[155] Федеральный Закон от 29.11.2007 № 282-ФЗ (ред. от 28.03.2017) «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

экономических, демографических, экологических и других общественных процессов в РФ, формируемая субъектами официального статистического учета в соответствии с официальной статистической методологией.

Система государственной статистики - государственная федеральная информационная статистическая система, представляющая собой совокупность позволяющих осуществлять официальный статистический учет первичных статистических данных и административных данных, формируемая на их основе в соответствии с официальной статистической методологией официальная статистическая информация и обеспечивающие формирование такой информации информационные технологии и технические средства.

Официальная статистическая информация наравне с первичными статистическими данными и административными данными является объектом государственной статистики.

Субъекты официального статистического учета – федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы, Центральный банк РФ (Банк России), осуществляющие формирование официальной статистической информации в установленной сфере деятельности.

Координация деятельности в сфере официального статистического учета осуществляется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, которым в настоящее время является Федеральная служба государственной статистики (Росстат).

Уклонение от участия в государственном учете влечет административную ответственность, в частности, предусмотренную ст. 13.23 КоАП РФ. Отдельные административные правонарушения предусмотрены за нарушение различных процедур учета – ст.ст. 13.11, 13.14, 15.11, 19.7 КоАП РФ. УК РФ в ст. 140 предусматривает ответственность за отказ в предоставлении гражданину информации, либо предоставление неполной или заведомо ложной информации, при условии причинения вреда его

правам и законным интересам.

§ 3. Понятие и правовые основы института лицензирования

Провозглашение Конституцией РФ прав и свобод личности как высшей ценности требует наличие действенного механизма их реализации. А это означает, что необходимо изменить традиционные подходы к исследованию административно-правовых институтов, которые должны рассматриваться через призму обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Необходимо применить данный метод и к лицензированию как административно-правовому институту, который, по сути является системой правообеспечительных мер, способствующих самореализации гражданина.

Введение лицензирования в РФ обусловлено переменами в характере воздействия государства на общественные отношения, складывающиеся в области экономики и социального развития. Проникая во многие сферы производственной и социальной деятельности, оно дает возможность соблюдать баланс интересов потребителей, предпринимателей и иных субъектов, с одной стороны, и государства – с другой. Именно лицензия является официальным документом, который разрешает физическому или юридическому лицу заниматься тем или иным видом деятельности, потребителям дает возможность среди коммерческих структур находить ту, которая работает на данном рынке цивилизованно.

Продолжительное время в законодательстве не было определения понятия лицензирования с указанием всех его существенных признаков.

В переводе с латинского слово «лицензия» - означает право, разрешение. Определение лицензирования содержится в частности, в Большом Экономическом Словаре, где лицензирование трактуется как выдача разрешения на право проведения тех или иных операций.

В ряде нормативных актов лицензирование относится законодателем к функциям государственной власти; некоторые нормативные акты включают

лицензирование в перечень обязанностей государственных органов. Кроме того, законодатель, употребляя термин «лицензирование», часто подменяет его словосочетанием «выдача лицензий». Получение лицензии, продление срока ее действия, отзыв, юридические последствия всех перечисленных действий и текущий надзор компетентных государственных органов за соблюдением лицензиатом соответствующих лицензионных условий и требований регламентируются правовыми нормами. Следовательно, все отношения, возникающие в процессе получения, продления, отзыва лицензии и надзора за деятельностью лицензиата, являются правовыми, а совокупность правовых норм, регулирующих названные отношения, составляет институт лицензирования. Данное определение является слишком широким и обсуждается многими специалистами, как в России, так и за рубежом.

В отечественной доктрине вопрос об отраслевой принадлежности этого правового института является спорным. Специалисты в области лицензирования дают свои определения этого термина, анализ которых позволяет сделать вывод о его неоднозначности.

Лицензирование является комплексным правовым институтом, поскольку включает в себя лицензирование и в гражданско-правовом, и в административном смысле, а также очень близко по своим целям, механизмам, предмету и методам к институту государственной регистрации юридических лиц.

В гражданско-правовом смысле к лицензированию можно отнести нормы, регламентирующие правовые последствия получения лицензии, продления срока ее действия или отзыва, касающиеся правосубъектности юридических лиц индивидуальных предпринимателей, а также необходимость получения специального разрешения (лицензии) для занятия определенными видами предпринимательской деятельности и последствия заключения сделок без соответствующей лицензии.

В административно-правовом смысле к лицензированию относятся все нормы процедурного характера, регулирующие процесс получения,

продления, отзыва лицензии и надзорные полномочия государственных органов.

Как видно из вышесказанного, вопросы лицензирования решаются с гражданской и административной стороны, хотя по своей правовой природе лицензирование является мерой прямого административного воздействия на хозяйствующие субъекты, чтобы создать зависимость предпринимателей от лицензирующих органов. Такой процесс необходим для того, чтобы обезопасить человека, общество, государство. Но такое ограничение не может выходить за рамки ст. 55 Конституции РФ.

Предметом института лицензирования являются правоотношения, опосредующие воздействия правомочных органов управления на хозяйствующие субъекты, исходя из публичных интересов государства и личности.

Основной *метод* регулирования правоотношений в рамках этого института – императивный, существенно ограничивающий автономию воли их субъект, предписывающий им модель поведения или запрещающий какие-либо юридически значимые действия. Все это в полной мере позволяет идентифицировать лицензирование как институт административного права, в связи с чем можно выделить следующие особенности.

Во-первых, это система государственно-исполнительных отношений, содержанием которых является организация деятельности граждан и юридических лиц в тех сферах деятельности, где требуется неукоснительное выполнение параметров определенного правового поведения.

Во-вторых, лицензионная деятельность имеет свои принципы организации управленческого воздействия.

В-третьих, лицензирование выступает формой контроля над приобретением специального правового статуса, фактическим выполнением обязательных лицензионных условий, прекращением деятельности в качестве субъекта лицензионных правоотношений.

В-четвертых, лицензирование – это особый административно-правовой

режим, который связан с получением субъектом специального правового статуса, в структуре которого преобладают обязанности, определенные органами исполнительной власти.

В-пятых, нормы, регулирующие систему лицензирования, составляют самостоятельный правовой институт, относимый по критериям предмета и метода к административно-правовому.

В-шестых, названные содержательные признаки находятся в диалектическом единстве с их юридической формой.

На сегодняшний день основным правовым актом, регламентирующим порядок лицензирования, является ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»[156].

Данный документ можно охарактеризовать как фундамент развития нового этапа лицензирования. Ценность его заключается в том, что в нем четко обозначен перечень видов деятельности, подлежащих лицензированию, определен круг субъектов лицензионных отношений, а также закреплена процедура получения лицензии. В законе разработан и применяется единый унифицированный порядок лицензирования в России.

Принятие Закона позволило раскрыть теоретические основы осуществления лицензирования, путем установления основных понятий, определения целей и основных принципов осуществления лицензирования.

Цель лицензирования отдельных видов деятельности является предотвращения ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, обороне и безопасности государства, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов деятельности. Иной цели лицензирования быть не может. Определяя данные цели, законодатель очерчивает последствия, наступление которых возможно

---

[156] Федеральный Закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

в отсутствии государственного лицензирования, по сути определяя критерии отнесения того или иного вида деятельности к лицензируемому (ст. 2 ФЗ № 99-ФЗ).

Задачами лицензирования отдельных видов деятельности являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений субъектами осуществления таких видов деятельности требований, которые установлены законодательством.

Под *лицензией* понимается специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного документа.

Под *лицензированием* понимается деятельность лицензирующих органов по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования. Дав указанное определение, законодатель выделил все необходимые признаки этого явления, окончив постоянные споры в этом направлении.

Лицензируемый вид деятельности – вид деятельности, на осуществление которого на территории РФ и на иных территориях, над которыми РФ осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством РФ и нормами международного права, требуется получение лицензии в

соответствии с законодательством.

Законодателем определены *субъекты* лицензионных правоотношений, которым даны определения: соискатель лицензии (заявитель), лицензиат и лицензирующий орган.

Лицензирующие органы – уполномоченные федеральные органы исполнительной власти и (или) их территориальные органы, а в случае передачи осуществления полномочий Российской Федерации в области лицензирования органам государственной власти субъектов РФ органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие лицензирование. Давая общую характеристику таким субъектам, в Постановлении Правительства РФ[157], указан исчерпывающий список федеральных органов, осуществляющих лицензирование.

Лицензионные требования – совокупность требований, которые установлены положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, основаны на соответствующих требованиях законодательства РФ и направлены на обеспечение достижения целей лицензирования. Положения о лицензировании конкретных видов деятельности утверждаются Правительством РФ и направлены на обеспечение достижения целей лицензирования. К таким требованиям не могут быть отнесены требования о соблюдении законодательства РФ в целом, законодательства РФ в определенной сфере деятельности в целом, требования к видам и объему выпускаемой продукции (планируемой к выпуску), оказываемым услугам или выполняемых работ (ст. 8 ФЗ № 99-ФЗ).

Законодателем определена разница между *лицензиатом* и *соискателем лицензии*, в первом случае это лицо (юридическое лицо или индивидуальный предприниматель), имеющее ее, а во втором – только желающее получить лицензию и обратившееся в соответствующий орган с заявлением о ее предоставлении. Соискатель лицензии обязан соответствовать лицензионным

[157] Постановление Правительства РФ от 21.11.2011 № 957 (ред. от 18.01.2018) «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

требованиям, с целью ее получения, а лицензиат – обязан их соблюдать при осуществлении своей деятельности.

Местом осуществления лицензируемого вида деятельности являются объекты, принадлежащие лицензиату на любом законном основании и имеющие почтовый адрес (или другие позволяющие идентифицировать объект данные), а также соответствующие лицензионным требованиям и предназначенные для их осуществления (ст. 3 ФЗ № 99-ФЗ).

Основными *принципами* осуществления лицензирования являются:

1) обеспечение единства экономического пространства на территории РФ;

2) установление лицензируемых видов деятельности федеральным законом;

3) установление федеральными законами единого порядка лицензирования отдельных видов деятельности на территории РФ;

4) установление исчерпывающих перечней лицензионных требований в отношении лицензируемых видов деятельности положениями о лицензировании конкретных видов деятельности;

5) открытость и доступность информации о лицензировании, за исключением информации, распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством РФ;

6) недопустимость взимания с соискателей лицензий и лицензиатов платы за осуществление лицензирования, за исключением уплаты государственной пошлины в размерах и в порядке, которые установлены законодательством РФ о налогах и сборах;

7) соблюдение законности при осуществлении лицензирования.

Полномочия Правительства РФ при проведении лицензирования:

1) определение федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих лицензирование конкретных видов деятельности;

2) утверждение положений о лицензировании конкретных видов деятельности и принятие нормативных правовых актов по вопросам

лицензирования;

3) утверждение порядка предоставления документов по вопросам лицензирования в форме электронных документов, подписанных электронной подписью, с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе единого портала государственных и муниципальных услуг;

4) утверждение типовой формы лицензии;

5) утверждение показателей мониторинга эффективности лицензирования, порядка проведения такого мониторинга, порядка подготовки и представления ежегодных докладов о лицензировании.

Полномочия лицензирующих органов:

1) осуществление лицензирования конкретных видов деятельности;

2) проведение мониторинга эффективности лицензирования, подготовка и представление ежегодных докладов о лицензировании;

3) утверждение форм заявлений о предоставлении лицензий, переоформлении лицензий, а также форм уведомлений, предписаний об устранении выявленных нарушений лицензионных требований, выписок из реестров лицензий и других, используемых в процессе лицензирования документов;

4) предоставление заинтересованным лицам информации по вопросам лицензирования, включая размещение этой информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальных сайтах лицензирующих органов с указанием адресов электронной почты, по которым пользователями этой информацией могут быть направлены запросы и получена запрашиваемая информация (ст. 5 ФЗ № 99-ФЗ).

Законом определяются и разграничиваются полномочия органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ в области лицензирования – в случаях, предусмотренных федеральными законами (ст. 6 ФЗ № 99-ФЗ).

Объектами лицензионных правоотношений являются те конкретные виды деятельности, которые определены законодателем подлежащими

лицензированию. Согласно ч. 1 ст. 12 ФЗ № 99-ФЗ, таких видов деятельности 52 (ст. 17 ФЗ № 128-ФЗ предусматривала лицензирование 82 видов деятельности). Уменьшение или дополнение данного списка возможно только путем внесения соответствующих изменений в данную статью.

Как видно, при определении перечня лицензируемых видов деятельности законодатель пошел по пути их укрупнения (что, собственно, и позволило достичь столь существенного сокращения). Например, объединены в один вид лицензируемой деятельности разработка, производство, испытание и ремонт авиационной техники (ранее - четыре самостоятельных вида деятельности, подлежащих лицензированию). Изменилось наименование некоторых подлежащих лицензированию видов деятельности.

Применительно к отдельным видам деятельности можно говорить даже об увеличении объема лицензирования. Например, лицензированию подлежит заготовка, хранение, переработка и реализация лома черных металлов, цветных металлов, а ранее лицензировались заготовка, переработка и реализация лома цветных металлов; заготовка, переработка и реализация лома черных металлов (ФЗ № 128-ФЗ).

Учитывая специфику осуществления лицензирования видов деятельности в отдельных сферах, в качестве переходного периода Законом сохранены некоторые положения, обеспечивающие плавный переход к общему порядку лицензирования в разных сферах. В частности, в четырнадцати сферах деятельности порядок лицензирования, устанавливается федеральными законами, регулирующими данные сферы деятельности: использования атомной энергии; производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; деятельности, связанной с защитой государственной тайны; деятельности кредитных организаций; деятельность по проведению организованных торгов; видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг; деятельности акционерных инвестиционных фондов, деятельности по

управлению акционерными инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами, негосударственными пенсионными фондами; деятельности специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов; деятельности негосударственных пенсионных фондов по пенсионному обеспечению и пенсионному страхованию; клиринговой деятельности; страховой деятельности; космической деятельности; репозитарной деятельности; энергосбытовой деятельности.

Вместе с тем, в пяти сферах деятельности законами могут быть установлены особенности лицензирования, в таких как: оказание услуг связи, телевизионное вещание и (или) радиовещание; частная детективная (сыскная) деятельность и частная охранная деятельность; образовательная деятельность (за исключением указанной деятельности, осуществляемой частными образовательными организациями, находящимися на территории инновационного центра "Сколково"); предпринимательская деятельность по управлению многоквартирными домами; сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, размещение отходов I-IV классов опасности.

В связи с наличием альтернативных методов регулирования лицензируемых отношений (аккредитация, аттестация, контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов, обязательная сертификация и декларирование соответствия продукции), перечень таких отношений подлежит регулярному изменению со стороны законодателя – к сокращению или пополнению. Изменение данного перечня возможно и за счет нового определения наименований многих видов деятельности, подлежащих лицензированию. Многие, ранее самостоятельные виды лицензируемой деятельности объединяются по сферам экономической деятельности, либо в них включаются составляющие их работы и услуги. Все это, в итоге, приводит к сокращению издержек, связанные с необходимостью получения нескольких лицензий.

Бесспорным совершенствованием процедуры лицензирования, является введение нормы, устанавливающей бессрочное действие лицензии, что исключает излишнюю процедуру ее продления (ст. 9 ФЗ № 99-ФЗ).

Стадии лицензирования различаются в зависимости от предпосылок осуществления административных процедур и правовых последствий их проведения.

По содержанию лицензионных отношений выделяют: предлицензионные, лицензионные и постлицензионные отношения (стадии).

Субъектами *предлицензионной стадии* являются лицензирующие органы и соискатель лицензии, заявляющий о наделении его правом на осуществление конкретного вида деятельности. Данное заявление, вместе с сопутствующими документами, может быть подано непосредственно соискателем лицензии, направлено заказным почтовым отправлением или в форме электронного документа. К сопутствующим документам относятся копии документов, определенных положением (или федеральным законом) о лицензировании конкретного вида деятельности, вместе с описью данных документов, копия которой с отметкой о дате приема, в день приема вручается соискателю лицензии лично, заказным почтовым отправлением или в форме электронного документа. Иные документы лицензирующий орган требовать не вправе.

В случае выявления нарушений при оформлении заявления и (или) сопутствующих документов, лицензирующий орган в течение 3 рабочих дней вручает соискателю лицензии уведомление о необходимости устранения в тридцатидневный срок выявленных нарушений и (или) представления документов, которые отсутствуют. После устранения недостатков, лицензирующий орган в течение 3 рабочих дней либо принимает документы к рассмотрению, либо возвращает их с мотивированным обоснованием причин возврата (ст. 13 ФЗ № 99-ФЗ).

После рассмотрения заявления и сопутствующих документов соискателя лицензии, лицензирующий орган, в срок не более 45 рабочих дней,

принимает решение о предоставлении лицензии, либо об отказе в ее предоставлении оформляемое приказом или распоряжением лицензирующего органа. В случае удовлетворения заявления, соискатель лицензии наделяется правомочиями лицензиата в течение 3 рабочих дней после дня подписания и регистрации лицензии (ст. 14 ФЗ № 99-ФЗ). И решения лицензирующего органа, и сама лицензия должны соответствовать требованиям ст. 15 ФЗ № 99-ФЗ. Следующие процессуальные действия связаны со стадией лицензирования.

На *лицензионной стадии* лицензиат, обладая правом на осуществление искомого вида деятельности, осуществляет его с соблюдением лицензионных требований, а также выполняет публичные учетные и информационные обязанности, в том числе предоставляет надлежащие сведения для целей лицензионного контроля и обеспечивает необходимые условия для его проведения.

Несоблюдение лицензиатом каких-либо из перечисленных требований квалифицируется как правонарушение и влечет *приостановление* или *аннулирование* действия лицензии. Следует учитывать, что не каждое правонарушение лицензиата является административным правонарушением, за которое может быть предусмотрен самостоятельный вид административной ответственности в виде административного приостановления деятельности, который отличается от приостановления действия лицензии, однако последнее может быть обусловлено применением административного наказания.

Лицензирующий орган, приостановивший действие лицензии в результате одного из видов контроля, впоследствии принимает решение о возобновлении ее действия в случае устранения выявленного нарушения. Если лицензиат не устраняет выявленное нарушение, то лицензирующий орган обращается в суд с заявлением об аннулировании действия лицензии. Решение об обращении в суд с целью аннулирования действия лицензии принимается одновременно с решением о ее приостановлении на период до

вступления в силу решения суда.

На *постлицензионной стадии* нарушитель претерпевает установленные законом меры принуждения и (или) осуществляет имущественные обязательства: по возмещению имущественного ущерба, компенсации морального вреда или вреда деловой репутации, устраняет общественно опасные последствия своих деяний или минимизирует их и др. Прекращение лицензионных отношений на данной стадии осуществляется в день исполнения нарушителем своих обязательств.

Все *контрольные мероприятия* лицензионных отношений можно разделить на общие и специальные, в зависимости от субъектов их осуществляющих.

В ст. 19 ФЗ № 99-ФЗ реализуются положения ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[158] в части установления особенностей организации и проведения лицензионного контроля. Предметом лицензионного контроля является определение возможности соблюдения соискателем лицензии лицензионных условий, лицензиатом – соблюдения лицензионных требований.

Мероприятия *общего лицензионного контроля* включают в себя плановые, камеральные, выездные и внеплановые проверки. Лицензиат *в плановом порядке* будет проверяться по истечении одного года со дня принятия решения о выдаче ему лицензии, поскольку именно в первый год велики риски нанесения им ущерба при осуществлении лицензируемого вида деятельности. В дальнейшем лицензиат будет проверяться в обычном порядке – по истечении трех лет со дня окончания последней плановой проверки.

Камеральная проверка проводится по месту нахождения

[158] Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

лицензирующего органа и включает в себя установление факта достоверности сведений о лицензиате. В данном случае, лицензирующим органом проводится анализ информации предоставленной лицензиатом по запросу.

Выездная проверка проводится в служебных помещениях лицензиата, и предполагает проверку соответствующей документированной информации, а в определенных законом случаях в проведении экспертиз по копиям документов или образцам продукции. Для ее проведения необходим приказ (распоряжение) лицензирующего органа, с указанием даты начала и окончания проверки, а так же сведений о должностных лицах лицензирующего органа, уполномоченных на ее проведение. Может проводиться без предварительного уведомления лицензиата. При выявлении нарушений лицензионных требований, выносится предписание об их устранении, после чего проводится внеплановая проверка, с целью контроля соблюдения предписания.

Внеплановая проверка является обязанностью лицензирующего органа и проводится в случае поступления информации от граждан (потребителей продукции) или иных субъектов предпринимательства о причинении ущерба их правам и интересам или об иных нарушениях лицензиата. Указанная информация должна быть проверена лицензирующим органом на предмет достоверности.

Специальный контроль осуществляется на предмет проверки соответствия требований, регламентированных налоговым, таможенным и финансовым законодательством. Проводится налоговыми, таможенными или правоохранительными органами, в соответствии с компетенцией, по согласованию с лицензирующими органами или с их участием, а также самостоятельно (в случаях установленных законом).

В целях своевременного выявления проблем лицензирования Законом предусматривается проведение *ежегодного мониторинга эффективности лицензионной деятельности* органов государственной власти на основе

единых показателей эффективности и методики их расчета[159].

Нарушение законодательства о лицензировании предусматривает различные *виды юридической ответственности*.

К *мерам публично-правовой ответственности* относятся санкции, предусмотренные в ст. 20 ФЗ № 99-ФЗ (приостановление действия лицензии, аннулирование лицензии), отзыв лицензии и иные санкции, установленные законодательством. Указанные санкции применяются к нарушителю вне зависимости от применения мер административной или уголовной ответственности.

Основными статьями, предусматривающими *административную ответственность* являются ст.ст. 7.3, 7.5, 7.6, 7.11, 8.17, 11.14, ч.ч. 2-4 ст. 14.1, 19.20 КоАП РФ. При выявлении данных правонарушений, должностное лицо лицензирующего органа инициирует процесс возбуждения указанного дела либо составлением протокола по делам об административных правонарушениях, либо направлением заявления в соответствующий орган административной юрисдикции, уполномоченный рассматривать такие дела.

Уголовная ответственность за нарушение требований лицензионных требований или безлицензионную деятельность, предусмотрена ч.ч. 1 и 2 ст. 171 и ч.ч. 1 и 2 ст. 172 УК РФ.

Гражданско-правовой ответственностью может быть: ликвидация юридического лица (п. 2 ст. 61 ГК РФ); прекращение статуса индивидуального предпринимателя; аннулирование сделки совершенной юридическим лицом (индивидуальным предпринимателем), не имеющим лицензии (ст. 173 ГК РФ).

Субъектами данных правонарушений являются индивидуальные предприниматели, руководители коммерческих или некоммерческих организаций, должностные лица лицензирующих органов (ч. 3 ст. 7 ФЗ № 99-ФЗ) и осуществляющих специальный контроль (ст. 19 ФЗ № 294-ФЗ).

---

[159] Постановление Правительства РФ от 05.05.2012 № 467 (ред. от 13.09.2016) «О подготовке и представлении докладов о лицензировании отдельных видов деятельности, показателях мониторинга эффективности лицензирования и методике его проведения» // ИПС Консультант плюс.

Следует отметить, что ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» не является единственным в регулировании лицензионных отношений в РФ. Примером международного нормативного правового акта является Решение Комиссии Таможенного союза «О Положении о едином порядке контроля таможенными органами ввоза на таможенную территорию Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и вывоза с этой территории лицензируемых товаров»[160]. На федеральном уровне: ФЗ «О ратификации Соглашения о правилах лицензирования в сфере внешней торговли товарами»[161], ФЗ «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции (Приобском (северном лицензионном участке) нефтяном месторождении)»[162], ФЗ «Об оружии»[163], Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»[164] и другие.

Среди указов Президента РФ можно назвать следующие: Указы Президента РФ «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами»[165], «О мерах по обеспечению интересов инвесторов и приведению в соответствие с законодательством Российской Федерации предпринимательской деятельности юридических лиц, осуществляемой на финансовом и фондовом рынках без соответствующих лицензий»[166] и другие.

---

[160] Решение Комиссии Таможенного союза от 22.06.2011 № 687 «О Положении о едином порядке контроля таможенными органами ввоза на таможенную территорию Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и вывоза с этой территории лицензируемых товаров» // СПС «КонсультантПлюс».

[161] Федеральный закон от 28.11.2009 № 300-ФЗ «О ратификации Соглашения о правилах лицензирования в сфере внешней торговли товарами» // СПС «КонсультантПлюс».

[162] Федеральный закон от 20.11.1999 № 199-ФЗ «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции (Приобском (северном лицензионном участке) нефтяном месторождении)» // СПС «КонсультантПлюс».

[163] Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «Об оружии» // СПС «КонсультантПлюс».

[164] Закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1 (ред. от 05.12.2017) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[165] Указ Президента РФ от 10.09.2005 № 1062 (ред. от 26.08.2016) «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» // СПС «КонсультантПлюс».

[166] Указ Президента РФ от 26.04.1995 № 416 «О мерах по обеспечению интересов инвесторов и приведению в соответствие с законодательством Российской Федерации предпринимательской деятельности юридических лиц, осуществляемой на финансовом и фондовом рынках без соответствующих лицензий» // СПС «КонсультантПлюс».

Среди Постановлений Правительства РФ: «О лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах»[167], «О представлении документов (сведений, содержащихся в них) в электронной форме для получения лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»[168], «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по производству, хранению и поставке спиртосодержащей непищевой продукции»[169], «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности»[170], «О лицензировании фармацевтической деятельности»[171], «О лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности»[172], «О лицензировании производства маркшейдерских работ»[173], «О лицензировании деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных и цветных металлов»[174], «О лицензировании отдельных видов деятельности на железнодорожном транспорте»[175] и другие.

Такая многочисленность и узкая специализация нормативных правовых актов, регулирующих то или иное направление в сфере лицензирования, порождает проблемы в их правоприменении, как органами и должностными лицами, так и другими субъектами лицензионных отношений.

---

[167] Постановление Правительства РФ от 26.12.2011 № 1130 (ред. от 30.08.2017) «О лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах» // СПС «КонсультантПлюс».

[168] Постановление Правительства РФ от 09.02.2013 № 106 (ред. от 05.08.2015) «О представлении документов (сведений, содержащихся в них) в электронной форме для получения лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // СПС «КонсультантПлюс».

[169] Постановление Правительства РФ от 06.12.1999 № 1344 (ред. от 22.05.2013) «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по производству, хранению и поставке спиртосодержащей непищевой продукции» // СПС «КонсультантПлюс».

[170] Постановление Правительства РФ от 21.11.2011 № 957 (ред. от 18.01.2018) «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

[171] Постановление Правительства РФ от 22.12.2011 № 1081 (ред. от 04.07.2017) «О лицензировании фармацевтической деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

[172] Постановление Правительства РФ от 04.07.2012 № 682 (ред. от 30.05.2017) «О лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

[173] Постановление Правительства РФ от 28.03.2012 № 257 (ред. от 25.12.2012) «О лицензировании производства маркшейдерских работ» // СПС «КонсультантПлюс».

[174] Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1287 «О лицензировании деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных и цветных металлов» // СПС «КонсультантПлюс».

[175] Постановление Правительства РФ от 21.03.2012 № 221 (ред. от 16.11.2012) «О лицензировании отдельных видов деятельности на железнодорожном транспорте» // СПС «КонсультантПлюс».

Не оставляет сомнения, что сокращение масштабов лицензирования путем перехода на альтернативные методы регулирования должно осуществляться только для видов деятельности, не представляющих общественной опасности[176].

§ 4. Понятие и правовые основы института аттестации

Прежде чем приступить к рассмотрению института аттестации необходимо остановиться на самом понятии «*аттестация*», которого нет в легальном обороте, но в ряде законодательных актов можно найти определение аттестации применительно к конкретной сфере или области.

Если обратиться к имеющимся словарным источникам, то они под аттестацией понимают – (свидетельство) – определение деловой квалификации работника, отзыв о способностях, достоинствах или его поведения; определение качества продукции, рабочих мест, уровня знаний.

Понятие аттестации подразумевает наличие *субъектов*, вступающих между собой в определенные отношения, среди которых можно выделить государство в лице специально уполномоченных органов, осуществляющих аттестацию, и *объектов* в лице органов, организаций, физических и должностных лиц, в отношении которых данная аттестация проводится.

Как правило, аттестация проводится в отношении физического лица, но в ряде случаев законодатель предусматривает проведение аттестации в отношении юридического лица и (или) его структурного подразделения, а в исключительных случаях – аттестацию отдельных объектов[177].

Это в свою очередь позволяет сделать вывод, что сама процедура аттестации лежит на стыке интересов государства и субъектов, в отношении

---

[176] Данилова, И.В. Лицензирование как метод государственного регулирования экономики / И.В. Данилова // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». – 2013. – № 4. – С. 9-12.

[177] Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2015. – 928 с.

которых проводится аттестация, ибо эти субъекты, а круг их достаточно широк, с одной стороны заинтересованы осуществлять свою деятельность более профессионально и качественно, а государство же, с другой стороны, вводит соответствующую систему контроля, за качеством их деятельности с учетом требований, предусмотренных действующим законодательством.

Таким образом, аттестация, выступая, как форма государственно-общественного контроля, является по своей сути одним из средств административно-правового воздействия государства на определенный круг общественных отношений, возникающих в процессе аттестации, а это в свою очередь позволяет выделить ее в качестве самостоятельного института административного права.

Очевидным является разнообразие видов аттестации, что обусловлено разнообразием ее объектов. Законодательство нашей страны, в качестве объектов выделяет не только физических лиц (граждане, специалисты, эксперты), но и юридических лиц (лаборатории, группа лиц, индивидуальные предприниматели), а также технологии (технологические процессы) и документы (методики и методы измерений).

Различны как области и сферы деятельности, в рамках которых предусматривается аттестация (в области промышленной безопасности, охраны труда, образования, в области электроэнергетики, использования атомной энергии, метрологии, аккредитации и др.), так и объекты в рамках одной сферы или области деятельности. Яркой иллюстрацией такой области деятельности является область неразрушающего контроля, в которой выделяют сразу три объекта аттестации: лаборатории неразрушающего контроля, их персонал и средства измерения.

Аттестацию можно классифицировать по различным основаниям.

По объектам проведения аттестации выделяют:

- физического лица;
- юридического лица;
- отдельного объекта.

По срокам проведения: очередная и внеочередная.

По срокам действия результатов: бессрочные (например, аудиторы, итоговая аттестация выпускников), с определенным сроком действия (в большинстве случаев).

Анализ законодательства позволяет выделить *виды* аттестации[178]:

- аттестация физических лиц: граждан (например, обучающихся[179]), специалистов (например, в области неразрушающего контроля[180]), экспертов (например, в области промышленной безопасности[181]);

- аттестация группы лиц (например, аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований[182]);

- аттестация технологий и технологических процессов (например, технологий сварки и наплавки, используемых при изготовлении, монтаже, ремонте и реконструкции технических устройств, оборудования и сооружений опасных производственных объектов[183]);

- аттестация методик (методов) измерений (например, в области обеспечения единства измерений[184]);

- аттестация юридических лиц (например, лабораторий неразрушающего контроля[185]).

Каждый вид аттестации отличается своими особенностями (порядок

---

[178] Тихомирова, Л.А. Аттестация в области безопасности: разнообразие видов и особенности проведения / Л.А. Тихомирова // СПС «КонсультантПлюс».

[179] Приказ Минобрнауки России от 25.12.2013 № 1394 (ред. от 09.01.2017) «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования» // СПС «КонсультантПлюс».

[180] Постановление Госгортехнадзора РФ от 23.01.2002 № 3 «Об утверждении Правил аттестации персонала в области неразрушающего контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

[181] Постановление Правительства РФ от 28.05.2015 № 509 «Об аттестации экспертов в области промышленной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

[182] Постановление Правительства РФ от 22.12.2011 № 1091 (ред. от 17.12.2016) «О некоторых вопросах аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, спасателей и граждан, приобретающих статус спасателя» // СПС «КонсультантПлюс».

[183] Постановление Госгортехнадзора России от 19.06.2003 № 103 (ред. от 17.10.2012) «Об утверждении порядка применения сварочных технологий при изготовлении, монтаже, ремонте и реконструкции технических устройств для опасных производственных объектов» // СПС «КонсультантПлюс».

[184] Приказ Минпромторга России от 15.12.2015 № 4091 «Об утверждении Порядка аттестации первичных референтных методик (методов) измерений, референтных методик (методов) измерений и методик (методов) измерений и их применения» // СПС «КонсультантПлюс».

[185] Постановление Госгортехнадзора РФ от 02.06.2000 № 29 «Об утверждении Правил аттестации и основных требований к лабораториям неразрушающего контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

проведения, процедура, форма) и регламентируется отдельными нормами. На фоне всех отличий однотипными остаются юридические последствия, а именно подтверждение соответствия.

Учитывая большое разнообразие аттестаций, более подробно рассмотрим особенности проведения аттестации государственных гражданских служащих.

Целью аттестации, в соответствии с ч. 1 ст. 48 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», является определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы.

Аттестация государственных служащих проводится в соответствии с положением о ее проведении[186].

Аттестация проводится *один раз в три года*, за исключением некоторых категорий гражданских служащих:

- замещающих должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный служебный контракт;

- проработавшие в занимаемой должности гражданской службы менее одного года;

- достигшие возраста 60 лет;

- беременные женщины;

- находящиеся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация указанных гражданских служащих возможна не ранее чем через год после выхода из отпуска.

В иные сроки аттестация проводится для гражданских служащих, замещающих должности назначение и освобождение, с которых регламентируется Президентом РФ или Правительством РФ, которыми соответственно могут устанавливаться другие сроки проведения аттестации.

---

[186] Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 110 (ред. от 28.08.2015) «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Закон также регламентирует проведение *внеочередной* аттестации в случае сокращения должностей, изменения условий оплаты труда или по соглашению сторон контракта.

В случае предстоящего увольнения, связанного с сокращением, внеочередная аттестация проводится в течение двух месяцев, по результатам которой, государственному служащему могут быть предоставлены иные должности государственной службы, в том числе в других органах.

С целью проведения аттестации создается аттестационная комиссия, о чем принимается правовой акт представителя нанимателя, при этом состав комиссии формируется таким образом, чтобы исключить конфликт интересов[187].

В *состав* аттестационной комиссии обязательно входят:

- представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие;

- представитель соответствующего органа по управлению государственной службой;

- представители научных и образовательных организаций, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов (не менее 1/4 от общего числа членов аттестационной комиссии).

При наличии общественных советов, образованных в федеральном органе исполнительной власти или органе исполнительной власти субъекта РФ – обязательным членом аттестационной комиссии будут также являться представители этого совета (не менее 1/4 от общего числа членов аттестационной комиссии), кандидатуры которых предлагаются самим советом по запросу руководителя государственного органа.

С учетом специфики должностных обязанностей таких аттестационных комиссий может быть создано сразу несколько.

---

[187] Например, Приказ Генпрокуратуры России от 04.10.2017 № 679 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации и сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими органов прокуратуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Принимая решение о создании аттестационной комиссии утверждается ее *структура*: председатель; заместитель председателя; секретарь; члены комиссии. Правомочия всех членов аттестационной комиссии равны.

Информация о проведении аттестации доводится до государственного служащего не менее чем за месяц до ее проведения, в соответствии с ежегодно утверждаемым графиком от имени представителя нанимателя.

Не позднее двух недель до проведения аттестации непосредственный руководитель аттестуемого представляет в аттестационную комиссию *отзыв* об исполнении своим подчиненным должностных обязанностей за аттестационный период (с мотивированной оценкой его работы), который утверждается вышестоящим руководителем. В качестве приложения в отзыву подкрепляют сведения о профессионально-служебной деятельности государственного служащего. Государственному служащему также предоставляется возможность ознакомиться с представленным в отношении него отзывом не позднее, чем за неделю до начала аттестации, с которым он может не согласиться (путем подачи заявления), а также может предоставить на аттестационную комиссию дополнительные материалы, подтверждающие его профессионально-служебные качества.

Если проводимая аттестация не является первой в карьере государственного служащего, то обязательно прилагается аттестационный лист с данными предыдущей аттестации.

По общему правилу, в *проведении* аттестации принимает участие аттестуемый гражданский служащий, которого обязаны пригласить, и без которого заседание аттестационной комиссии переносится на более поздний срок. При этом неявка государственного служащего на аттестацию без уважительных причин карается дисциплинарной ответственностью.

В случае явки всех заинтересованных лиц, аттестационная комиссия изучает представленные документы, заслушивает аттестуемого и, по необходимости, его непосредственного руководителя. Если предоставлялись дополнительные материалы о профессиональной деятельности аттестуемого,

заседание комиссии может быть перенесено на более поздний срок, с целью объективной оценки представленных данных.

Решение аттестационной комиссии принимается с учетом соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности, непосредственного участия в решении поставленных задач, эффективности и результативности работы, сложности ее выполнения, профессиональных знаний и опыта, служебной дисциплины и организаторских способностей.

Кворум для принятия решения аттестационной комиссией составляет не менее двух третей ее членов, среди которых не все являются представителями гражданской службы. Решение комиссии считается принятым при голосовании большинства за одно из решений, однако, в случае равенства голосов – гражданский служащий считается соответствующим своей должности. При этом, решение комиссией принимается в отсутствие аттестуемого.

Аттестационной комиссией могут быть приняты следующие *решения*:

1) соответствие замещаемой должности;

2) соответствие замещаемой должности с рекомендацией о включении в кадровый резерв для замещения свободной должности в порядке должностного роста;

3) соответствие замещаемой должности с условием получения дополнительного профессионального образования;

4) несоответствие замещаемой должности.

Результаты аттестации должны быть доведены до аттестуемого сразу после подведения итогов, после чего заносятся в *аттестационный лист*, подписываемый всеми присутствующими членами комиссии и ознакомлении аттестуемого под расписку. После чего аттестационный лист хранится в личном деле. Все результаты аттестационной комиссии могут быть обжалованы в соответствии с законодательством РФ.

Материалы аттестации не позднее семи дней передаются представителю нанимателя, по результатам которой он в течение одного месяца принимает

одно из следующих решений по аттестованному:

- о включении в кадровый резерв для замещения свободной должности в порядке должностного роста;

- о направлении для получения дополнительного профессионального образования;

- о понижении в должности и исключению из кадрового резерва в случае нахождения в нем.

При отказе гражданского служащего от исполнения последних двух решений, он может быть освобожден от замещаемой должности или уволен с службы. Данные решения не могут быть исполнены позднее одного месяца со дня проведения аттестации. В данный срок не входит период нахождения на больничном и в отпуске.

Следует отличать проведение аттестации гражданского служащего от проведения квалификационного экзамена с целью решения вопроса о присвоении классного чина гражданской службы для тех гражданских служащих, которые замещают должности на определенный срок полномочий[188]. Данный экзамен проводится по письменному заявлению гражданского служащего не позднее чем через три месяца после дня его подачи. Порядок сдачи квалификационного экзамена определяется Указом Президента РФ[189].

Еще одним самостоятельным видом аттестации является аттестация образовательных учреждений среднего профессионального образования, под которой Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Роспотребнадзор) понимает форму государственно-общественного контроля за качеством образования в средних специальных учебных заведениях и их

---

[188] Башуров, В.Б. Отграничение квалификационного экзамена от аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации / В.Б. Башурова // Современное право. - 2011. - № 11. - С. 82 - 88.

[189] Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 111 (ред. от 01.07.2014) «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» // СПС «КонсультантПлюс».

филиалах[190].

Целью данной аттестации является установление соответствия содержания, уровня и качества подготовки выпускников средних специальных учебных заведений требованиям государственных образовательных стандартов. При этом аттестация предусматривает ряд *условий*: положительные результаты итоговой аттестации не менее половины их выпускников в течение трех последовательных лет; проведение самообследования.

Основными *принципами* аттестации являются законность, объективность, независимость и гласность.

Субъектом, проводящим аттестацию, является Роспотребнадзор[191], а в субъектах РФ – государственные органы управления образованием субъектов РФ[192].

Инициаторами проведения аттестации могут являться:

- среднее специальное учебное заведение (по заявлению);

- орган власти, в ведении которого находится среднее специальное учебное заведение;

- учредитель или учредители среднего специального учебного заведения;

- Рособрнадзор .

До начала работы аттестационной комиссии все инициаторы вправе отказаться от проведения аттестации.

Аттестация проводится один раз в пять лет, если иное не предусмотрено законом.

Затраты на проведение аттестации оплачиваются юридическим лицом в отношении, которого проводится аттестация, в соответствии с договором,

---

[190] Письмо Рособрнадзора от 25.07.2005 № 01-330/05-01 «О направлении Методических рекомендаций по проведению аттестации образовательных учреждений среднего профессионального образования (средних специальных учебных заведений) и их филиалов» // СПС «КонсультантПлюс».

[191] Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 № 594 (ред. от 04.11.2017) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» // СПС «КонсультантПлюс».

[192] Письмо Рособрнадзора от 12.01.2005 № 01-8/05-01 «Об уполномоченных органах исполнительной власти, осуществляющих аттестацию и государственную аккредитацию образовательных учреждений» // СПС «КонсультантПлюс».

заключаемым им с уполномоченным учреждением. Нормативы трудозатрат для определения стоимости аттестации устанавливаются органом (службой), проводящим аттестацию.

Впервые такая аттестация может проводиться после первого выпуска обучающихся, но не ранее чем через три года после получения лицензии, аналогичные правила установлены для аттестаций по новым образовательным программам.

Структурные подразделения реализующие образовательные программы в полном объеме с осуществлением итоговой аттестации выпускников, проходят аттестацию самостоятельно.

Для проведения аттестации решением органа (службы), проводящего аттестацию, создается аттестационная комиссия, которую возглавляют работники данных органа (службы). В ее состав, как правило, включаются представители ведущих образовательных учреждений (научных организаций) и общественности (профессиональных общественных организаций и объединений), кроме лиц, находящихся на оплачиваемой работе в аттестуемом учебном заведении и (или) его филиале.

Порядок работы аттестационной комиссии (форма проведения аттестации, аттестационные технологии, критерии аттестации) и перечень документов, представляемых для проведения аттестации, регламентируется положением, утверждаемым органом (службой), проводящим аттестацию.

Аттестуемые обеспечивают работу аттестационной комиссии и предоставляют ей, как правило, следующие документы: заявление; копия устава; копия лицензии на осуществления конкретного вида деятельности; гарантийное письмо об оплате затрат, связанных с проведением аттестации; данные о результатах предыдущих аттестаций; материалы, отражающие специфику деятельности аттестуемого органа.

Сроки проведения аттестации устанавливаются органом (службой), проводящим аттестацию.

В процессе аттестации *устанавливается*:

1) исполнение учреждением требований государственных стандартов определяющих порядок деятельности данного учреждения;

2) соответствие содержания, уровня и качества оказываемых учреждением услуг.

По итогам работы аттестационная комиссия составляет заключение, проект которого выносится на рассмотрение совещательного органа (службы), принимающих решение о признании учебного заведения аттестованным или нет в виде приказа. Такой приказ обычно издается в двухнедельный срок. Член комиссии, имеющий особое мнение, может изложить его в письменной форме.

Заключение подписывается всеми членами аттестационной комиссии и вместе с извлечением из приказа о признании учебного заведения аттестованным, направляется аттестованному, обычно в двухнедельный срок. А в случае признания учебного заведения не прошедшим аттестацию, указанные документы также направляются учредителям, органу власти, в ведении которого оно находится, государственным органам управления образованием субъектов РФ, на территории которых оно расположено, а также в Рособрнадзор (в случае проведения аттестации органом управления образованием субъекта РФ).

В случае отрицательного заключения аттестационной комиссии, учреждение может обжаловать такое решение в судебном порядке.

Нормативные правовые акты могут предусматривать проведение повторной аттестации, которая будет проводиться также по требованию учреждения не ранее определенного срока (например, чем через двенадцать месяцев с момента признания учебного заведения аттестованным).

На каждое учреждение, проходящее аттестацию, формируется аттестационное дело, состоящее из: документов, представляемых учреждением на аттестацию; приказа органа (службы), проводящего аттестацию, о создании аттестационной комиссии; заключения аттестационной комиссии; приказа органа (службы), проводящего

аттестацию, о признании учреждения аттестованным или не аттестованным и других документов, связанных с проведением аттестации.

Аттестационное дело хранится в органе (службе), проводившем аттестацию, до следующего срока прохождения аттестации образовательным учреждением.

Положительное заключение аттестационной комиссии является условием для получения учреждением государственной аккредитации.

§ 5. Понятие и правовые основания института аккредитации

Под аккредитацией в международном праве понимается процесс наделения лица полномочиями представлять одно государство в другом, возглавляя дипломатическое представительство.

В национальном праве под *аккредитацией в национальной системе аккредитации* понимается подтверждение национальным органом по аккредитации соответствия юридического лица или индивидуального предпринимателя критериям аккредитации, являющееся официальным свидетельством компетентности юридического лица или индивидуального предпринимателя осуществлять деятельность в определенной области аккредитации[193].

Однако данное определение является не единственным в законодательстве. Под аккредитацией специалиста медицинской или фармацевтической деятельности, понимается процедура определения соответствия лица, получившего медицинское, фармацевтическое или иное образование, требованиям к осуществлению медицинской деятельности по определенной медицинской специальности либо фармацевтической деятельности[194].

---

[193] Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ (ред. от 02.03.2016) «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // СПС «КонсультантПлюс».

[194] Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Аккредитацией удостоверяющего центра является признание уполномоченным федеральным органом соответствия удостоверяющего центра требованиям Федерального закона[195].

Из данных определений следует, что по своей природе аккредитация является особой формой государственного регулирования, в рамках которой специально уполномоченные органы государственной власти наделяют определенных субъектов особыми полномочиями. В отличие от лицензирования, аттестация является более мягким и эффективным механизмом регулирования, существующим для обеспечения компетентности и ответственности субъектов различных профессий.

Иными словами, основное *значение* аккредитации заключается в обеспечении доверия потребителей к результатам деятельности аккредитованных субъектов по подтверждению соответствия продукции, товар или услуг, установленным требованиям, и признании таких результатов на международном и национальном уровнях.

По способу воздействия на субъекты, в отношении которых проводится аккредитация, можно говорить о наличии административного инструмента применяемого в данном процессе, что в свою очередь позволяет выделить данную процедуру в качестве самостоятельного института административного права.

Выделение аккредитации в качестве самостоятельного института административного права, подразумевает наличие механизма нормативно-правового регулирования возникающих в этой связи общественных отношений, субъектами которых выступают, с одной стороны, государственные органы, а с другой - органы (учреждения), претендующие на получение разрешения обладать особыми полномочиями.

Ввиду многообразия института аккредитации, в данном параграфе мы детально рассмотрим один из ее видов, а именно аккредитацию в

---

[195] Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «Об электронной подписи» (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

национальной системе аккредитации.

Принятие ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» является результатом многолетней работы по реформированию системы аккредитации в нашей стране, устанавливающей унифицированные требования к порядку оценки и подтверждения компетенции заявителей.

Указом Президента РФ «О единой национальной системе аккредитации»[196] для осуществления функции по формированию единой национальной системы аккредитации и осуществлению контроля за деятельностью аккредитованных лиц, образована Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация), которая находится в ведении Министерства экономического развития РФ. Она же является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по формированию единой национальной системы аккредитации и осуществлению контроля деятельности аккредитованных лиц[197].

Анализ названных правовых актов указывает на то, что они не формируют единой национальной системы аккредитации нашей страны, а распространяют свое действие на определенную сферу общественных отношений – сферу технического регулирования, в рамках которой перечисляются виды деятельности, требующие аккредитации, а также полномочия органов власти. Их действие не регламентируют унифицированные правила, формы и процедуры для аккредитации всех видов, поэтому не формируют единой национальной системы аккредитации.

В доктрине отмечают, что режим аккредитации является многоплановым; он распространяется на различные общественные отношения, где процесс и результаты основной деятельности юридических и физических лиц - субъектов аккредитации должны соответствовать целям, установленным в их учредительных документах и отражающим специфику

---

[196] Указ Президента РФ от 24.01.2011 № 86 (ред. от 28.10.2014) «О единой национальной системе аккредитации» // СПС «КонсультантПлюс».

[197] Постановление Правительства РФ от 17.10.2011 № 845 (ред. от 01.07.2016) «О Федеральной службе по аккредитации» // СПС «КонсультантПлюс».

деятельности в соответствующей сфере (наука, средства массовой информации, медицинская деятельность, метрология, техническое регулирование, образование и т.д.), правилам, принятым специализированным государственным аккредитующим органом, и нормативным правовым актам, устанавливающим особые правила деятельности субъектов аккредитации[198].

Целью данной аккредитации является обеспечение доверия к результатам оценки соответствия и создания условий для взаимного признания государствами - торговыми партнерами Российской Федерации результатов оценки соответствия (ст. 5 ФЗ № 412-ФЗ).

Для оптимизации процедуры аттестации, определены основные *принципы* аккредитации:

1) осуществление полномочий по аккредитации национальным органом по аккредитации;

2) компетентность национального органа по аккредитации;

3) независимость национального органа по аккредитации;

4) беспристрастность;

5) добровольность;

6) открытость и доступность правил аккредитации;

7) недопустимость совмещения национальным органом по аккредитации полномочий по аккредитации и полномочий по оценке соответствия и обеспечению единства измерений;

8) единство правил аккредитации и обеспечение равных условий заявителям;

9) обеспечение конфиденциальности сведений, полученных в процессе осуществления аккредитации и составляющих государственную, коммерческую, иную охраняемую законом тайну, и использование таких сведений только в целях, для которых они предоставлены;

---

[198] Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2015. 928 с.

10) недопустимость ограничения конкуренции и создания препятствий для пользования услугами аккредитованных лиц;

11) обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации, недопустимость установления пределов действия аккредитации на отдельных территориях и для определенных субъектов хозяйственной деятельности.

Объектами аккредитации являются юридические лица и индивидуальные предприниматели:

1) выполняющие работы по оценке соответствия (за исключением работ, выполняемых органами государственной власти по оценке соответствия, работ, выполняемых органами по сертификации и испытательными лабораториями (центрами) по подтверждению соответствия морских судов и речных судов (за исключением маломерных судов), авиационной техники, объектов гражданской авиации);

2) привлекаемые органами власти к проведению мероприятий по контролю;

3) привлекаемые органами власти (эксперты, экспертные организации):

- для выполнения работ и (или) оказания услуг по обеспечению единства измерений;

- в соответствии с ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», ФЗ «О семеноводстве», Градостроительным кодексом РФ.

Законом определен исчерпывающий *состав* участников (субъектов) национальной системы аккредитации:

- Министерство экономического развития РФ;

- Росаккредитация;

- общественный совет по аккредитации;

- комиссия по апелляциям;

- эксперты по аккредитации, технические эксперты;

- аккредитованные лица;

- экспертные организации.

Все участники, вовлеченные в процесс аккредитации обладают административно-правовым статусом, а именно набором конкретных прав и обязанностей, а также отдельных полномочий, который установлен в гл. 2 ФЗ № 412-ФЗ. Статья 8 данного закона определяет *полномочия* Росаккредитации:

1) осуществление аккредитации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подтверждение компетентности аккредитованных лиц;

2) осуществление федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц;

3) проведение аттестации экспертов по аккредитации;

4) формирование и ведение реестра аккредитованных лиц, реестра экспертов по аккредитации, реестра технических экспертов, реестра экспертных организаций, предоставление сведений из указанных реестров;

5) формирование и ведение реестра сертификатов соответствия, выдаваемых аккредитованными лицами, реестра деклараций о соответствии в порядке, установленном законодательством РФ, предоставление сведений из указанных реестров;

6) представление РФ в международных организациях по аккредитации;

7) взаимодействие с национальными органами по аккредитации иностранных государств;

8) заключение в порядке, установленном законодательством РФ, международных договоров РФ межведомственного характера в установленной сфере деятельности;

9) мониторинг соблюдения методики определения размеров платы за проведение экспертизы представленных заявителем, аккредитованным лицом документов и сведений, проведение выездной экспертизы соответствия заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации, а также максимальных размеров платы за проведение указанных экспертиз;

10) утверждение состава комиссии по апелляциям;

11) утверждение положения об общественном совете по аккредитации и

его состава.

Список данных полномочий не является исчерпывающим, так как может быть дополнен иными законодательными актами (федеральными законами, актами Президента РФ или Правительства РФ).

Помимо заявления (подписанного руководителем юридического лица или индивидуального предпринимателя) подаваемого заявителем в Росаккредитацию, для ее проведения, в законодательстве определен перечень и иных документов (копий), подтверждающих соответствие заявителя критериям аккредитации, который утверждается Министерством экономического развития РФ[199], а также опись этих документов.

Основными *документами*, прилагаемыми к заявлению являются:

- руководство по качеству;

- документ, содержащий сведения о работниках;

- документы, подтверждающие соблюдение установленных требований работниками (трудовые и гражданско-правовые договоры, документы об образовании, трудовые книжки);

- копии документов, подтверждающих наличие права собственности на помещения, оборудования, технические средства и иные материальные ресурсы;

- документы, устанавливающие требования к подтверждению соответствия и объектам подтверждения соответствия и другие.

Затем Росаккредитация запрашивает сведения о надлежащей регистрации заявителя и его постановке на налоговый учет. В случае отсутствия таких сведений, принимается приказ об отказе в аккредитации, направляемый заявителю.

В случае выявления нарушений в оформлении заявления или прилагаемых документах, в течение пяти рабочих дней заявителю

[199] Приказ Минэкономразвития России от 30.05.2014 № 326 (ред. от 17.03.2017) «Об утверждении Критериев аккредитации, перечня документов, подтверждающих соответствие заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации, и перечня документов в области стандартизации, соблюдение требований которых заявителями, аккредитованными лицами обеспечивает их соответствие критериям аккредитации» // СПС «КонсультантПлюс».

направляется уведомление о необходимости в тридцатидневный срок устранения таких нарушений, а срок принятия решения об аккредитации или об отказе в ней, исчисляется со дня поступления исправленных документов. Пропуск указанного срока является основанием для отказа в аккредитации.

В том случае, когда претензий к поданным документам не выявлено, Росаккредитация производит оценку соответствия заявителя критериям аккредитации, которая проводится в двух *формах*:

- документарная оценка;

- выездная оценка по месту (местам) осуществления деятельности.

Общий срок проведения аккредитации составляет 100 рабочих дней со дня приема заявления и прилагаемых документов до дня принятия Росаккредитацией окончательного решения по аккредитации.

В общий срок аккредитации, включены: 10 дней на проверку заявления и прилагаемых документов; 15 дней на формирование экспертной группы; 25 дней на проведение документарной проверки; 40 дней на проведение выездной экспертизы; 10 дней на принятие решения по аккредитации. В общий срок осуществления аккредитации, не включаются сроки приостановления осуществления аккредитации. Все эти сроки регламентированы положением Правительства РФ[200]. Помимо общих сроков, Положением регламентированы сроки отдельных административных процедур, которые могут увеличивать общие сроки, и процедуры подтверждения компетентности аккредитованного лица.

Оценка соответствия заявителя критериям аккредитации, проводится в соответствии с *принципами*: законности, защиты прав юридического лица и индивидуального предпринимателя, независимости, беспристрастности и компетентности экспертов по аккредитации и технических экспертов,

[200] Постановление Правительства РФ от 05.06.2014 № 519 (ред. от 15.12.2016) «Об утверждении общих сроков осуществления аккредитации и процедуры подтверждения компетентности аккредитованного лица, в том числе общих сроков проведения документарной оценки соответствия заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации и общих сроков проведения выездной оценки соответствия заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации, а также сроков отдельных административных процедур при осуществлении аккредитации и процедуры подтверждения компетентности аккредитованного лица» // СПС «КонсультантПлюс».

объективности, всесторонности и полноты такой оценки, ответственности экспертов по аккредитации и технических экспертов за проведение и качество такой оценки.

В процессе *документарной оценки* производится экспертиза документов и сведений, представленных заявителем, производство которой осуществляет экспертная группа. Состав экспертной группы включает руководителя и экспертов по аккредитации, а при необходимости (на основании предложений эксперта по аккредитации) и технических экспертов, включенных в соответствующий реестр и дающих согласие на участие в аккредитации.

Результаты документарной проверки оформляются экспертным заключением, которое подписывается членами экспертной группы и утверждается экспертом по аккредитации. В случае несогласия с общим мнением, член экспертной группы вправе выразить особое мнение и приложить его к заключению, которое направляется заявителю и в Росаккредитацию в течение 20 рабочих дней, со дня направления информации о составе экспертной группы эксперту по аккредитации. Росаккредитация проверяет заключение на предмет соответствия требованиям законодательства, после чего принимает одно их решений: приостановление проведения аккредитации (выявлены несоответствия заявителя критериям аттестации), либо назначение выездной экспертизы[201].

Выездная оценка проводится в соответствии с программой ее проведения, которая утверждается Росаккредитацией с учетом рекомендаций[202], и содержит перечень работ для экспертной группы и план мероприятий для должностных лиц Росаккредитации. По итогам выездной

[201] Приказ Минэкономразвития России от 23.05.2014 № 293 (ред. от 29.11.2016) «Об установлении Порядка проведения проверки экспертного заключения, акта выездной экспертизы, акта экспертизы на предмет соответствия требованиям законодательства Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации» // СПС «КонсультантПлюс».

[202] «Методические рекомендации. Типовая программа выездной оценки соответствия органа по сертификации продукции, услуг (версия № 2)»; «Методические рекомендации. Типовая программа выездной оценки соответствия испытательной лаборатории (версия № 2)» (утв. Росаккредитацией 18.10.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

экспертизы выносится акт в двух экземплярах, форма которого утверждается Минэкономразвития России[203], подписывается членами экспертной группы (также с возможностью высказать особое мнение) и утверждается экспертом по аккредитации. Заявитель знакомится с данным актом с отметкой об ознакомлении, после чего он направляется в Росаккредитацию для проверки на соответствие требованиям законодательства в утвержденном порядке, с принятием одного из следующих решений (в виде приказа):

- об аккредитации заявителя;

- об отказе в аккредитации;

- о приостановлении осуществления аккредитации.

В случае принятия решений о приостановлении осуществления аккредитации ввиду выявления несоответствий заявителя критериям аккредитации на любой из форм проведения аккредитации (документарной или выездной), в течение 3 рабочих дней уведомляется заявитель, которому дается 20 рабочих дней на устранение выявленных несоответствий. Пропуск указанного срока является основанием для отказа в аккредитации и уведомления об этом заявителя в течение 3 рабочих дней.

В случае принятия решения об аккредитации или об отказе в ней, копия приказа вручается заявителю в течение 3 рабочих дней. В течение такого же срока сведения об аккредитации вносятся в реестр аккредитованных лиц с вручением заявителю копии приказа об аккредитации.

Аккредитованному лицу также вручается аттестат в электронной форме или на бумажном носителе, который является бессрочным документом строгой отчетности. Аттестат на бумажном носителе вручается только по заявлению в течение 5 рабочих дней.

Лицо, прошедшее аккредитацию и получившее аттестат, должно подтверждать свою компетентность прохождением соответствующей процедуры подтверждения в следующие сроки:

---

[203] Приказ Минэкономразвития России от 23.05.2014 № 284 (ред. от 29.11.2016) «Об утверждении форм и перечней сведений, содержащихся в экспертном заключении, акте выездной экспертизы, акте экспертизы» // СПС «КонсультантПлюс».

1) в течение первого года со дня аккредитации;

2) не реже чем один раз в два года начиная со дня прохождения предыдущей процедуры подтверждения компетентности;

3) каждые пять лет со дня аккредитации.

Подтверждение компетентности аккредитованного лица по первым двум пунктам проводится в виде выездной оценки, а по третьему пункту в виде документальной и выездной оценки, в сроки установленные законодательством[204], по инициативе аккредитованного лица.

Действие аккредитации прекращается:

1) по заявлению аккредитованного лица;

2) в связи с прекращением деятельности юридического лица (кроме реорганизации не в форме выделения);

3) реорганизация юридического лица в форме выделения;

4) прекращение деятельности индивидуального предпринимателя;

5) неустранение аккредитованным лицом выявленных нарушений;

6) выявление в течение года более двух фактов нарушений, повлекших за собой приостановление действия аккредитации.

Особенностью *контрольных* мероприятий за деятельностью аккредитованных лиц является отсутствие плановых проверок. Внеплановые проверки основаны на ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также возможны по основаниям:

- поступление информации о фактах нарушения законодательства РФ об аккредитации экспертной группой при проведении экспертизы;

- поступление информации о фактах несоответствия аккредитованного

---

[204] Постановление Правительства РФ от 05.06.2014 № 519 (ред. от 15.12.2016) «Об утверждении общих сроков осуществления аккредитации и процедуры подтверждения компетентности аккредитованного лица, в том числе общих сроков проведения документарной оценки соответствия заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации и общих сроков проведения выездной оценки соответствия заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации, а также сроков отдельных административных процедур при осуществлении аккредитации и процедуры подтверждения компетентности аккредитованного лица» // СПС «КонсультантПлюс».

лица требованиям законодательства РФ к деятельности аккредитованных лиц, а также нарушения правил сертификации, представления недостоверных результатов исследований и измерений или возможности таких нарушений;

- поступление от аккредитованного лица отчета об устранении несоответствий критериям аккредитации, выявленных при подтверждении компетентности.

Если по результатам такой проверки выявлены несоответствия деятельности аккредитованного лица установленным требованиям, Росаккредитация может принимать следующие решения:

- выдать предписание на устранение выявленных нарушений;
- приостановить действия аккредитации;
- прекратить действие аккредитации;
- сократить область аккредитации.

Должностные лица, выполняющие контрольные функции, не должны быть задействованы в предоставлении аккредитации.

Обжалование действий и бездействий Росаккредитации и его должностных лиц, осуществляется в судебном и в досудебном порядке. Порядок рассмотрения таких жалоб предусмотрен специальными нормами, а именно главой 22 КАС РФ и главой 24 АПК РФ.

Таким образом, институт аккредитации, несмотря на нормативную разобщенность, имеет законодательное оформление и предусматривает определенные формы реализации и контроля со стороны органов государственной власти Российской Федерации.

Контрольные вопросы:

1. Понятие и правовая природа института регистрации.
2. Объекты регистрации.
3. Понятие и правовая природа института учета.
4. Понятие и правовая природа института отчетности.
5. Понятие и правовые основы института лицензирования.
6. Дайте понятие лицензии.

7. Принципы лицензирования.

8. Стадии лицензирования.

9. Понятие и правовые основы института аттестации.

10. Понятие и правовые основания института аккредитации.

Контрольные практические задания:

1. Заполните таблицу:

Объекты государственной регистрации	Регистрирующий орган

2. Заполните таблицу:

Классификация лицензионных отношений по содержанию:	Краткая характеристика лицензионных отношений:
1. предлицензионные	
2. лицензионные	
3. постлицензионные	

Глава 6. Институты метрологии, сертификации и стандартизации

§ 1. Институт метрологии в административном праве

К *объектам* правового регулирования относится большое количество единиц величин и измерений, которые используются в различных областях деятельности по определенным правилам. Для того, чтобы указанные правила действовали на всей территории РФ одинаково, необходимо установление границ за которые не должны выходить допущенные (измеренные) единицы величин. В РФ применяются единицы величин Международной системы единиц (СИ), принятые Генеральной конференцией по мерам и весам и рекомендованные к применению Международной организацией законодательной метрологии. Например, секунда – время, равное 9192631770 периодам излучения, соответствующего переходу между двумя сверхтонкими уровнями основного состояния атома цезия-133; сутки принимаются равными точно 86400 с.; метр – длина пути, проходимого светом в вакууме за интервал времени 1/299 792 458 секунды; килограмм – единица массы, равная массе международного прототипа килограмма и т.д.[205]

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования и обеспечения единства измерений. Росстандарт находится в ведении Министерства промышленности и торговли РФ (Минпромторг России)[206].

Росстандарт осуществляет руководство деятельностью Государственной

---

[205] Постановление Правительства РФ от 31.10.2009 № 879 (ред. от 15.08.2015) «Об утверждении Положения о единицах величин, допускаемых к применению в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[206] Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 294 (ред. от 14.02.2017) «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии» // СПС «КонсультантПлюс».

службы времени, частоты и определения параметров вращения Земли[207], Государственной службы стандартных справочных данных о физических константах и свойствах веществ и материалов[208], Государственной службы стандартных образцов состава и свойств веществ и материалов[209], государственных научных метрологических институтов и государственными региональными центрами метрологии. Таким образом, распределением *полномочий* таких органов занимается Правительство РФ посредством утверждения соответствующих положений.

Помимо указанных *субъектов* рассматриваемая деятельность осуществляется метрологическими службами, а также аккредитованными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Например, Государственная служба времени, частоты и определения параметров вращения Земли необходима для постоянного исчисления времени, обеспечения потребности государства в эталонных сигналах частоты и времени, предоставления информации о параметрах вращения Земли, точном значении московского времени и календарной дате. С этой целью задействованы технические средства и системы, а также организации ряда федеральных органов исполнительной власти[210].

Основными *задачами* федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения единства измерений являются:

1) разработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в области обеспечения единства измерений, а также координация деятельности по нормативно-правовому регулированию в данной области;

---

[207] Постановление Правительства РФ от 23.03.2001 № 225 (ред. от 31.01.2012) «Об утверждении Положения о Государственной службе времени, частоты и определения параметров вращения Земли» // СПС «КонсультантПлюс».

[208] Постановление Правительства РФ от 20.08.2001 № 596 (ред. от 08.09.2010) «Об утверждении Положения о Государственной службе стандартных справочных данных о физических константах и свойствах веществ и материалов» // СПС «КонсультантПлюс».

[209] Постановление Правительства РФ от 02.11.2009 № 884 (ред. от 04.09.2012) «Об утверждении Положения о Государственной службе стандартных образцов состава и свойств веществ и материалов» // СПС «КонсультантПлюс».

[210] Кокотов, А.Н. Время как объект правового регулирования / А.Н. Кокотов // Российский юридический журнал. - 2016. - № 4. - С. 34 - 42.

2) организация взаимодействия с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в области обеспечения единства измерений;

3) реализация государственной политики в области обеспечения единства измерений;

4) координация деятельности по реализации государственной политики в области обеспечения единства измерений;

5) осуществление федерального государственного метрологического надзора и координация деятельности по его осуществлению.

Все измерения на территории РФ должны быть едины, и особую роль для этого играет ФЗ «Об обеспечении единства измерений»[211]. Его *целями* являются:

1) установление правовых основ обеспечения единства измерений в РФ;

2) защита прав и законных интересов граждан, общества и государства от отрицательных последствий недостоверных результатов измерений;

3) обеспечение потребности граждан, общества и государства в получении объективных, достоверных и сопоставимых результатов измерений, используемых в целях защиты жизни и здоровья граждан, охраны окружающей среды, животного и растительного мира, обеспечения обороны и безопасности государства, в том числе экономической безопасности;

4) содействие развитию экономики РФ и научно-техническому прогрессу.

Закон регулирует отношения, возникающие при выполнении измерений, установлении и соблюдении требований к измерениям, единицам величин, эталонам единиц величин, стандартным образцам, средствам измерений, применении стандартных образцов, средств измерений, методик (методов) измерений, а также при осуществлении деятельности по обеспечению единства измерений, предусмотренной законодательством РФ об

---

[211] Федеральный закон от 26.06.2008 № 102-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об обеспечении единства измерений» // СПС «КонсультантПлюс».

обеспечении единства измерений, в том числе при выполнении работ и оказании услуг по обеспечению единства измерений.

Закон устанавливает большое количество дефиниций, уяснение которых необходимо для правильного понимания рассматриваемой темы, среди которых можно выделить основные.

Аттестация методик (методов) измерений – исследование и подтверждение соответствия методик (методов) измерений установленным метрологическим требованиям к измерениям.

Единство измерений – состояние измерений, при котором их результаты выражены в допущенных к применению в Российской Федерации единицах величин, а показатели точности измерений не выходят за установленные границы.

Единица величины – фиксированное значение величины, которое принято за единицу данной величины и применяется для количественного выражения однородных с ней величин.

Измерение – совокупность операций, выполняемых для определения количественного значения величины.

Средство измерений – техническое средство, предназначенное для измерений.

Эталон единицы величины – техническое средство, предназначенное для воспроизведения, хранения и передачи единицы величины.

Государственный эталон единицы величины – эталон единицы величины, находящийся в федеральной собственности.

Государственный первичный эталон единицы величины – государственный эталон единицы величины, обеспечивающий воспроизведение, хранение и передачу единицы величины с наивысшей в РФ точностью, утверждаемый в этом качестве в установленном порядке и применяемый в качестве исходного на территории РФ.

Стандартный образец – образец вещества (материала) с

установленными по результатам испытаний значениями одной и более величин, характеризующих состав или свойство этого вещества (материала).

Федеральный государственный метрологический надзор – контрольная деятельность в сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений, осуществляемая уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и заключающаяся в систематической проверке соблюдения установленных законодательством Российской Федерации обязательных требований, а также в применении установленных законодательством РФ мер за нарушения, выявленные во время надзорных действий.

Метрологическая экспертиза – анализ и оценка правильности установления и соблюдения метрологических требований применительно к объекту, подвергаемому экспертизе. Метрологическая экспертиза проводится в обязательном (обязательная метрологическая экспертиза) или добровольном порядке.

Метрологические требования – требования к влияющим на результат и показатели точности измерений характеристикам (параметрам) измерений, эталонов единиц величин, стандартных образцов, средств измерений, а также к условиям, при которых эти характеристики (параметры) должны быть обеспечены.

Поверка средств измерений (далее также – поверка) – совокупность операций, выполняемых в целях подтверждения соответствия средств измерений метрологическим требованиям (ст. 2 ФЗ № 102-ФЗ).

Сфера государственного регулирования обеспечения единства измерений распространяется на измерения, к которым установлены обязательные требования и которые выполняются в различных областях деятельности (здравоохранения, ветеринарной, охраны окружающей среды, обороны и безопасности, геодезической и картографической, контроля (надзора), гидрометеорологии, использования атомной энергии, и др.).

К указанной сфере относятся также измерения, предусмотренные

законодательством РФ о техническом регулировании, а ее действие также распространяется на единицы величин, эталоны единиц величин, стандартные образцы и средства измерений, к которым законом установлены обязательные требования (ст. 1 ФЗ № 102-ФЗ).

Гл. 2 ФЗ № 102-ФЗ устанавливает *требования* к измерениям, единицам величин, эталонам единиц величин, стандартным образцам и средствам измерений. Так, к применению допускаются средства измерений утвержденного типа, прошедшие поверку, обеспечивающие соблюдение обязательных требований (метрологических требований к измерениям, метрологических и технических требований к средствам измерений и требований законодательства о техническом регулировании). Дополнительно могут включаться требования к составным частям, программному обеспечению и условиям эксплуатации средств измерений. В целях невозможности искажения результатов измерений, конструкция средств измерений должна ограничивать доступ к определенным частям, в том числе к программному обеспечению. Именно такие технические средства могут быть отнесены к средствам измерений соответствующим субъектом[212].

К *формам* государственного регулирования в области обеспечения единства измерений относятся:

1) утверждение типа стандартных образцов или типа средств измерений;

2) поверка средств измерений;

3) метрологическая экспертиза;

4) федеральный государственный метрологический надзор;

5) аттестация методик (методов) измерений;

6) аккредитация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на выполнение работ и (или) оказание услуг в области обеспечения единства измерений.

---

[212] Приказ Минпромторга России от 25.06.2013 № 971 (ред. от 23.08.2017) «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной услуги по отнесению технических средств к средствам измерений» // СПС «КонсультантПлюс».

Каждый стандартный образец и средство измерения имеют свой тип, который *утверждается* решением Росстандарт, на основании положительных результатов испытаний, путем установления показателей точности, интервалов между поверками средств измерений и методик таких поверок. Указанные испытания проводятся аккредитованными юридическими лицами в предусмотренном порядке[213] с учетом характера производства (серийное или единичное) стандартных образцов и средств измерений.

Факт утверждения типа стандартного образца или средства измерения подтверждается свидетельством Росстандарт (действующим определенный срок) в предусмотренном порядке[214], с обязательным нанесением знака утверждения данного типа на каждый экземпляр средств измерений, а также на сопроводительные документы средств измерений и стандартного образца. При этом конструкция средства измерения должна предусматривать возможность нанесения такого знака в доступном для просмотра месте.

Сведения об утвержденных типах стандартных образцов и типах средств измерений вносятся в Федеральный информационный фонд по обеспечению единства измерений.

Средства измерений, предназначенные для применения в соответствующей сфере государственного регулирования, проходят *поверку* аккредитованными юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, в установленном порядке[215]. Сведения о результатах

---

[213] Приказ Минпромторга России от 30.11.2009 № 1081 (ред. от 25.06.2013) «Об утверждении Порядка проведения испытаний стандартных образцов или средств измерений в целях утверждения типа, Порядка утверждения типа стандартных образцов или типа средств измерений, Порядка выдачи свидетельств об утверждении типа стандартных образцов или типа средств измерений, установления и изменения срока действия указанных свидетельств и интервала между поверками средств измерений, требований к знакам утверждения типа стандартных образцов или типа средств измерений и порядка их нанесения» // СПС «КонсультантПлюс».

[214] Приказ Минпромторга России от 25.06.2013 № 970 (ред. от 26.12.2017) «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной услуги по утверждению типа стандартных образцов или типа средств измерений» // СПС «КонсультантПлюс».

[215] Приказ Минпромторга России от 02.07.2015 № 1815 «Об утверждении Порядка проведения поверки средств измерений, требования к знаку поверки и содержанию свидетельства о поверке» // СПС «КонсультантПлюс».

такой поверки передаются ими в Федеральный информационный фонд. Поверка проводится до ввода в эксплуатацию, а также после ремонта – *первичная* поверка, а также в процессе эксплуатации – *периодическая* поверка. Лица, использующие такие средства измерений, обязаны своевременно представлять их на поверку. Иные средства измерений, не предназначенные для сферы государственного регулирования, могут проходить поверку в добровольном порядке (*подвергаться калибровке*), для признания результатов которой установлен отдельный порядок[216].

Правительство РФ устанавливает перечень средств измерений, поверка которых осуществляется только аккредитованными государственными региональными центрами метрологии[217].

Результаты поверки средств измерений должны удостоверяться одним или несколькими способами: знаком поверки; свидетельством о поверке; записью в паспорте (формуляре) средства измерений, заверяемой подписью поверителя и знаком поверки. При этом конструкция средства измерения должна предусматривать возможность нанесения такого знака в доступном для просмотра месте, или он наносится на свидетельство о поверке.

Перед тем как требования к измерениям, стандартным образцам или средствам измерений найдут свое отражение в оболочке нормативного правового акта, соответствующий государственный научный метрологический институт, в течение 30 дней, по заданию Росстандарт, проводит обязательную *метрологическую экспертизу* таких требований, в соответствующем порядке[218]. По результатам такой экспертизы, Росстандарт принимает заключение и направляет соответствующему федеральному

---

[216] Постановление Правительства РФ от 02.04.2015 № 311 «Об утверждении Положения о признании результатов калибровки при поверке средств измерений в сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений» // СПС «КонсультантПлюс».

[217] Постановление Правительства РФ от 20.04.2010 № 250 (ред. от 12.10.2017) «О перечне средств измерений, поверка которых осуществляется только аккредитованными в установленном порядке в области обеспечения единства измерений государственными региональными центрами метрологии» // СПС «КонсультантПлюс».

[218] Приказ Минпромторга России от 30.07.2015 № 2167 (ред. от 29.05.2017) «Об утверждении Порядка проведения обязательной метрологической экспертизы содержащихся в проектах нормативных правовых актов Российской Федерации требований к измерениям, стандартным образцам и средствам измерений» // СПС «КонсультантПлюс».

органу исполнительной власти (желающему установить такие требования). Предусмотрен и добровольный порядок проведения такой экспертизы.

Федеральный государственный метрологический надзор осуществляется уполномоченными органами за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих измерения, выпуск из производства соответствующих эталонов единиц величин, стандартных образцов и средств измерений, а также их ввоз, продажу и применение на территории РФ, расфасовку товаров. Надзор осуществляется:

1) за выпуском, состоянием и применением средств измерений, аттестованными методиками выполнения измерений, эталонами единиц величин, соблюдением метрологических правил и норм;

2) за количеством товаров, отчуждаемых при совершении торговых операций;

3) за количеством фасованных товаров в упаковках любого вида при их расфасовке и продаже.

Для осуществления надзора уполномоченные органы наделяются полномочиями (ст. 17 ФЗ № 102-ФЗ), которые конкретизируются Правительством РФ[219], а при выявлении нарушений наносят на средства измерений и эталоны единиц величин знак непригодности, форма и порядок нанесения которого установлены Минпромторг РФ[220].

Государственный метрологический контроль включает:

- утверждение типа средств измерений;

- проверку средств измерений;

- лицензирование деятельности юридических и физических лиц по изготовлению, ремонту, продаже и прокату средств измерений.

Все измерения, относящиеся к изучаемой сфере государственного регулирования выполняются по *аттестованным методикам (методам)*

---

[219] Постановление Правительства РФ от 06.04.2011 № 246 (ред. от 26.12.2017) «Об осуществлении федерального государственного метрологического надзора» // СПС «КонсультантПлюс».

[220] Приказ Минпромторга РФ от 30.09.2011 № 1325 «Об утверждении Формы знака непригодности средств измерений и Порядка нанесения знака непригодности средств измерений» // ИПС Консультант плюс.

измерений (первичным референтным, референтным и другим), сведения о которых передаются в Федеральный информационный фонд по обеспечению единства измерений проводящими аттестацию аккредитованными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Порядок такой аттестации устанавливается Минпромторг России[221].

Аккредитация в области обеспечения единства измерений осуществляется в целях официального признания компетентности юридического лица или индивидуального предпринимателя выполнять работы и (или) оказывать услуги по обеспечению единства измерений в соответствии с законодательством РФ.

Статьей 20 ФЗ № 102-ФЗ регламентировано ведение *Федерального информационного фонда по обеспечению единства измерений*. Его образуют законодательство РФ в области обеспечения единства измерений, а также сведения, относящиеся к изучаемой сфере государственного регулирования, а находится он в ведении Росстандарта. Порядок создания и ведения данного фонда регламентируется Минпромторг России. Заинтересованным лицам обеспечивается предоставление содержащихся в фонде документов и сведений.

Финансирование работ и услуг в области обеспечения единства измерений осуществляется: из федерального бюджета (ст. 25 ФЗ № 102-ФЗ); в порядке, установленном Правительством РФ[222] либо заинтересованными лицами по соглашению сторон (ч. 2 ст. 26 ФЗ № 102-ФЗ).

Ответственность за нарушения законодательства РФ об обеспечении единства измерений несут юридические лица, их руководители и работники,

---

[221] Приказ Минпромторга России от 15.12.2015 № 4091 «Об утверждении Порядка аттестации первичных референтных методик (методов) измерений, референтных методик (методов) измерений и методик (методов) измерений и их применения» // СПС «КонсультантПлюс».

[222] См.: Постановление Правительства РФ от 22.12.2009 № 1057 «О порядке оплаты работ и (или) услуг по обеспечению единства измерений по регулируемым ценам»; Постановление Правительства РФ от 02.04.2015 № 310 «Об утверждении Положения о порядке оказания государственных услуг и (или) выполнения работ государственными региональными центрами метрологии в пределах установленного государственного задания в области обеспечения единства измерений для граждан и юридических лиц за плату по регулируемым ценам и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях» // СПС «КонсультантПлюс».

индивидуальные предприниматели, допустившие их, а также необоснованно препятствующие осуществлению рассматриваемой деятельности и (или) не исполняющие в установленный срок предписаний об устранении выявленных нарушений (ст. 23 ФЗ № 102-ФЗ).

§ 2. Особенности института сертификации

Сертификация занимает особое место среди иных форм подтверждения соответствия в силу присущих ей особенностей[223], рассмотрение которых необходимо для правильного понимания рассматриваемой темы.

Правовым основанием института сертификации является ФЗ «О техническом регулировании»[224], устанавливающий основы и понятия в области сертификации.

Сертификация – форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров.

Система сертификации – совокупность правил выполнения работ по сертификации, ее участников и правил функционирования системы сертификации в целом.

Сертификат соответствия – документ, удостоверяющий соответствие объекта требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров.

Орган по сертификации – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, аккредитованные в соответствии с законодательством РФ для выполнения работ по сертификации.

Оценка соответствия – прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту.

---

[223] Быков, А.А. Место и роль обязательной сертификации среди иных форм подтверждения соответствия / А.А. Быков // Военно-юридический журнал. - 2007. - № 4.

[224] Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О техническом регулировании» // СПС «КонсультантПлюс».

Подтверждение соответствия – документальное удостоверение соответствия продукции или иных объектов, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров.

Знак обращения на рынке - обозначение, служащее для информирования приобретателей, в том числе потребителей, о соответствии выпускаемой в обращение продукции требованиям технических регламентов.

Знак соответствия - обозначение, служащее для информирования приобретателей, в том числе потребителей, о соответствии объекта сертификации требованиям системы добровольной сертификации.

Целями подтверждения соответствия являются:

- удостоверение соответствия продукции, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, работ, услуг или иных объектов техническим регламентам, документам по стандартизации, условиям договоров;

- содействие приобретателям, в том числе потребителям, в компетентном выборе продукции, работ, услуг;

- повышение конкурентоспособности продукции, работ, услуг на российском и международном рынках;

- создание условий для обеспечения свободного перемещения товаров по территории РФ, а также для осуществления международного экономического, научно-технического сотрудничества и международной торговли (ст. 18 ФЗ № 184-ФЗ).

Закон не содержит отдельного перечня *объектов* сертификации[225], но его можно составить исходя из системного толкования других его статей:

[225] Трофимов, С.В. Сертификационные требования к организации коммерческих воздушных перевозок / С.В. Трофимов // Современное право. - 2018. - № 1. - С. 66 - 69

продукция или иные объекты, процессы проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг, вне зависимости от страны и (или) места их происхождения (ч. 2 ст. 19 ФЗ № 184-ФЗ).

Основными *субъектами* сертификации выступают заявитель (физическое или юридическое лицо) и орган сертификации. Отдельными функциями в области сертификации наделены Минпромторг России, Росстандарт, Росаккредитация и испытательные лаборатории (центры).

Все перечисленные лица предусматриваются в качестве субъектов сертификации на основе системы сертификации.

Форма подтверждения соответствия – определенный порядок документального удостоверения соответствия продукции или иных объектов, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, положениям документов по стандартизации или условиям договоров. Таких формы на территории РФ могут носить:

- добровольный характер (добровольная сертификация);

- обязательный характер (принятие декларации о соответствии или обязательная сертификация).

Добровольное подтверждение соответствия осуществляется для установления соответствия документам по стандартизации, системам добровольной сертификации, условиям договоров, в отношении объектов сертификации, по которым указанными документами устанавливаются требования. Объекты сертификации, соответствующие одной из систем добровольной сертификации, могут маркироваться знаком соответствия такой системы, если он установлен ее правилами.

По состоянию на 1 января 2017 года зарегистрировано 1560 систем

добровольной сертификации, в том числе в 2016 году - 213 систем[226].

Полномочия органа по сертификации в форме добровольного подтверждения соответствия:

- осуществлять подтверждение соответствия объектов добровольного подтверждения соответствия;

- выдавать сертификаты соответствия на объекты, прошедшие добровольную сертификацию;

- предоставлять заявителям право на применение знака соответствия, если применение знака соответствия предусмотрено соответствующей системой добровольной сертификации;

- приостанавливать или прекращать действие выданных им сертификатов соответствия.

Обязательное подтверждение соответствия проводится на соответствие требованиям технических регламентов и может касаться только продукции, выпускаемой в обращение на территории РФ. Такое подтверждение соответствия, его формы и схемы, регламентируются только техническими регламентами. При этом декларация о соответствии и сертификат соответствия имеют одинаковую юридическую силу, которая распространяется на всю территорию России и на весь срок годности (срок службы) продукции, выпущенной на их основе. Осуществление работ по обязательному подтверждению соответствия подлежит оплате на основании договора с заявителем (ст. 23 ФЗ № 184-ФЗ).

Обязательное подтверждение соответствия распространяется на продукцию, определяемую Правительством РФ, которым утверждены:

- единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации;

- единый перечень продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии[227].

---

[226] См.: Официальный портал Росстандарта URL: https://www.gost.ru/portal/gost/home/activity/compliа№ce/Volu№taryAck№owledgeme№t.

[227] Постановление Правительства РФ от 01.12.2009 № 982 (ред. от 19.01.2018) «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции,

Например, обязательной сертификации подлежат электроэнергия частотой 50 Гц, этанольное моторное топливо, рельсы, полиэтиленовые трубы, многие виды машин и оборудования, краны, вагоны, многие препараты и аппаратура, определенные строительные материалы, оружие и др. К продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии, отнесены удобрения минеральные, определенные производственные оборудование и инструменты, бытовая химия, мебель медицинская (включая лабораторную), ткани, косметика, мука, корма животного происхождения, изделия хозяйственного обихода, и пр.

В связи с изменениями ст. 9 ФЗ № 184-ФЗ, технические регламенты не могут больше приниматься в статусе федеральных законов, и все ранее принятые технические регламенты (в статусе федеральных законов), были отменены в 2015 году, а на их замену приняты соответствующие технические регламенты Таможенного союза: по безопасности пищевой продукции, по маркировке пищевой продукции, о безопасности колесных транспортных средств, о безопасности парфюмерно-косметической продукции и др. Следует заметить, что в области лекарственных средств технический регламент не разработан.

Таким образом, в настоящее время приняты технические регламенты на значительное количество продукции, но за рамками правового регулирования технических регламентов остается производство пищевых продуктов, осуществляемое с использованием генно-инженерно-модифицированных организмов; производство пищевых продуктов, предназначенных для детского питания, и другие аналогичные технических регламенты, в отношении продукции, производство которой находится за рамками правового поля, - что требует активизации деятельности в данном

подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии» // СПС «КонсультантПлюс».

направлении[228].

Схема проведения обязательной сертификации органом по сертификации устанавливается соответствующим техническим регламентом на основании договора с заявителем. Подтверждение такого соответствия выражается выдачей сертификата утвержденной формы[229], выдаваемого на серийную продукцию, отдельную партию продукции или ее единичный экземпляр. Срок действия такого сертификата исчисляется со дня внесения сведений о нем в единый реестр сертификатов и определяется соответствующим техническим регламентом (ч. 2 ст. 25 ФЗ № 184-ФЗ).

В случае если впервые выпускаемая в обращение продукция, подлежащая обязательной сертификации, не может быть сертифицирована на добровольной основе, изготовитель вправе осуществить *декларирование* ее соответствия на основе собственных доказательств, с обязательным указанием не прохождения обязательной сертификации (в декларации, сопроводительной документации и при маркировке). В случае если впервые выпускаемая в обращение продукция, подлежащая декларированию соответствия на основании доказательств, полученных с участием третьей стороны, не может быть сертифицирована на добровольной основе, изготовитель вправе осуществить декларирование ее соответствия на основе собственных доказательств, с обязательным указанием отсутствия доказательств соответствия, полученных с участием третьей стороны (в декларации, сопроводительной документации и при маркировке).

Особенности маркировки впервые выпускаемой в обращение продукции, определяются Правительством РФ[230] (ст. 25 ФЗ № 184-ФЗ).

Обязательная сертификация осуществляется аккредитованным органом

---

[228] Трусов, А.И. Предупреждение преступлений, связанных с использованием биотехнологий / А.И. Трусов. — М.: РИОР, 2018. – 195 с.

[229] Приказ Минпромэнерго РФ от 22.03.2006 № 53 (ред. от 21.04.2009) «Об утверждении формы сертификата соответствия продукции требованиям технических регламентов» // СПС «КонсультантПлюс».

[230] Постановление Правительства РФ от 18.09.2012 № 943 «Об особенностях маркировки впервые выпускаемой в обращение продукции, в том числе знаком обращения на рынке или знаком соответствия, и о порядке информирования приобретателя, в том числе потребителя, о возможном вреде такой продукции и факторах, от которых он зависит» // СПС «КонсультантПлюс».

по сертификации, который наделяется следующими полномочиями:

- привлекает на договорной основе для проведения исследований (испытаний) и измерений аккредитованные испытательные лаборатории (центры);

- осуществляет контроль за объектами сертификации, если такой контроль предусмотрен соответствующей схемой обязательной сертификации и договором;

- ведет реестр выданных им сертификатов соответствия;

- информирует соответствующие органы государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов о продукции, поступившей на сертификацию, но не прошедшей ее;

- выдает сертификаты соответствия (в порядке установленном Правительством РФ[231]), приостанавливает или прекращает действие выданных им сертификатов соответствия и информирует об этом Росаккредитация, организующий формирование и ведение единого реестра сертификатов соответствия[232], и органы государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов;

- обеспечивает предоставление заявителям информации о порядке проведения обязательной сертификации;

- определяет стоимость работ по сертификации, выполняемых в соответствии с договором с заявителем;

- в порядке, установленном соответствующим техническим регламентом, принимает решение о продлении срока действия сертификата соответствия, в том числе по результатам проведенного контроля за сертифицированными объектами;

---

[231] Постановление Правительства РФ от 17.12.2014 № 1383 «О порядке выдачи бланков сертификатов соответствия, в том числе бланков сертификатов соответствия на продукцию, включенную в единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации, за исключением бланков сертификатов соответствия на продукцию, для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии» // СПС «КонсультантПлюс».

[232] Постановление Правительства РФ от 10.04.2006 № 201 (ред. от 15.12.2016) «О порядке формирования и ведения единого реестра сертификатов соответствия, предоставления содержащихся в указанном реестре сведений и оплаты за предоставление таких сведений» // СПС «КонсультантПлюс».

- осуществляет отбор образцов для целей сертификации и представляет их для проведения исследований (испытаний) и измерений в аккредитованные испытательные лаборатории (центры) или поручает осуществить такой отбор аккредитованным испытательным лабораториям (центрам);

- подготавливает заключение, на основании которого заявитель вправе принять декларацию о соответствии по результатам проведенных исследований (испытаний), измерений типовых образцов выпускаемой в обращение продукции и технической документации на данную продукцию.

При осуществлении обязательной сертификации аккредитованными испытательными лабораториями (центрами) осуществляются исследования (испытания) и измерения продукции на условиях договоров с органами по сертификации (без предоставления сведений о заявителе). Результаты таких исследований оформляются протоколом, на основе которого принимается решение о выдаче или об отказе в выдаче сертификата соответствия (ст. 26 ФЗ № 184-ФЗ).

По сути испытательные лаборатории (центры) являются еще одним субъектом сертификации, деятельность которого имеет значение для признания результатов сертификации, сам закон не закрепляет определение этого субъекта.

Продукция, получившая подтверждение соответствия, в информационных целях, маркируется знаком обращения на рынке, изображение которого устанавливается Правительством РФ. Заявитель самостоятельно маркирует такую продукцию с учетом особенностей установленных техническими регламентами (ст. 27 ФЗ № 184-ФЗ).

Контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов осуществляет Росстандарт, в отношении продукции (исключительно на стадии ее обращения) или в отношении продукции и связанных с требованиями к продукции процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации,

хранения, перевозки, реализации и утилизации. С этой целью Росстандарт и его должностные лица наделяются соответствующими полномочиями (ст. 34 ФЗ № 184-ФЗ), за ненадлежащее исполнение которых возможно их привлечение к *ответственности* (ст. 35 ФЗ № 184-ФЗ).

§ 3. Институт стандартизации в Российской Федерации

Придание национальным стандартам статуса необязательных документов не повлекло их исключения из круга вопросов, регулируемых государством в лице соответствующих федеральных органов[233].

Правовым основанием института стандартизации является ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»[234], *цель* которого – обеспечение проведения единой государственной политики в сфере стандартизации (ст. 1 ФЗ № 162-ФЗ). Фактической же целью закона является разграничение сфер технического регулирования и стандартизации.

Сферой регулирования данного закона являются отношения в сфере стандартизации, включая отношения, возникающие при разработке (ведении), утверждении, изменении (актуализации), отмене, опубликовании и применении документов по стандартизации.

Следует отметить, что документы по стандартизации могут применяться не только в сфере стандартизации, но и для целей технического регулирования, в таком случае регулирование такого применения выходит за рамки ФЗ № ФЗ № 162-ФЗ, и осуществляется ФЗ «О техническом регулировании» (ч. 2 ст. 5 ФЗ № 162-ФЗ).

Отдельные порядок стандартизации предусмотрен Правительством РФ для:

1) оборонной продукции по государственному оборонному заказу,

---

[233] Панова, А.С. Законодательство Российской Федерации о качестве и безопасности товаров: современное состояние и направления развития / А.С. Панова // Бизнес, Менеджмент и Право. - 2017. - № 3-4. - С. 57 – 60.

[234] Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стандартизации в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

продукции, используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой и иной информации ограниченного доступа, продукции, сведения о которой составляют государственную тайну, а также процессов и иных объектов стандартизации, связанных с такой продукцией[235];

2) продукции, для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, а также процессов и иных объектов стандартизации, связанных с такой продукцией[236] (ст. 6 ФЗ № 162-ФЗ).

Закон определяет *стандартизацию* как деятельность по разработке (ведению), утверждению, изменению (актуализации), отмене, опубликованию и применению документов по стандартизации и иную деятельность, направленную на достижение упорядоченности в отношении объектов стандартизации.

Из приведенного определения следует, что стандартизация является особого рода управленческой деятельностью, содержание которой составляют действия по созданию предназначенных для добровольного многократного использования унифицированных норм, правил, требований к объектам стандартизации - продукции, процессам, работам, услугам[237].

Помимо данного определения закон вводит дополнительные понятия.

Документы, разрабатываемые и применяемые в национальной системе стандартизации (*документы национальной системы стандартизации*) - национальный стандарт РФ, в том числе основополагающий национальный

---

[235] Постановление Правительства РФ от 30.12.2016 № 1567 «О порядке стандартизации в отношении оборонной продукции (товаров, работ, услуг) по государственному оборонному заказу, продукции, используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа, продукции, сведения о которой составляют государственную тайну, а также процессов и иных объектов стандартизации, связанных с такой продукцией» // СПС «КонсультантПлюс».

[236] Постановление Правительства РФ от 12.07.2016 № 669 «Об утверждении Положения о стандартизации в отношении продукции (работ, услуг), для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, а также процессов и иных объектов стандартизации, связанных с такой продукцией» // СПС «КонсультантПлюс».

[237] Панова, А.С. Роль национальной стандартизации в правовом обеспечении качества товаров / А.С. Панова // Предпринимательское право. - 2017. - № 1. - С. 38 – 44.

стандарт РФ и предварительный национальный стандарт РФ, правила стандартизации, рекомендации по стандартизации, информационно-технические справочники.

Национальный стандарт (обозначение «ГОСТ Р») - документ по стандартизации, который разработан участником или участниками работ по стандартизации, по результатам экспертизы в техническом комитете по стандартизации или проектном техническом комитете по стандартизации утвержден Росстандарт и в котором для всеобщего применения устанавливаются общие характеристики объекта стандартизации, а также правила и общие принципы в отношении объекта стандартизации.

Основополагающий национальный стандарт (обозначение «ГОСТ Р») - национальный стандарт, разработанный и утвержденный Росстандарт, устанавливающий общие положения, касающиеся выполнения работ по стандартизации, а также виды национальных стандартов.

Предварительный национальный стандарт (обозначение «ПНСТ») - документ по стандартизации, который разработан участником или участниками работ по стандартизации, по результатам экспертизы в техническом комитете по стандартизации или проектном техническом комитете по стандартизации утвержден Росстандарт и в котором для всеобщего применения устанавливаются общие характеристики объекта стандартизации, а также правила и общие принципы в отношении объекта стандартизации на ограниченный срок в целях накопления опыта в процессе применения предварительного национального стандарта для возможной последующей разработки на его основе национального стандарта.

Правила стандартизации (обозначение «ПР») - документ национальной системы стандартизации, разработанный и утвержденный Росстандарт, содержащий положения организационного и методического характера, которые дополняют или конкретизируют отдельные положения основополагающих национальных стандартов, а также определяют порядок и методы проведения работ по стандартизации и оформления результатов

таких работ.

Рекомендации по стандартизации (обозначение «Р») - документ национальной системы стандартизации, утвержденный Росстандарт и содержащий информацию организационного и методического характера, касающуюся проведения работ по стандартизации и способствующую применению соответствующего национального стандарта, либо положения, которые предварительно проверяются на практике до их установления в национальном стандарте или предварительном национальном стандарте.

Информационно-технический справочник - документ национальной системы стандартизации, утвержденный Росстандарт, содержащий систематизированные данные в определенной области и включающий в себя описание технологий, процессов, методов, способов, оборудования и иные данные.

Технические условия - вид стандарта организации, утвержденный изготовителем продукции или исполнителем работы, услуги.

Обозначения в названии индексов, установленных для некоторых документов национальной системы стандартизации (ГОСТ Р, ПНСТ, ПР, Р, СП) приобретаются ими при регистрации в Федеральном информационном фонде стандартов в порядке, утвержденном Минпромторг России[238]. Помимо этого, обозначение стандартов содержит регистрационный номер и дату утверждения.

По смыслу Закона о стандартизации понятие «стандарт» (ГОСТ) распространяется на следующие виды документов: национальные стандарты, в том числе основополагающие национальные стандарты, на предварительные национальные стандарты, своды правил, стандарты организаций (СТО), на международные стандарты, региональные стандарты, региональные своды правил, стандарты иностранных государств и своды

[238] Приказ Минпромторга России от 27.05.2016 № 1716 «Об утверждении Порядка регистрации федеральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации документов, разрабатываемых и применяемых в национальной системе стандартизации, сводов правил, международных стандартов, региональных стандартов и региональных сводов правил, стандартов иностранных государств и сводов правил иностранных государств» // СПС «КонсультантПлюс».

правил иностранных государств, зарегистрированные в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов[239].

Формирование, ведение и опубликование реестра (перечня) национальных стандартов осуществляются Росстандартом в соответствии с порядком, утвержденным Минпромторг России[240], на официальном сайте Росстандарт (ст. 30 ФЗ-162). При этом в реестре не содержится полный текст ГОСТов, а представленная в нем информация отражает: наименование и обозначение национального стандарта; дату его утверждения и регистрации в Федеральном информационном фонде стандартов; разделы и пункты стандарта, на которые имеются ссылки в нормативных правовых актах; реквизиты нормативного правового акта, содержащего ссылку на ГОСТ[241].

Росстандарт должен предоставлять документы и копии документов, содержащиеся в Федеральном информационном фонде, на безвозмездной основе органам государственной власти, суда или Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Для остальных лиц такое предоставление осуществляется на платной основе[242] (ч. 5 ст. 30 ФЗ-162).

Национальная стандартизация направлена на достижение *целей*:

- содействие социально-экономическому развитию РФ;

- содействие интеграции РФ в мировую экономику и международные системы стандартизации в качестве равноправного партнера;

---

[239] Панова, А.С. Роль национальной стандартизации в правовом обеспечении качества товаров / А.С. Панова // Предпринимательское право. - 2017. - № 1. - С. 38 – 44.

[240] Приказ Минпромторга России от 05.11.2015 № 3464 «Об утверждении порядка формирования, ведения, опубликования, а также структуры перечня национальных стандартов и информационно-технических справочников, ссылки на которые содержатся в нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СПС «КонсультантПлюс».

[241] Статья: ГОСТ (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2018) // СПС «КонсультантПлюс».

[242] Приказ Росстандарта от 29.06.2016 № 805 «Об утверждении размера платы за предоставление документов и копий документов национальной системы стандартизации, общероссийских классификаторов, международных стандартов, региональных стандартов, стандартов иностранных государств, сводов правил, региональных сводов правил, сводов правил иностранных государств, надлежащим образом заверенных переводов на русский язык международных стандартов, региональных стандартов и региональных сводов правил, стандартов иностранных государств и сводов правил иностранных государств, которые приняты на учет Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, документов по стандартизации международных организаций по стандартизации, региональных организаций по стандартизации и иных документов по стандартизации иностранных государств» // СПС «КонсультантПлюс».

- улучшение качества жизни населения страны;

- обеспечение обороны страны и безопасности государства;

- техническое перевооружение промышленности;

- повышение качества продукции, выполнения работ, оказания услуг и повышение конкурентоспособности продукции российского производства.

Осуществление поставленных целей достигается путем решения следующих *задач*:

- внедрение передовых технологий, достижение и поддержание технологического лидерства РФ в высокотехнологичных (инновационных) секторах экономики;
- повышение уровня безопасности жизни и здоровья людей, охрана окружающей среды, охрана объектов животного, растительного мира и других природных ресурсов, имущества юридических лиц и физических лиц, государственного и муниципального имущества, а также содействие развитию систем жизнеобеспечения населения в чрезвычайных ситуациях;
- оптимизация и унификация номенклатуры продукции, обеспечение ее совместимости и взаимозаменяемости, сокращение сроков ее создания, освоения в производстве, а также затрат на эксплуатацию и утилизацию;
- применение документов по стандартизации при поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг, в том числе при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- обеспечение единства измерений и сопоставимости их результатов;
- предупреждение действий, вводящих потребителя продукции в заблуждение;
- обеспечение рационального использования ресурсов;
- устранение технических барьеров в торговле и создание условий для применения международных стандартов и региональных стандартов, региональных сводов правил, стандартов иностранных государств и сводов правил иностранных государств (ст. 3 ФЗ № 162-ФЗ).

Принципы стандартизации, являются основополагающими началами института стандартизации, придают ему устойчивость, стабилизируют всю национальную систему стандартизации. К ним относятся:

- ✓ добровольность применения документов по стандартизации;
- ✓ обязательность применения документов по стандартизации в отношении отдельных объектов стандартизации;
- ✓ обеспечение комплексности и системности стандартизации, преемственности деятельности в сфере стандартизации;
- ✓ обеспечение соответствия общих характеристик, правил и общих принципов, устанавливаемых в документах национальной системы стандартизации, современному уровню развития науки, техники и технологий, передовому отечественному и зарубежному опыту;
- ✓ открытость разработки документов национальной системы стандартизации, обеспечение участия в разработке таких документов всех заинтересованных лиц, достижение консенсуса при разработке национальных стандартов;
- ✓ установление в документах по стандартизации требований, обеспечивающих возможность контроля за их выполнением;
- ✓ унификация разработки (ведения), утверждения (актуализации), изменения, отмены, опубликования и применения документов по стандартизации;
- ✓ соответствие документов по стандартизации действующим на территории РФ техническим регламентам;
- ✓ непротиворечивость национальных стандартов друг другу;
- ✓ доступность информации о документах по стандартизации с учетом ограничений, установленных законодательством в области защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой и иной информации ограниченного доступа (ст. 4 ФЗ № 162-ФЗ).

Закон не дает исчерпывающего перечня *объектов стандартизации,* (перечисляя возможные), к которым относит: продукцию, работы, услуги

(далее - продукцию), процессы, системы менеджмента, терминологию, условные обозначения, исследования (испытания) и измерения (включая отбор образцов) и методы испытаний, маркировку, процедуры оценки соответствия и иные объекты. Вместе с тем, не стоит смешивать выделенные законодателем объекты стандартизации с информацией о характеристиках таких объектов и правил в отношении них. Именно эта информация составляет основу для унифицированных норм, правил и требований, которые подвергаются стандартизации. Таким образом, объектом стандартизации являются не закрепленные законодателем объекты, а информация о них.

В процессе производства работ по стандартизации задействовано несколько *участников*, часть из которых наделены определенными *полномочиями*:

- Минпромторг России (ст. 8 ФЗ № 162-ФЗ);

- Федеральный орган исполнительной власти, реализующий политику в сфере стандартизации, в т.ч. путем разработки программ и, собственно, самих документов по стандартизации - Росстандарт (ст. 9 ФЗ № 162-ФЗ);

- федеральные органы исполнительной власти и отраслевые государственные корпорации (ст. 10 ФЗ № 162-ФЗ);

- технические комитеты, в том числе проектные (ст.ст. 11, 12 ФЗ № 162-ФЗ);

- комиссия по апелляциям (ст. 13 ФЗ № 162-ФЗ).

В доктрине к участникам производства работ по стандартизации относят юридических (в том числе общественные объединения, зарегистрированные на территории РФ) и физических лиц (граждан РФ)[243]. С данным утверждением можно согласиться с долей условности, так как в качестве участников они не предусмотрены, но входить в состав технических комитетов они могут.

---

[243] Панова, А.С. Роль национальной стандартизации в правовом обеспечении качества товаров / А.С. Панова // Предпринимательское право. - 2017. - № 1. - С. 38 – 44.

Расширение состава участников работ в национальной системе стандартизации призвано сделать ее сферой деятельности национального бизнеса и привлечь к его разработке представителей общественности.

Результатом деятельности в сфере стандартизации являются принимаемые *документы по стандартизации* (ст. 14 ФЗ-162), к которым относятся:

- документы национальной системы стандартизации;
- общероссийские классификаторы;
- стандарты организаций, в том числе технические условия;
- своды правил;
- документы по стандартизации, которые устанавливают обязательные требования в отношении отдельных объектов стандартизации (ст. 6 ФЗ № 162-ФЗ).

В Законе обозначен *срок действия* предварительного национального стандарта, который прекращает свое действие по истечении 3 лет со дня введения его в действие (п. 1 ч. 23 ст. 25 ФЗ № 162-ФЗ). Остальные документы по стандартизации действуют до их отмены.

Разработчиками документов национальной системы стандартизации являются участники работ по стандартизации (ч. 2 ст. 15 ФЗ № 162-ФЗ).

Работа участников производства работ в сфере стандартизации определяется по следующей *схеме*: Минпромторг России определяет политику в сфере стандартизации и осуществляет ее нормативно-правовое регулирование[244]; Росстандарт реализует такую политику путем организации и непосредственной разработки национальных стандартов[245]; технические комитеты (ТК) проводят экспертизу проекта национального стандарта с выдачей соответствующего заключения; Росстандарт утверждает и публикует прошедшие экспертизу ГОСТы.

---

[244] Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 438 (ред. от 06.02.2018) «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[245] Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 294 (ред. от 14.02.2017) «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии» // СПС «КонсультантПлюс».

В рамках *разработки* ГОСТов участниками данного процесса предусмотрено последовательное осуществление ряда действия:

1) Утверждение программы национальной стандартизации, на основе установленных целевых индикаторов и показателей, а также на основе перспективных программ стандартизации по приоритетным направлениям. Участники работ по стандартизации вправе представлять в программу национальной стандартизации свои предложения в определенном порядке[246]. Росстандарт разрабатывает, утверждает и вносит изменения в такую программу, а также ежемесячно размещает на своем официальном сайте информацию о проводимых работах по стандартизации в текущем году и об утвержденных ГОСТах (ст. 23 ФЗ № 162-ФЗ).

2) Направление разработчиком уведомления в Росстандарт о разработке проекта ГОСТа, с его последующим размещением на официальном сайте Росстандарт. Уведомление должно включать сведения о положениях, содержащихся в проекте ГОСТа, и их отличий от соответствующих положений международных ГОСТов. Размещается на официальном сайте Росстандарт в течение 7 дней со дня поступления. Разработчиком обеспечивается доступность проекта для заинтересованных лиц с предоставлением (по необходимости) его копии (ч. 1, 2 ст. 24 ФЗ № 162-ФЗ);

3) Публичное обсуждение проекта ГОСТа. Такое обсуждение не может быть менее 60 дней, проводится разработчиком, учитываются все замечания участников разработки, с составлением их перечня и обеспечением их сохранности до утверждения ГОСТа. Осуществляется доработка проекта ГОСТа с учетом полученных замечаний. По завершении публичного обсуждения проекта ГОСТа, на официальном сайте Росстандарта в течение 7 дней со дня завершения размещается соответствующее уведомления (ч. 3, 4 ст. 24 ФЗ № 162-ФЗ);

4) Обеспечение разработчиком доступности доработанного проекта

[246] Приказ Росстандарта от 15.04.2016 № 447 «Об утверждении Порядка представления и учета предложений о разработке национальных стандартов Российской Федерации, предварительных национальных стандартов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ГОСТа и перечня замечаний для ознакомления. Доступность обеспечивается разработчиком путем предоставления заинтересованным лицам копий доработанного проекта ГОСТа и перечня замечаний (ч. 5 ст. 24 ФЗ № 162-ФЗ);

5) Экспертиза проекта ГОСТа техническим комитетом. Проводится в срок до 90 дней со дня предоставления разработчиком проекта ГОСТа и перечня полученных замечаний в ТК для оценки соответствия требованиям законодательства о стандартизации (ч. 6-8 ст. 24 ФЗ № 162-ФЗ);

6) Принятие решения по проекту ГОСТа. По результатам проведенной экспертизы ТК, на основе консенсуса, в течение 7 дней предоставляет в Росстандарт мотивированное предложение об утверждении проекта ГОСТа в качестве ГОСТа или об утверждении проекта ГОСТа в качестве предварительного ГОСТа или об отклонении проекта ГОСТа. Данное предложение размещается на официальном сайте Росстандарт в срок не превышающий 30 дней со дня получения такого предложения принимает решение об утверждении проекта ГОСТа в качестве ГОСТа (и дате введения его в действие) или об утверждении проекта ГОСТа в качестве предварительного ГОСТа (и сроке его действия) или об отклонении проекта ГОСТа. В случае отклонения проекта ГОСТа, проект ГОСТа вместе с документами направляется разработчику в течение 7 дней со дня его принятия (ч. 9-17, 21 ФЗ № 162-ФЗ);

7) Принятие решения о проведении повторной экспертизы ТК. При установлении нарушений правил проведения экспертизы Росстандарт отклоняет мотивированное предложение ТК и направляет такое решение вместе с документами по проекту ГОСТа (в срок не более 30 дней со дня получения мотивированного предложения ТК), обратно в ТК для производства повторной экспертизы. Срок проведения повторной экспертизы не более 30 дней со дня поступления в ТК такого решения (ч. 18-19 ст. 24 ФЗ № 162-ФЗ);

8) Размещение уведомления о принятых решениях по проекту ГОСТа. В

течение 7 дней со дня принятия решения Росстандартом, на официальном сайте размещается информация об утверждении ГОСТа, предварительного ГОСТа или об отклонении проекта ГОСТа (ч. 20 ст. 24 ФЗ № 162-ФЗ).

9) Обжалование решений (действий, бездействий) Росстандарт и его должностных лиц. Решения Росстандарта могут быть обжалованы как в судебном, так и в досудебном порядке (в комиссии по апелляциям), однако судебное обжалование возможно только после соблюдения досудебного порядка (ч. 22 ст. 24 ФЗ № 162-ФЗ). Порядок и сроки рассмотрения жалоб в комиссиях по апелляциям регламентирован Минпромторг России[247].

10) Опубликование ГОСТ. Принятый ГОСТ подлежит официальному опубликованию Росстандартом в течение 30 дней со дня принятия решения об утверждении ГОСТа на официальном сайте в порядке, предусмотренном Минпромторг России[248] (ч. 22 ст. 25 ФЗ № 162-ФЗ).

Документы национальной системы стандартизации, продукция, соответствующая национальному стандарту, и (или) эксплуатационная или иная документация, прилагаемая к такой продукции, в целях информирования заинтересованных лиц о принадлежности к национальной системе стандартизации, может маркироваться *знаком национальной системы стандартизации,* не являющимся специальным знаком, с установленным изображением и порядком применения[249].

По общему правилам *применение ГОСТов* носит добровольный характер, однако, такое применение может носить и обязательный характер в случае публичного заявления изготовителем и (или) исполнителем о соответствии продукции ГОСТу или применения обозначения ГОСТа в маркировке (в том

---

[247] Приказ Минпромторга России от 17.02.2016 № 389 «Об утверждении порядка и сроков рассмотрения жалоб в комиссии по апелляциям» // СПС «КонсультантПлюс».

[248] Приказ Минпромторга России от 05.11.2015 № 3464 «Об утверждении порядка формирования, ведения, опубликования, а также структуры перечня национальных стандартов и информационно-технических справочников, ссылки на которые содержатся в нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СПС «КонсультантПлюс».

[249] Приказ Ростехрегулирования от 30.12.2004 № 157-ст «ГОСТ Р 1.9-2004. Стандартизация в Российской Федерации. Знак соответствия национальным стандартам Российской Федерации. Изображение. Порядок применения» // СПС «КонсультантПлюс».

числе знаком национальной системы стандартизации), в эксплуатационной или иной документации (ст. 26 ФЗ № 162-ФЗ). В таком случае несоответствие продукции ГОСТу будет считаться нарушением.

И не может быть иначе, ведь некоторые производители используют этот стандарт в своих не очень чистоплотных комбинациях. Любят, например, украсить упаковку своего товара информацией «Сделано по ГОСТ...». Но порой оказывается, что это лишь уловка. И, к сожалению, потребители на нее нередко попадаются. Каждому хочется верить, что качество хоть чем-то гарантируется[250].

Применение такой ссылки на ГОСТ не делает его юридически обязательным документом, так как сама ссылка является специфическим приемом юридической техники, направленным на обеспечение (повышение) эффективности регулирующего воздействия нормативного правового акта, содержащего такую ссылку (ст. 27 ФЗ № 162-ФЗ) [251]. Ссылка на ГОСТ также позволяет отказаться от регулярного перечисления характеристик продукции заказчиками в договорах.

Государственный контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований ГОСТов и технических регламентов осуществляет Росстандарт и его территориальные органы (межрегиональные территориальные управления) в отношении продукции или в отношении продукции и связанных с требованиями к продукции процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации исключительно в части соблюдения требований соответствующих национальных стандартов и технических регламентов[252]. В процессе контроля (надзора) предусмотрено

---

[250] Татонова, И. С ГОСТом не все просто. В стране обещают поддержку тем, кто выпускает качественную продукцию / И. Татонова // Информационно-аналитическое издание «Бюллетень Оперативной Информации «Московские Торги». - 2016. - № 8. - С. 30-31.

[251] Панова, А.С. Роль национальной стандартизации в правовом обеспечении качества товаров / А.С. Панова // Предпринимательское право. - 2017. - № 1. - С. 38 – 44.

[252] Приказ Минпромторга России от 01.08.2017 № 2514 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением

проведение документарной, плановой, внеплановой, выездной проверок. Плата за их проведение не взимается. Сроки проведения плановой и внеплановой проверки не должны превышать 20 рабочих дней, а для выездных проверок от 15 до 50 часов в год, возможно продление не более чем на 20 дней и приостановление на срок не более 10 дней (один раз). В результате их проведения составляется акт проверки.

Формы контроля:

1) проведение проверок;

2) рассмотрение отчетов, справок и материалов проверок и принятие необходимых мер по устранению выявленных нарушений;

3) рассмотрение жалоб, обращений заявителей и принятие необходимых мер по устранению нарушений прав заявителей.

Законодатель, говоря об *ответственности* в сфере стандартизации, указывает на возможность ее наступления в соответствии с законодательством. При этом не мало важными являются положения ст. 35 ФЗ № 162-ФЗ, устанавливающие переходные положения для действия норм данного закона – именно с 01.09.2025 г. предусмотрено действие стандартов предусмотренных только данным законом.

С учетом федеративного устройства нашей страны, предполагающего разные климатические и географические условия, некоторыми специалистами предлагается развивать региональную стандартизацию, которая может закреплять более высокие требования к качеству и безопасности товаров по сравнению, например, с техническими предписаниями ЕАЭС (Евразийский экономический союз). При этом специалисты ссылаются на положительный зарубежный опыт таких стран, как США и Канада, а некоторые предлагают развивать и стандарты

обязательных требований национальных стандартов и технических регламентов» // СПС «КонсультантПлюс».

административно-территориальных единиц (города, округа, районы)[253]. Результаты такой деятельности в дальнейшем можно будет использовать в разработке государственных и межгосударственных ГОСТов.

Контрольные вопросы:

1. Институт метрологии в административном праве.

2. Основные задачи федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения единства измерений.

3. Что такое единство измерений.

4. Федеральный государственный метрологический надзор.

5. Понятие метрологической экспертизы.

6. Формы государственного регулирования в области обеспечения единства измерений.

7. Сущность и правовые основания института сертификации.

8. Институт стандартизации в Российской Федерации.

9. Национальный стандарт. ГОСТ.

Контрольные практические задания:

1. Заполните таблицу:

Виды метрологической поверки:	Краткая характеристика:
первичная	
периодическая	
внеочередная	

2. Заполните таблицу:

Виды стандартов:	Краткая характеристика:
1. Основополагающие национальные стандарты	
2. Национальные стандарты	
3. Предварительные национальные стандарты	

[253] Панова, А.С. Законодательство Российской Федерации о качестве и безопасности товаров: современное состояние и направления развития / А.С. Панова // Бизнес, Менеджмент и Право. - 2017. - № 3-4. - С. 57 – 60.

Глава 7. Институты квотирования и государственного заказа

§ 1. Институт квотирования в административном праве

Для государственного регулирования административно-правовых отношений используется *квотирование*, которое является одной из форм разрешительной деятельности со стороны государства. Применение квотирования возможно в отношении объектов, которые подлежат количественному измерению, с целью их количественного ограничения. Квотирование применяется только в случаях, установленных федеральным законодательством, однако регламентироваться может актами подзаконного и ведомственного характера, но во исполнение федерального законодательства[254]. Данное утверждение логично, так как соотносится с требованиями ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

В большинстве случаев квотирование применяется как самостоятельный вид разрешительный системы, однако возможно сочетание с другими ее видами, такими как лицензирование. Однако отдельного правового акта, как в случае с лицензированием, в отношении квотирования не существует, поэтому нормы данного института разбросаны по различным отраслям права и касаются различных сфер жизнедеятельности, среди которых: внешнеторговая деятельность, природоохранная, трудовая (несовершеннолетние, инвалиды), социальная (образовательная, оказание социальной поддержки лицам, страдающим психическими расстройствами), иммиграционная (ограничение временно проживающих иностранцев в РФ) сферы, сфера экономики (предпринимательская деятельность) и др.

Введение квот в разных сферах будет преследовать разные *цели*, среди которых: обеспечение национальных или экономических интересов РФ, поддержка отдельных слоев населения, защита внутреннего рынка,

---

[254] Субанова, Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации / Н.М. Субанова. - М.: Юриспруденция, 2012.

окружающей природной среды и др. При этом количественные ограничения могут защищать объекты воздействия или носить стимулирующий характер[255].

Квотирование не призвано выявлять способность на осуществление той или иной деятельности, основной *задачей* квотирования является предоставление права на совершение того или иного действие исходя из целей применения.

Как правило квотирование выполняет ряд *функций,* среди которых основными являются: реализация экономической политики; регулирование экспорта и импорта; регулирование торговли; снижение конкуренции на внутреннем рынке.

Таким образом, под *квотированием* понимается количественное ограничение или установление минимально необходимых требований со стороны государства в отношении объектов, подлежащих количественному измерению, с целью обеспечения национальных или экономических интересов РФ, поддержки отдельных слоев населения, защиты внутреннего рынка, окружающей природной среды и т.д.

Рассмотрим отдельные *сферы*, регулируемые квотированием.

ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», под *внешнеторговой деятельностью* понимает деятельность по осуществлению сделок в области внешней торговли товарами, услугами, информацией и интеллектуальной собственностью (ст. 2)[256]. Данный вид деятельности может регулироваться государством только четырьмя установленными методами, среди которых таможенно-тарифное и нетарифное регулирование (ст. 12). Таможенно-тарифное регулирование осуществляется путем применения ввозных и вывозных таможенных пошлин, а нетарифное регулирование – путем введения количественных

[255] Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2015. - 928 с.

[256] Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

ограничений и иных запретов и ограничений экономического характера. Поэтому именно нетарифное регулирование имеет непосредственное отношение к институту квотирования и выражается в установлении импортных и экспортных квот, с соблюдением определенных требований (ст. 20).

Такое квотирование экспортно-импортных отношений осуществляется в *целях* защиты национальных интересов страны, отечественных товаропроизводителей и защиты национального рынка от дезорганизующего импорта и экспорта.

Закон презюмирует свободу внешнеторговой деятельности, устанавливая запрет на количественные ограничения импорта и экспорта товаров, за исключением вводимых Правительством РФ на срок не более шести месяцев:

1) временных ограничений или запретов экспорта товаров для предотвращения либо уменьшения критического недостатка на внутреннем рынке РФ продовольственных или иных товаров, которые являются существенно важными[257] для внутреннего рынка РФ;

2) ограничения импорта сельскохозяйственных товаров или водных биологических ресурсов, ввозимых в РФ в любом виде, если необходимо:

а) сократить производство или продажу аналогичного товара российского происхождения;

б) сократить производство или продажу товара российского происхождения, который может быть непосредственно заменен импортным товаром, если в РФ не имеется значительного производства аналогичного товара;

в) снять с рынка временный излишек аналогичного товара российского происхождения путем предоставления имеющегося излишка такого товара

[257] Постановление Правительства РФ от 15.12.2007 № 877 (ред. от 18.01.2017) «Об утверждении перечня товаров, являющихся существенно важными для внутреннего рынка Российской Федерации, в отношении которых в исключительных случаях могут быть установлены временные ограничения или запреты экспорта» // СПС «КонсультантПлюс».

некоторым группам российских потребителей бесплатно или по ценам ниже рыночных;

г) снять с рынка временный излишек товара российского происхождения, который может быть непосредственно заменен импортным товаром, если в РФ не имеется значительного производства аналогичного товара, путем предоставления имеющегося излишка такого товара некоторым группам российских потребителей бесплатно или по ценам ниже рыночных;

д) ограничить производство продуктов животного происхождения, производство которых зависит от импортируемого в РФ товара, если производство в РФ аналогичного товара является относительно незначительным (ст. 21).

Принимая решение о введении квоты, Правительство РФ определяет метод ее распределения, основанный на равноправии и недискриминации участников внешнеторговой деятельности. Порядок такого распределения в отдельных случаях проводится путем конкурса или аукциона, а также путем установления лицензирования на отдельные виды товаров[258]. Минпромторг России организует выдачу таких лицензий[259] и осуществляет формирование и ведение федерального банка выданных лицензий[260] (ст. 23-24).

Устанавливая порядок проведения конкурсов и аукционов, Правительство РФ вводит важные понятия: *общая квота* – количественные ограничения экспорта и импорта, вводимые Правительством РФ; *квота* –

---

[258] См.: Постановление Правительства РФ от 31.10.1996 № 1299 (ред. от 14.02.2009) «О порядке проведения конкурсов и аукционов по продаже квот при введении количественных ограничений и лицензирования экспорта и импорта товаров (работ, услуг) в Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 15.12.2007 № 880 (ред. от 07.06.2008) «О мерах по реализации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о торговле некоторыми изделиями из стали» // СПС «КонсультантПлюс».

[259] Приказ Минпромторга России от 18.10.2017 № 3624 «Об утверждении Административного регламента Министерства промышленности и торговли Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче лицензий и других разрешительных документов на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров» // СПС «КонсультантПлюс»; Приказ Минпромторга России от 28.10.2016 № 3850 «Об организации работы в Минпромторге России по выдаче лицензий и других разрешительных документов на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров» // СПС «КонсультантПлюс».

[260] Постановление Правительства РФ от 01.11.2016 № 1113 «О формировании и ведении федерального банка выданных лицензий» // СПС «КонсультантПлюс».

доля общей квоты, определяемая Минпромторг России по согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти.

Также Правительству РФ предоставлено право на введение еще одной меры регулирования – тарифные квоты, как для ввозимых в РФ товаров, так и для вывозимых из нее[261]. Такие квоты предусматривают применение в течение определенного периода более низкой ставки ввозной и вывозной таможенных пошлин при ввозе (вывозе) определенного количества товара (в натуральном или стоимостном выражении) по сравнению со ставкой ввозной (вывозной) таможенной пошлины, применяемой в соответствии с Единым таможенным тарифом Таможенного союза[262].

Порядок введения и применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер при импорте товаров, регламентирован ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров»[263], целью которого является защита экономических интересов российских производителей товаров в связи с возросшим импортом, демпинговым импортом или субсидируемым импортом на таможенную территорию РФ. Законом вводятся новые понятия.

Демпинговый импорт – импорт товара на таможенную территорию РФ по цене ниже нормальной стоимости такого товара.

Антидемпинговая мера – мера по противодействию демпинговому импорту, которая применяется по решению Правительства РФ посредством введения антидемпинговой пошлины, в том числе предварительной антидемпинговой пошлины, или одобрения ценовых обязательств, принятых экспортером.

---

[261] Закон РФ от 21.05.1993 № 5003-1 (ред. от 28.12.2016) «О таможенном тарифе» // СПС «КонсультантПлюс».

[262] См.: Постановление Правительства РФ от 30.07.2012 № 779 (ред. от 20.03.2018) «О тарифных квотах на отдельные виды лесоматериалов хвойных пород, вывозимых за пределы территории Российской Федерации и территории государств - участников соглашений о Таможенном союзе» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства РФ от 12.12.2017 № 1520 «О тарифных квотах на отдельные виды лесоматериалов, вывозимых за пределы территории Российской Федерации в третьи страны» // СПС «КонсультантПлюс».

[263] Федеральный закон от 08.12.2003 № 165-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» // СПС «КонсультантПлюс».

Специальная защитная мера – мера по ограничению возросшего импорта на таможенную территорию Российской Федерации, которая применяется по решению Правительства РФ посредством введения импортной квоты или специальной пошлины, в том числе предварительной специальной пошлин.

Импортная квота - ограничение импорта товара в отношении его количества и (или) стоимости. Такая квота устанавливается Правительством РФ *в размере и сроки*, которые необходимы для устранения серьезного ущерба отрасли российской экономики или угрозы причинения серьезного ущерба отрасли российской экономики и для облегчения процесса адаптации отрасли российской экономики к меняющимся экономическим условиям. Однако *срок действия* импортной квоты, по общему правилу, не должен превышать 4 года, а по результатам расследования может быть продлен на срок до 8 лет. При этом, уровень импортной квоты не должен быть ниже среднегодового уровня (в количественном или стоимостном выражении) объема импорта товара, являвшегося объектом расследования, в предшествующий период, за исключением случаев необходимости установления меньшего уровня импортной квоты для устранения серьезного ущерба отрасли российской экономики или угрозы причинения серьезного ущерба отрасли российской экономики.

Импорт товара, в отношении которого принято решение об установлении импортной квоты в качестве специальной защитной меры, на таможенную территорию РФ осуществляется на основании лицензии, выданной Минпромторг России в установленном порядке[264] (ст. 9-10 ФЗ № 165-ФЗ).

Важным документом международного характера стало Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии «О нормативных правовых

[264] Приказ Минпромторга России от 18.10.2017 № 3624 «Об утверждении Административного регламента Министерства промышленности и торговли Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче лицензий и других разрешительных документов на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров» // СПС «КонсультантПлюс».

актах в области нетарифного регулирования», которым были утверждены:

- Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами - членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами;

- Положение о применении ограничений[265].

Практика введения квот во внешнеэкономической деятельности является общемировой. Аналогичные законодательные нормы можно встретить у Европейского союза и США, распределение которых базируется на лицензировании.

Однако применение квот может порождать и негативные эффекты:

- ограничение ценовой конкуренции;
- возможность монополизации экономики;
- развитие коррупции в связи с произвольными и недостаточно эффективными решениями.

Но, безусловно, эффективность института квотирования заключается в том, что квотирование позволяет государству установить определенные нормы на добычу и производство определенного вида сырья и товаров. Таким образом, ограничивая производство отдельных видов товаров, квота ликвидирует их переизбыток. А ограничение притока иностранных товаров позволяет развивать отечественное производство.

Следует отметить, что институт квотирования весьма многогранен. Его применение в трудовой и социальной сферах вводит не количественные ограничения, а минимально необходимые требования, с целью поддержки определенных слоев населения.

Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»[266] предоставляет инвалидам гарантии трудовой занятости путем

---

[265] Решение № 134 Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16.08.2012 «О нормативных правовых актах в области нетарифного регулирования» // СПС «КонсультантПлюс».

[266] Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

проведения специальных мероприятий, способствующих повышению их конкурентоспособности на рынке труда, среди которых установление квоты для приема на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов. Данная квота устанавливается законодательством субъекта РФ и предусмотрена для всех организаций, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности:

- при численности работников организации более 100 человек, в размере от 2 до 4 процентов среднесписочной численности работников;

- при численности работников организации не менее чем 35 человек и не более чем 100 человек, в размере не выше 3 процентов среднесписочной численности работников.

За невыполнение требований закона предусмотрена административная ответственность по ст. 5.42 КоАП РФ, но при этом за нарушение механизма установления квоты, ее размеров и порядка принятия инвалидов на работу, органами государственной власти субъектов РФ может дополнительно устанавливаться ответственность зачастую выше, чем предусмотренная в федеральном законодательстве (ст. 20-21).

При квотировании трудоустройства инвалидов выделяют ряд проблем:

1. По данным Федеральной службы государственной статистики на квотируемые рабочие места трудоустроена малая часть трудоспособных инвалидов[267];

2. В различных регионах предусматривают разное количество таких мест (например, в Ставропольском крае и Ульяновской области размер квоты установлен на уровне 4%, а во Владимирской области - 3%)[268];

3. Квотирование не распространяется на государственную службу[269].

ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»[270]

---

[267] Положение инвалидов // Сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/co№№ect/rosstat_mai№/rosstat/ru/statistics/populatio№/disabilities/#.

[268] Кутарова, М.А. Сравнительный анализ правового регулирования квотирования рабочих мест для инвалидов в России и Германии / М.А. Кутарова // Трудовое право в России и за рубежом. - 2017. - № 3.

[269] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11.05.2011 № 92-Г11-1 // СПС «Гарант».

гарантировано обеспечение органами исполнительной власти субъектов РФ профессиональной ориентации и профессиональное обучение детей, достигших возраста 14 лет, а работникам моложе 18 лет предоставление льгот, в том числе при квотировании рабочих мест для трудоустройства (ст. 11). Проблема видится в отсутствии дальнейшего развития данного положения на федеральном уровне, что было предусмотрено ранее, а также в отсутствии льгот для работодателя, предусматривающего такие рабочие места, с целью стимулирования их деятельности[271].

В сфере оказания социальной поддержки лицам, страдающим психическими расстройствами, Законом «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» устанавливается выделение обязательных квот рабочих мест на предприятиях, в учреждениях и организациях для их трудоустройства[272].

В *миграционной сфере* Правительством РФ утверждены правила определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в РФ[273], согласно которым такая квота устанавливается Правительством РФ на календарный год в абсолютных величинах для РФ в целом и отдельно для каждого субъекта РФ.

МВД России, в целях подготовки предложений по установлению квоты ежегодно, не позднее 1 марта, предоставляет органам исполнительной власти субъектов РФ информацию о количестве иностранных граждан, законно находящихся на территории РФ и проживающих на территории соответствующего субъекта РФ на начало текущего года.

Органы исполнительной власти субъектов РФ ежегодно, не позднее 1 октября, направляют в МВД России, свои предложения по установлению

---

[270] Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[271] Балкаров, А. Даешь квоту на работу! / А. Балкаров // ЭЖ-Юрист. - 2011. - № 43. - С. 13.

[272] Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 (ред. от 03.07.2016) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // СПС «КонсультантПлюс».

[273] Постановление Правительства РФ от 04.04.2003 № 193 (ред. от 07.07.2014) «Об утверждении Правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

квоты для соответствующего субъекта РФ на следующий год с учетом:

а) целесообразности проживания в субъекте РФ иностранных граждан исходя из реального состояния экономики, природно-климатических особенностей и экологического состояния территории субъекта РФ;

б) состояния рынка труда, демографической ситуации в субъекте РФ, возможности жилищного и культурно-бытового обустройства иностранных граждан, получивших разрешение на временное проживание;

в) иммиграционных проблем и наличия средств для их решения;

г) санитарно-эпидемиологического благополучия территории субъекта РФ, возможности оказания медицинской помощи иностранным гражданам, получившим разрешение на временное проживание;

д) необходимости поддержания межнационального и межконфессионального мира и согласия, а также обеспечения общественного порядка и интересов безопасности государства;

е) криминогенной обстановки в субъекте РФ и ее влияния на положение иностранных граждан, получивших разрешение на временное проживание;

ж) Генеральной схемы расселения на территории РФ, другой градостроительной документации.

На основе этих предложений и с учетом информации о временно и постоянно проживающих на территории РФ иностранных гражданах в текущем году, об их численности в субъектах РФ и прогноза их численности на следующий год разрабатываются предложения по установлению квоты для РФ в целом и отдельно для каждого субъекта РФ.

Указанные предложения согласовываются с федеральными органами исполнительной власти, ведающими вопросами труда и социального развития, здравоохранения, экономического развития, безопасности и градостроительства и представляются в Правительство РФ не позднее 1 ноября. Решение об установлении квоты на следующий год принимается Правительством РФ не позднее 30 ноября.

Решение об установлении квоты пересмотру не подлежит и является

обязательным для исполнения территориальными органами МВД России, осуществляющими выдачу разрешений на временное проживание. Такая квота на 2018 год, предусматривает выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства 90360 разрешений на временное проживание в Российской Федерации с распределением по субъектам Российской Федерации[274].

§ 2. Особенности института государственного заказа

Правовым основанием институт государственного заказа, является ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[275]. Помимо данного закона рассматриваемые отношения регламентируются кодифицированными актами (ГК РФ, БК РФ) и другими федеральными законами.

Сферой регулирования данного ФЗ являются общественные отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся:

1) планирования закупок товаров, работ, услуг;

2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени РФ, субъекта РФ или муниципального образования, а также бюджетным учреждением, государственным, муниципальным унитарными

---

[274] Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2017 № 2581-р «Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2018 год» // СПС «КонсультантПлюс».

[275] Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

предприятиями, за исключением федеральных государственных унитарных предприятий, перечень которых утверждается Правительством РФ[276], либо иным юридическим лицом в соответствии с ч. 1, 2.1, 4 и 5 ст. 15 ФЗ № 44-ФЗ;

4) особенностей исполнения контрактов;

5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;

6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;

7) контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Особенности регулирования данных отношений, могут быть установлены отдельными федеральными законами (ст. 1).

Законом введено большое количество определений, уяснение которых необходимо для правильного понимания темы исследования.

Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - контрактная система в сфере закупок) - совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок, в соответствии с законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее - закупка) - совокупность действий, осуществляемых в установленном порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае, если законом не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или

[276] Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2016 № 2931-р (ред. от 06.03.2018) «Об утверждении перечня федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства» // СПС «КонсультантПлюс».

направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

Государственный заказчик - государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", Государственная корпорация по космической деятельности "Роскосмос", орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени РФ или субъекта РФ, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени РФ или субъекта РФ и осуществляющие закупки.

Муниципальный заказчик - муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени муниципального образования и осуществляющие закупки.

Заказчик - государственный или муниципальный заказчик либо бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарные предприятия, осуществляющие закупки (ч. 1, 2.1 ст. 15 ФЗ № 44-ФЗ).

Участник закупки - любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением юридического лица, местом регистрации которого является государство или территория, включенные в перечень[277], утверждаемый в соответствии с пп. 1 п. 3 ст. 284 НК РФ, или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Государственный контракт, муниципальный контракт - договор,

[277] Приказ Минфина России от 13.11.2007 № 108н (ред. от 02.11.2017) «Об утверждении Перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны)» // СПС «КонсультантПлюс».

заключенный от имени Российской Федерации, субъекта РФ (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд (ст. 3).

Федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является Министерство финансов Российской Федерации (Минфин РФ)[278].

Этим же документом Федеральная антимонопольная служба (ФАС) определена *федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок* товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также согласование применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Участниками контрактной системы в сфере закупок (*субъектами, участвующими в размещении государственного заказа*) являются:

- Минфин РФ;

- органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок;

- иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок;

- Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом";

- Государственная корпорация по космической деятельности "Роскосмос";

- заказчики;

---

[278] Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 (ред. от 14.04.2017) «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

- участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями);

- уполномоченные органы;

- уполномоченные учреждения;

- специализированные организации;

- операторы электронных площадок.

Объектами государственного заказа выступают: товары, работы и услуги, необходимые для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок создается и ведется *единая информационная система* (ЕИС), в отношении которой устанавливаются порядок функционирования, требования к технологическим и лингвистическим средствам, в том числе требования к обеспечению автоматизации процессов сбора, обработки информации, порядок информационного взаимодействия с иными информационными системами, в том числе в сфере управления государственными и муниципальными финансами[279].

Единая информационная система содержит информацию о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, которая является общедоступной, предоставляется безвозмездно и размещается на официальном сайте (Официальный сайт ЕИС в сфере закупок - http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html). Сведения, составляющие государственную тайну, в ЕИС не размещаются.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке функциональных требований к ЕИС по ее созданию, развитию, ведению и обслуживанию является Министерство экономического

[279] Постановление Правительства РФ от 23.12.2015 № 1414 (ред. от 20.10.2017) «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок» // СПС «КонсультантПлюс».

развития России (Минэкономразвития РФ)[280]. Порядок регистрации в ЕИС и порядка пользования ЕИС установлен Казначейством России[281].

Субъекты РФ и муниципальные образования вправе создавать региональные и муниципальные информационные системы в сфере закупок, интегрированные с единой информационной системой, в соответствии с требованиями[282].

Принципы контрактной системы в сфере закупок: открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок (ст. 6).

Законом допускается *обмен электронными документами*, между участниками контрактной системы в сфере закупок, в том числе подача заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), окончательных предложений. При этом указанные заявки, окончательные предложения и документы должны быть подписаны усиленной электронной подписью и поданы с использованием ЕИС (ст. 5). Такие ключи усиленной электронной подписи, а также сертификаты ключей проверки электронных подписей, должны быть созданы и выданы удостоверяющими центрами, получившими аккредитацию или созданными в соответствии с нормами права иностранного государства. Порядок использования усиленных электронных подписей в ЕИС и на электронных площадках, утверждается Минфин РФ.

---

[280] Письмо Минэкономразвития России от 17.12.2014 № 31727-ЕЕ/Д28и «О направлении функциональных требований к единой информационной системе в сфере закупок» // СПС «КонсультантПлюс».

[281] Приказ Казначейства России от 30.12.2015 № 27н (ред. от 22.02.2018) «Об утверждении Порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок и признании утратившим силу приказа Федерального казначейства от 25 марта 2014 г. № 4н» // СПС «КонсультантПлюс»; Приказ Казначейства России от 30.12.2015 № 26н «Об утверждении Порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок» // СПС «КонсультантПлюс».

[282] Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1091 (ред. от 30.05.2017) «О единых требованиях к региональным и муниципальным информационным системам в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

Целями осуществления заказчиками закупок является обеспечение федеральных нужд, нужд субъектов РФ и муниципальных нужд (ст. 13).

При осуществлении заказчиками закупок к товарам, происходящим из иностранного государства или группы иностранных государств, работам, услугам, соответственно выполняемым, оказываемым иностранными лицами, применяется *национальный режим* на равных условиях с товарами российского происхождения, работами, услугами, соответственно выполняемыми, оказываемыми российскими лицами, в случаях и на условиях, которые предусмотрены международными договорами РФ (ст. 14).

Бюджетные учреждения осуществляют закупки за счет субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы РФ, с учетом особенностей (ст. 15).

Планирование закупок осуществляется исходя из определенных целей осуществления закупок посредством формирования, утверждения и ведения:

1) планов закупок;

2) планов-графиков.

Особенности планирования закупок в рамках государственного оборонного заказа устанавливаются ФЗ «О государственном оборонном заказе»[283] (ст. 16).

Планы закупок формируются заказчиками в соответствии с требованиями Закона и включают:

1) идентификационный код закупки;

2) цель осуществления закупки;

3) наименование объекта и (или) наименования объектов закупки и описание таких объекта и (или) объектов закупки, а также объем закупаемых товара, работы или услуги;

4) объем финансового обеспечения для осуществления закупки;

5) сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок;

---

[283] Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О государственном оборонном заказе» // СПС «КонсультантПлюс».

6) обоснование закупки;

7) информация о закупках товаров, работ, услуг, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также предназначены для проведения научных исследований, экспериментов, изысканий, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования);

8) информация об обязательном общественном обсуждении закупки товара, работы или услуги.

Правительством РФ, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, местными администрациями может быть определена дополнительная информация, включаемая в планы закупок для обеспечения соответственно федеральных нужд, нужд субъектов РФ и муниципальных нужд.

Планы закупок формируются на срок, соответствующий сроку действия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов РФ на очередной финансовый год и плановый период, закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ, законов субъекта РФ о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципального правового акта представительного органа муниципального образования о местном бюджете.

Правительством Российской Федерации устанавливаются порядок формирования, утверждения и ведения планов закупок для обеспечения федеральных нужд[284], требования к порядку формирования, утверждения и

[284] Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 № 552 (ред. от 25.01.2017) «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

ведения планов закупок для обеспечения нужд субъекта РФ, муниципальных нужд[285] и требования к форме планов закупок и порядок размещения таких планов в единой информационной системе[286]. Аналогичный порядок для нужд субъектов РФ и муниципальных нужд, устанавливается соответствующим высшим исполнительным органом, с учетом требований, установленных Правительством РФ.

Утвержденный план закупок подлежит размещению в ЕИС в течение 3 рабочих дней со дня утверждения или изменения такого плана (ст. 17).

Обоснование закупки осуществляется заказчиком при формировании плана закупок, плана-графика и заключается в установлении соответствия планируемой закупки целям осуществления закупок, а также законодательству РФ о контрактной системе в сфере закупок, в порядке установленном Правительством РФ[287].

При формировании плана закупок обоснованию подлежат объект и (или) объекты закупки исходя из необходимости реализации конкретной цели осуществления закупки.

При формировании плана-графика обоснованию подлежат:

1) начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта (ст. 22);

2) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе дополнительные требования к участникам закупки.

Оценка обоснованности осуществления закупок проводится в ходе мониторинга закупок, аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок.

По результатам мониторинга закупок, аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок конкретная закупка может быть признана необоснованной

---

[285] Постановление Правительства РФ от 21.11.2013 № 1043 (ред. от 25.01.2017) «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг» // СПС «КонсультантПлюс».

[286] Постановление Правительства РФ от 29.10.2015 № 1168 (ред. от 29.12.2016) «Об утверждении Правил размещения в единой информационной системе в сфере закупок планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

[287] Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования» // СПС «КонсультантПлюс».

(ст. 18).

Под *нормированием в сфере закупок* понимается установление требований к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Под требованиями к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам понимаются требования к количеству, качеству, потребительским свойствам и иным характеристикам товаров, работ, услуг, позволяющие обеспечить государственные и муниципальные нужды, но не приводящие к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством РФ.

Правительство РФ устанавливает общие правила нормирования в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд[288].

Правительством РФ устанавливаются случаи проведения *обязательного общественного обсуждения закупок* и его порядок[289]. Такое обсуждение начинается с даты размещения в ЕИС планов закупок, содержащих информацию о закупках, подлежащих обязательному общественному обсуждению, и заканчивается не позднее срока, до истечения которого определение поставщика (подрядчика, исполнителя) может быть отменено заказчиком в случае отмены определения поставщика. По результатам обязательного общественного обсуждения закупок могут быть внесены изменения в планы закупок, планы-графики, документацию о закупках или

---

[288] Постановление Правительства РФ от 18.05.2015 № 476 (ред. от 10.02.2017) «Об утверждении общих требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства РФ от 02.09.2015 № 926 (ред. от 10.02.2017) «Об утверждении Общих правил определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства РФ от 13.10.2014 № 1047 (ред. от 11.03.2016) «Об общих правилах определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения» // СПС «КонсультантПлюс».

[289] Постановление Правительства РФ от 22.08.2016 № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

закупки могут быть отменены (ст. 20).

Планы-графики содержат перечень закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на финансовый год и являются основанием для осуществления закупок. Планы-графики формируются заказчиками в соответствии с планами закупок, в порядке, установленном Правительством РФ[290].

В план-график включается следующая информация в отношении каждой закупки:

1) идентификационный код закупки;

2) наименование и описание объекта закупки с указанием характеристик такого объекта, количество поставляемого товара, объем выполняемой работы, оказываемой услуги, планируемые сроки, периодичность поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), обоснование закупки, размер аванса (если предусмотрена выплата аванса), этапы оплаты (если исполнение контракта и его оплата предусмотрены поэтапно);

3) дополнительные требования к участникам закупки (при наличии таких требований) и обоснование таких требований;

4) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и обоснование выбора этого способа;

5) дата начала закупки;

6) информация о размере предоставляемых обеспечения соответствующей заявки участника закупки и обеспечения исполнения контракта;

7) информация о применении критерия стоимости жизненного цикла товара или созданного в результате выполнения работы объекта (в случае

---

[290] Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 № 553 (ред. от 25.01.2017) «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

применения указанного критерия) при определении поставщика (подрядчика, исполнителя);

8) информация о банковском сопровождении контракта.

Начальная (максимальная) цена контракта и цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются и обосновываются заказчиком посредством применения следующего метода или нескольких следующих методов:

1) метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);

2) нормативный метод;

3) тарифный метод;

4) проектно-сметный метод;

5) затратный метод.

Метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) заключается в установлении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на основании информации о рыночных ценах идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам, или при их отсутствии однородных товаров, работ, услуг[291].

При применении метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) информация о ценах товаров, работ, услуг должна быть получена с учетом сопоставимых с условиями планируемой закупки коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

При применении метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) заказчик может использовать обоснованные им коэффициенты или индексы для пересчета цен товаров, работ, услуг с учетом различий в характеристиках товаров, коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

---

[291] Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // СПС «КонсультантПлюс».

В целях применения метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) могут использоваться общедоступная информация о рыночных ценах товаров, работ, услуг, информация о ценах товаров, работ, услуг, полученная по запросу заказчика у поставщиков (подрядчиков, исполнителей), осуществляющих поставки идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам, или при их отсутствии однородных товаров, работ, услуг, а также информация, полученная в результате размещения запросов цен товаров, работ, услуг в ЕИС.

Метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) является приоритетным для определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Нормативный метод заключается в расчете начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на основе требований к закупаемым товарам, работам, услугам, в случае, если такие требования предусматривают установление предельных цен товаров, работ, услуг.

Тарифный метод применяется заказчиком, если в соответствии с законодательством РФ цены закупаемых товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд подлежат государственному регулированию или установлены муниципальными правовыми актами. В этом случае начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются в соответствии с установленным тарифом (ценой) на товары, работы, услуги.

Проектно-сметный метод заключается в определении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на:

1) строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства на основании проектной документации в

соответствии с методиками и нормативами (государственными элементными сметными нормами) строительных работ и специальных строительных работ, утвержденными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства;

2) проведение работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, за исключением научно-методического руководства, технического и авторского надзора, на основании согласованной в порядке, установленном законодательством РФ, проектной документации на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия и в соответствии с реставрационными нормами и правилами, утвержденными федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ в области государственной охраны объектов культурного наследия.

Проектно-сметный метод может применяться при определении и обосновании начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на текущий ремонт зданий, строений, сооружений, помещений.

Затратный метод применяется в случае невозможности применения иных методов, или в дополнение к иным методам. Данный метод заключается в определении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), как суммы произведенных затрат и обычной для определенной сферы деятельности прибыли. При этом учитываются обычные в подобных случаях прямые и косвенные затраты на производство или приобретение и (или) реализацию товаров, работ, услуг, затраты на транспортировку, хранение, страхование и иные затраты.

Информация об обычной прибыли для определенной сферы деятельности может быть получена заказчиком исходя из анализа контрактов, размещенных в единой информационной системе, других

общедоступных источников информации, в том числе информации информационно-ценовых агентств, общедоступных результатов изучения рынка, а также результатов изучения рынка, проведенного по инициативе заказчика (ст. 22).

Заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные *способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)* или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (далее - электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

Под *конкурсом* понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта (ст. 24).

Под открытым конкурсом понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении такого конкурса, конкурсной документации и к участникам закупки предъявляются единые требования (ст. 48).

Под конкурсом с ограниченным участием понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении такого конкурса и конкурсной документации, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования и победитель такого конкурса определяется из числа участников закупки, прошедших предквалификационный отбор (ст. 56).

Под двухэтапным конкурсом понимается конкурс, при котором

информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении такого конкурса и конкурсной документации, к участникам закупки предъявляются единые требования либо единые требования и дополнительные требования и победителем такого конкурса признается участник двухэтапного конкурса, принявший участие в проведении обоих этапов такого конкурса (в том числе прошедший предквалификационный отбор на первом этапе в случае установления дополнительных требований к участникам такого конкурса) и предложивший лучшие условия исполнения контракта по результатам второго этапа такого конкурса (ст. 57).

Под *аукционом* понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта (ст. 24).

Под аукционом в электронной форме (электронным аукционом) понимается аукцион, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении такого аукциона и документации о нем, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, проведение такого аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором (ст. 59).

Под *запросом котировок* понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о потребностях заказчика в товаре, работе или услуге сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении запроса котировок и победителем запроса котировок признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта (ст. 72).

Под *запросом предложений* понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о потребностях в товаре, работе или услуге для нужд заказчика сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении запроса

предложений, документации о проведении запроса предложений и победителем запроса предложений признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом удовлетворяет потребностям заказчика в товаре, работе или услуге (ст. 83).

Под *закрытыми способами определения поставщиков* (подрядчиков, исполнителей) понимаются закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, закрытый аукцион, при которых информация о закупках сообщается заказчиком путем направления приглашений принять участие в закрытых способах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), документации о закупках ограниченному кругу лиц, которые соответствуют требованиям, предусмотренным настоящим Федеральным законом, и способны осуществить поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся объектами закупок, в случаях:

1) закупок товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения федеральных нужд, если сведения о таких нуждах составляют государственную тайну;

2) закупок товаров, работ, услуг, сведения о которых составляют государственную тайну, при условии, что такие сведения содержатся в документации о закупке или в проекте контракта;

3) заключения контрактов на оказание услуг по страхованию, транспортировке и охране ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, на оказание услуг по страхованию, транспортировке, охране музейных предметов и музейных коллекций, редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов (включая их копии), имеющих историческое, художественное или иное культурное значение и передаваемых заказчиками физическим лицам или юридическим лицам либо принимаемых заказчиками от физических лиц или юридических лиц во временное владение и пользование либо во временное пользование, в том числе в связи с проведением выставок на территории РФ и (или) территориях

иностранных государств;

4) закупок услуг по уборке помещений, услуг водителей для обеспечения деятельности судей, судебных приставов (ст. 84).

Под *закрытым конкурсом* понимается конкурс, при котором информация о закупке направляется заказчиком ограниченному кругу лиц, которые удовлетворяют требованиям ст. 84 ФЗ № 44-ФЗ, способны осуществить поставку товара, выполнение работы или оказание услуги, являющихся предметом такого конкурса, и победителем такого конкурса признается его участник, предложивший лучшие условия исполнения контракта.

Под *закрытым аукционом* понимается закрытый способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем такого аукциона признается участник закрытого аукциона, предложивший наиболее низкую цену контракта (ст. 86).

Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может осуществляться заказчиком в 54 случаях, среди которых:

1) осуществление закупки товара, работы или услуги, которые относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий;

2) осуществление закупки для государственных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного указом или распоряжением Президента РФ, либо в случаях, установленных поручениями Президента РФ, у поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного постановлением или распоряжением Правительства РФ;

3) выполнение работы по мобилизационной подготовке в РФ;

4) осуществление закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую ста тысяч рублей. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить, не должен превышать 2 миллиона рублей или не должен превышать 5 % совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем 50 миллионов рублей;

5) осуществление закупки товара, работы или услуги государственным

или муниципальным учреждением культуры, уставными целями деятельности которого являются сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, а также иным государственным или муниципальным учреждением (зоопарк, планетарий, парк культуры и отдыха, заповедник, ботанический сад, национальный парк, природный парк, ландшафтный парк, театр, учреждение, осуществляющее концертную деятельность, телерадиовещательное учреждение, цирк, музей, дом культуры, дворец культуры, клуб, библиотека, архив), государственной или муниципальной образовательной организацией, организацией для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в которую помещаются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, под надзор, физкультурно-спортивной организацией на сумму, не превышающую четырехсот тысяч рублей. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить, не должен превышать 50 % совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем 20 миллионов рублей;

6) закупка работы или услуги, выполнение или оказание которых может осуществляться только органом исполнительной власти в соответствии с его полномочиями либо подведомственными ему государственным учреждением, государственным унитарным предприятием, соответствующие полномочия которых устанавливаются законодательством РФ или субъекта РФ;

7) заключение контракта на поставку российских вооружения и военной техники, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем, с поставщиком таких вооружения и военной техники, включенным в реестр единственных поставщиков таких вооружения и военной техники;

8) оказание услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, обращению с твердыми коммунальными отходами, газоснабжению (за исключением услуг по реализации сжиженного газа), по подключению

(присоединению) к сетям инженерно-технического обеспечения по регулируемым в соответствии с законодательством РФ ценам (тарифам), по хранению и ввозу (вывозу) наркотических средств и психотропных веществ и т.д. (ст. 93).

Заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями главы 3 ФЗ-44 и не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

При осуществлении закупки путем проведения конкурса или закрытого аукциона могут выделяться лоты, в отношении которых в извещении о проведении открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием или двухэтапного конкурса либо приглашении принять участие в закрытом конкурсе, закрытом конкурсе с ограниченным участием, закрытом двухэтапном конкурсе или закрытом аукционе, в конкурсной документации, документации об аукционе отдельно указываются объект закупки, начальная (максимальная) цена контракта и ее обоснование, сроки и иные условия поставки товара, выполнения работы или оказания услуги. Участник закупки подает заявку на участие в конкурсе или аукционе в отношении определенного лота. В отношении каждого лота заключается отдельный контракт (ст. 24).

При осуществлении закупки заказчик устанавливает следующие *единые требования к участникам закупки*:

1) соответствие требованиям, установленным в соответствии с законодательством РФ к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки;

2) непроведение ликвидации участника закупки - юридического лица и отсутствие решения арбитражного суда о признании участника закупки - юридического лица или индивидуального предпринимателя несостоятельным (банкротом) и об открытии конкурсного производства;

3) неприостановление деятельности участника закупки на дату подачи

заявки на участие в закупке, в порядке, установленном ст. 3.12 КоАП РФ;

4) отсутствие у участника закупки недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы РФ за прошедший календарный год, размер которых превышает 25 % балансовой стоимости активов участника закупки, по данным бухгалтерской отчетности за последний отчетный период;

5) отсутствие у участника закупки - физического лица либо у руководителя, членов коллегиального исполнительного органа, лица, исполняющего функции единоличного исполнительного органа, или главного бухгалтера юридического лица - участника закупки судимости за преступления в сфере экономики и (или) преступления, предусмотренные статьями 289, 290, 291, 291.1 УК РФ (за исключением лиц, у которых такая судимость погашена или снята), а также неприменение в отношении указанных физических лиц наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, которые связаны с поставкой товара, выполнением работы, оказанием услуги, являющихся объектом осуществляемой закупки, и административного наказания в виде дисквалификации;

6) участник закупки - юридическое лицо, которое в течение двух лет до момента подачи заявки на участие в закупке не было привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.28 КоАП РФ;

7) обладание участником закупки исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности, если в связи с исполнением контракта заказчик приобретает права на такие результаты, за исключением случаев заключения контрактов на создание произведений литературы или искусства, исполнения, на финансирование проката или показа национального фильма;

8) отсутствие между участником закупки и заказчиком конфликта интересов, под которым понимаются случаи, при которых руководитель

заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы заказчика, контрактный управляющий состоят в браке с физическими лицами, являющимися выгодоприобретателями, единоличным исполнительным органом хозяйственного общества (директором, генеральным директором, управляющим, президентом и другими), членами коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, руководителем (директором, генеральным директором) учреждения или унитарного предприятия либо иными органами управления юридических лиц - участников закупки, с физическими лицами, в том числе зарегистрированными в качестве индивидуального предпринимателя, - участниками закупки либо являются близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными указанных физических лиц;

9) участник закупки не является офшорной компанией.

Заказчик вправе установить требование об отсутствии в предусмотренном реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) информации об участнике закупки, в том числе информации об учредителях, о членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника закупки - юридического лица.

Правительство РФ вправе устанавливать к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных и закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов, дополнительные требования[292](ст. 31).

[292] Постановление Правительства РФ от 04.02.2015 № 99 (ред. от 04.08.2017) «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера

Для *оценки заявок*, окончательных предложений участников закупки заказчик в документации о закупке устанавливает следующие критерии:

1) цена контракта;

2) расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;

3) качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;

4) квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации (ст. 32).

Контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки или приглашением принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документацией о закупке, заявкой, окончательным предложением участника закупки, с которым заключается контракт, за исключением случаев, в которых извещение об осуществлении закупки или приглашение принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документация о закупке, заявка, окончательное предложение не предусмотрены (ст. 34).

При заключении контракта указывается, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта, а в определенных Правительством РФ случаях[293], указываются ориентировочное значение цены контракта либо формула цены и максимальное значение цены контракта, установленные заказчиком в документации о закупке. При заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается, за

способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям» // СПС «КонсультантПлюс».

[293] Постановление Правительства РФ от 13.01.2014 № 19 (ред. от 31.03.2018) «Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта» // СПС «КонсультантПлюс».

исключением его изменения по соглашению сторон (ст. 95 ФЗ № 44-ФЗ).

Контракт может быть признан судом недействительным, в том числе по требованию контрольного органа в сфере закупок, если будет установлена личная заинтересованность руководителя заказчика, члена комиссии по осуществлению закупок, руководителя контрактной службы заказчика, контрактного управляющего в заключении и исполнении контракта. Такая заинтересованность заключается в возможности получения указанными должностными лицами заказчика доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, в том числе имущественных прав, или услуг имущественного характера, а также иной выгоды для себя или третьих лиц.

В контракт включается обязательное условие о сроках возврата заказчиком поставщику (подрядчику, исполнителю) денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта (если такая форма обеспечения исполнения контракта применяется поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (ст. 34).

Для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), заказчик создает *комиссию по осуществлению закупок*. Решение о создании комиссии принимается заказчиком до начала проведения закупки. При этом определяются состав комиссии и порядок ее работы, назначается председатель комиссии.

Заказчиком могут создаваться конкурсные, аукционные, котировочные комиссии, комиссии по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений и единые комиссии, осуществляющие функции по осуществлению закупок путем проведения конкурсов, аукционов, запросов котировок, запросов предложений. Число членов конкурсной, аукционной или единой комиссии должно быть не менее чем пять человек, число членов котировочной комиссии, комиссии по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений должно быть не менее чем три человека.

При проведении конкурсов для заключения контрактов на создание произведений литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности), на финансирование проката или показа национальных фильмов в состав конкурсных комиссий должны включаться лица творческих профессий в соответствующей области литературы или искусства. Число таких лиц должно составлять не менее чем пятьдесят процентов общего числа членов конкурсной комиссии.

Заказчик включает в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лиц, обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупки.

Членами комиссии не могут быть физические лица, которые были привлечены в качестве экспертов к проведению экспертной оценки конкурсной документации, заявок на участие в конкурсе, осуществляемой в ходе проведения предквалификационного отбора, оценки соответствия участников конкурса дополнительным требованиям, либо физические лица, лично заинтересованные в результатах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в том числе физические лица, подавшие заявки на участие в таком определении или состоящие в штате организаций, подавших данные заявки, либо физические лица, на которых способны оказать влияние участники закупки (в том числе физические лица, являющиеся участниками (акционерами) этих организаций, членами их органов управления, кредиторами указанных участников закупки), либо физические лица, состоящие в браке с руководителем участника закупки, либо являющиеся близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями руководителя или усыновленными руководителем участника закупки, а также непосредственно осуществляющие контроль в сфере закупок должностные лица контрольного

органа в сфере закупок. В случае выявления в составе комиссии указанных лиц заказчик, принявший решение о создании комиссии, обязан незамедлительно заменить их другими физическими лицами, которые лично не заинтересованы в результатах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и на которых не способны оказывать влияние участники закупок, а также физическими лицами, которые не являются непосредственно осуществляющими контроль в сфере закупок должностными лицами контрольных органов в сфере закупок.

Замена члена комиссии допускается только по решению заказчика, принявшего решение о создании комиссии.

Комиссия правомочна осуществлять свои функции, если на заседании комиссии присутствует не менее чем пятьдесят процентов общего числа ее членов. Члены комиссии должны быть своевременно уведомлены председателем комиссии о месте, дате и времени проведения заседания комиссии. Принятие решения членами комиссии путем проведения заочного голосования, а также делегирование ими своих полномочий иным лицам не допускается.

Решение комиссии может быть обжаловано любым участником закупки в порядке главы 6 ФЗ № 44-ФЗ и признано недействительным по решению контрольного органа в сфере закупок (ст. 39).

Мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков.

Мониторинг закупок осуществляется Минфин РФ с использованием ЕИС и на основе содержащейся в ней информации в порядке, предусмотренном Правительством РФ[294].

Результаты мониторинга закупок по итогам каждого года оформляются в

[294] Постановление Правительства РФ от 03.11.2015 № 1193 (ред. от 30.05.2017) «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

виде сводного аналитического отчета, который предоставляется в Правительство РФ и размещается в ЕИС (ст. 97).

Аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ, образованными законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях), образованными представительными органами муниципальных образований.

Указанные органы осуществляют анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок путем осуществления экспертно-аналитической, информационной и иной деятельности посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

В результате аудита выявляются причины отклонений, нарушений и недостатков, подготавливаются предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок, систематизируют информацию о реализации указанных предложений и размещают в ЕИС обобщенную информацию о таких результатах (ст. 98).

Контроль в сфере закупок осуществляется ФАС РФ, Казначейством России и органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок (субъекты контроля).

ФАС РФ осуществляет контроль путем проведения:

а) плановых проверок в отношении заказчиков, контрактных служб,

контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений при осуществлении закупок для обеспечения федеральных нужд, в отношении специализированных организаций, выполняющих отдельные полномочия в рамках осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд, в отношении операторов электронных площадок;

б) внеплановых проверок в отношении субъектов контроля.

Правила осуществления контроля Казначейством России устанавливаются Правительством РФ[295].

Осуществление контроля органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля регламентирован статьей 269.2 БК РФ (ст. 99 ФЗ № 44-ФЗ).

Особенности и роль *оборонного заказа* регламентированы ФЗ «О государственном оборонном заказе»[296], устанавливающим правовые основы государственного регулирования отношений, связанных с формированием, особенностями размещения, выполнения государственного оборонного заказа и государственного контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа.

Контрольные вопросы:

1. Институт квотирования в административном праве.

2. Понятие квотирования.

3. Сферы, регулируемые квотированием.

4. Понятие и сущность института государственного заказа.

5. Сфера регулирования ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

---

[295] Постановление Правительства РФ от 12.12.2015 № 1367 (ред. от 20.03.2017) «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

[296] Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О государственном оборонном заказе» // СПС «КонсультантПлюс».

6. Понятие государственного контракта и муниципального контракта.

7. Принципы контрактной системы в сфере закупок.

Контрольные практические задания:

1. Заполните таблицу:

Сфера государственного регулирования	Виды квот
1. Здравоохранение	
2. Обеспечение прав и законных интересов лиц с ограниченными возможностями	
3. Трудовая миграция	
4. Рынок товаров и услуг	
5. Добыча полезных ископаемых	

2. Заполните таблицу:

Функции и полномочия по контролю в сфере государственных закупок:	
1. Федеральная антимонопольная служба РФ	
2. Федеральное казначейство	
3. Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля	
4. Ведомственный контроль государственных органов, Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом", Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос", органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов	
5. Контроль со стороны заказчика	
6. Общественный контроль	

Глава 8. Институты предложений и заявлений. Институт специальных административно-правовых режимов

§ 1. Институты предложений и заявлений в административном праве

Институты предложений и заявлений являются составными частями общего для них института обращений граждан, который закреплен в Конституции РФ (ст. 33) и посредством которого удовлетворяются различные взаимосвязанные интересы граждан.

Право на обращение можно определить как возможность человека реализовать исходя из личной заинтересованности свои субъективные потребности и нужды в самых различных сферах его бытия. Государство обязано быть кровно заинтересованным в обеспечении достойного существования и свободного развития каждого человека[297]. Без права на обращение реализация многих правомочий граждан невозможна (свобода передвижения, получение и прекращение гражданства, и другие права и свободы, предусмотренные гл. 2 Конституции РФ), что указывает на его универсальность и важность.

Сущность института обращений в органы власти заключается в его комплексном характере и выражается в том, что граждане на его основе вправе участвовать в управлении делами государства, реализовывать и защищать свои права, свободы и законные интересы, использовать в качестве канала обратной информационной связи с государством, его органами и организациями, а также в *целях* взаимопроникающей и взаимообусловленной связи с другими конституционными правами в качестве способа их реализации. Правомочиям граждан корреспондирует обязанность органов власти, заключающаяся в: а) принятии, регистрации, рассмотрении и ответе

[297] Широбоков, С.А. Конституционное право граждан на обращение в системе правового регулирования взаимодействия граждан и органов государственной власти и управления / С.А. Широбоков // Вестник Пермского университета. Юридические науки. - 2016. - № 2.

на обращения в установленные законом сроки и порядке; б) претерпевании уполномоченными органами власти и их должностными лицами неблагоприятных последствий в виде наступления юридической ответственности за невыполнение обязанностей, вытекающих из правоотношений, порождаемых институтом обращений граждан.

Субъекты института обращений делятся на лиц, правомочных обращаться в органы власти, и субъектов, обязанных принять, рассмотреть и ответить на обращения в порядке, форме и сроки, которые установлены законом. К первым относятся граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, а также организации (как в форме юридического лица, так и без образования такового). Специфика первой группы субъектов института обращений состоит в том, что для них не устанавливается ценз (ограничения), например достижение определенного возраста и наличие дееспособности. Вторую группу субъектов института обращений представляют государственные органы, органы местного самоуправления и их должностные лица[298].

Объектом института обращений выступает информация в виде заявлений, предложений, жалоб или иных сообщений, поступающая в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам.

Регламентация подачи предложений и заявлений граждан в российском законодательстве, зачастую осуществляется одними и теми же нормативными правовыми документами, поэтому и рассматривать данные институты следует совместно.

Согласно ранее уже упоминавшемуся ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», были введены интересующие нас понятия предложения и заявления, которые наравне с жалобой, являются обращениями граждан.

---

[298] Румянцева, В.Г. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание / В.Г. Румянцева, В.В. Им // История государства и права. - 2008. - № 14.

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

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

К предложениям и заявлениям, поданным в письменном виде, предъявляются требования, которые предъявляются к любому обращению гражданина, а именно: наименование конкретного органа или должностного лица, которому оно направлено; обратный адрес (почтовый, электронный) по которому необходимо направить ответ; суть своего обращения; фамилия, имя и отчество (последнее при наличии); личная подпись; дата; документы и материалы, подтверждающие обращение, при наличии (ст. 7 ФЗ № 59-ФЗ).

Помимо ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», *правовую основу* общественных отношений, складывающихся при рассмотрении предложений и заявлений граждан РФ, регламентируют и другие нормативные правовые акты, среди которых: УК РФ; КоАП РФ; ФЗ «О полиции»; ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; ФЗ «О персональных данных»; ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; Указ Президента РФ «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»; Приказ Генпрокуратуры России, МВД России,

МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России «О едином учете преступлений»; Приказ МВД России «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»; Приказ МВД России «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»[299]. Все эти нормативные акты имеют ограничения по действенности и направлениям, но в своей совокупности являются гарантом осуществления конституционного права граждан на обращения в РФ.

Все заявления граждан условно можно разделить на три *вида*:

1. Заявления в суд;

2. Заявление о предоставлении государственных услуг;

3. Заявление о преступлении, административном правонарушении или происшествии.

Согласно КАС РФ, гражданин может подать *исковое заявление* в суд с целью оспаривания нарушенных прав. Согласно ст. 218 КАС РФ, гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействий) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, организации,

[299] Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О полиции»; Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»; Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О персональных данных»; Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 25.11.2017) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 15.07.2017) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 25.01.2018) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»; Приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29.12.2005 (ред. от 20.02.2014) «О едином учете преступлений»; Приказ МВД России от 12.09.2013 № 707 (ред. от 01.12.2016) «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»; Приказ МВД России от 29.08.2014 № 736 (ред. от 07.11.2016) «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» // СПС «КонсультантПлюс».

наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями (включая решения, действия (бездействие) квалификационной коллегии судей, экзаменационной комиссии), должностного лица, государственного или муниципального служащего, если полагают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности. Гражданин, организация, иные лица могут обратиться непосредственно в суд или оспорить решения, действия (бездействие) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, в вышестоящие в порядке подчиненности орган, организацию, у вышестоящего в порядке подчиненности лица либо использовать иные внесудебные процедуры урегулирования споров. В случае, если федеральным законом установлено обязательное соблюдение досудебного порядка разрешения административных споров, обращение в суд возможно только после соблюдения этого порядка.

По общему правилу административное исковое заявление может быть подано в суд в течение *трех месяцев* со дня, когда гражданину, организации, иному лицу стало известно о нарушении их прав, свобод и законных интересов, если не установлены иные сроки обращения. При этом пропуск данного срока не является основанием для отказа в принятии административного искового заявления к производству суда. Причины пропуска срока обращения в суд выясняются в предварительном судебном заседании или судебном заседании (ст. 219 КАС РФ).

Форма административного искового заявления должна соответствовать следующим требованиям: подается в письменной форме, в разборчивом виде и подписывается с указанием даты внесения подписей административным истцом и (или) его представителем. Административное исковое заявление также может быть подано в суд посредством заполнения формы, размещенной на официальном сайте соответствующего суда в

информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (ст. 125 КАС РФ). Аналогичная возможность подачи через «Интернет», предусмотрена и для исковых заявлений в арбитражный суд (ст. 125 АПК РФ).

Обращение граждан и их объединений за восстановлением нарушенных прав и свобод с исковым заявлением в суд может касаться защиты не только публичных прав, но и частных интересов. Например, ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»[300] предоставляет право должнику подать в арбитражный суд заявление должника в случае предвидения банкротства при наличии обстоятельств, очевидно свидетельствующих о том, что он не в состоянии будет исполнить денежные обязательства, требования о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и (или) обязанность по уплате обязательных платежей в установленный срок (ст. 8).

Трудовые отношения также могут быть предметом судебного разбирательства - лица, считающие, что они подверглись дискриминации в сфере труда, вправе обратиться в суд с заявлением о восстановлении нарушенных прав, возмещении материального вреда и компенсации морального вреда (ст. 3 ТК РФ).

Отдельными нормативными правовыми актами регулируются особенности восстановления нарушенных прав военнослужащих, сотрудников ОВД и других категорий государственных служащих по вопросам, связанным с прохождением ими соответствующей службы.

Семейные отношения также могут являться предметом судебного разбирательства. Так, семейным кодексом РФ устанавливаются случаи, когда брак расторгается судом по заявлениям супругов (ст. 16).

Согласно ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», государственная услуга и муниципальная услуга - это деятельность по реализации функций федерального органа

---

[300] Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О несостоятельности (банкротстве)» // СПС «КонсультантПлюс».

исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ) – организация, созданная в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения, отвечающая требованиям законодательства РФ, и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна» (ст. 2).

Основными *принципами* предоставления государственных и муниципальных услуг являются:

1) правомерность предоставления государственных и муниципальных услуг;

2) заявительный порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг;

3) правомерность взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление государственных и муниципальных услуг;

4) открытость деятельности органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги;

5) доступность обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья;

6) возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством РФ, по выбору заявителя (ст. 4).

При получении государственных и муниципальных услуг заявители имеют *право* на:

1) получение государственной или муниципальной услуги своевременно и в соответствии со стандартом предоставления государственной или муниципальной услуги;

2) получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме;

3) получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством РФ, по выбору заявителя;

4) досудебное (внесудебное) рассмотрение жалоб в процессе получения государственных и (или) муниципальных услуг;

5) получение государственных и муниципальных услуг в многофункциональном центре в соответствии с соглашениями, заключенными между многофункциональным центром и органами, предоставляющими государственные услуги, и соглашениями, заключенными между многофункциональным центром и органами, предоставляющими муниципальные услуги, с момента вступления в силу соответствующего соглашения о взаимодействии.

Органы, предоставляющие государственные услуги, и органы, предоставляющие муниципальные услуги, *обязаны*:

1) предоставлять государственные или муниципальные услуги в соответствии с административными регламентами;

2) обеспечивать возможность получения заявителем государственной или муниципальной услуги в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством РФ, по выбору заявителя;

3) предоставлять в иные органы, предоставляющие государственные услуги, по межведомственным запросам документы и информацию, необходимые для предоставления государственных и муниципальных услуг безвозмездно, а также получать от иных органов, предоставляющих

государственные услуги, многофункциональных центров такие документы и информацию;

4) исполнять иные обязанности в соответствии с законодательством РФ, регулирующим отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг.

Так, заключение и расторжение брака осуществляется органами ЗАГСа по заявлению супругов. Для регистрации факта рождения (смерти) также необходимо подать соответствующее заявление в ЗАГС[301].

Чтобы получить паспорт (загранпаспорт) необходимо подать заявление в соответствующее подразделение МВД России по вопросам миграции. Для регистрации права собственности на недвижимое имущество и сделок с ним, на транспортное средство, регистрации в качестве индивидуального предпринимателя подаются заявления в органы исполнительной власти – территориальные органы федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии, органы ГИБДД МВД России или налоговые органы соответственно. Для получения выписок из реестров также необходима подача заявления.

Приказ МВД России «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» утверждает соответствующую инструкцию, которая устанавливает порядок приема, регистрации и разрешения в территориальных органах МВД РФ *заявлений и сообщений* граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, должностных и иных лиц *о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях*, а также определяет порядок ведомственного контроля за его соблюдением.

---

[301] Постановление Правительства РФ от 31.10.1998 № 1274 (ред. от 02.02.2006) «Об утверждении форм бланков заявлений о государственной регистрации актов гражданского состояния, справок и иных документов, подтверждающих государственную регистрацию актов гражданского состояния» // СПС «КонсультантПлюс».

При этом не подлежат учету анонимные заявления (кроме сведений о совершенном или готовящемся террористическом акте), и еще ряд обращений граждан (п.п. 6.1-6.5 Инструкции). Анонимные заявления направляются в соответствующие подразделения территориального органа МВД России для использования в установленном порядке в оперативно-розыскной деятельности.

Прием таких заявлений осуществляет уполномоченный начальником территориального органа МВД России сотрудник, о чем принимается соответствующий организационно-распорядительный документ.

Прием осуществляется круглосуточно оперативным дежурным дежурной части во всех территориальных органах МВД России вне зависимости от места и времени совершения преступления, административного правонарушения либо возникновения происшествия, а также полноты содержащихся в них сведений и формы представления. Приему подлежат и электронные заявления, которые распечатываются на бумажный носитель с официального сайта.

В случае поступления заявлений в подразделение делопроизводства и режима территориального органа МВД России, они регистрируются в установленном порядке[302], а в дальнейшем направляются в дежурную часть для незамедлительной регистрации в КУСП (кроме заявлений поданных лично заявителем или его представителем, которых сразу направляют в дежурную часть).

За пределами дежурных частей, заявления принимаются уполномоченными сотрудниками с незамедлительным докладом в дежурную часть информации по существу заявления для регистрации в КУСП (информация передается любым доступным способом связи).

При приеме письменного заявления сотрудник ОВД в обязательном порядке проставляет дату и время его получения, свои должность, инициалы,

---

[302] Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращении граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

фамилию и заверяет эти сведения своей подписью, а если заявление посвящено преступлению, сотрудник предупреждает заявителя об уголовной ответственности за заведомо ложный донос по статье 306 УК РФ, о чем делается отметка, удостоверяемая подписью заявителя (ст. 141 УПК РФ).

Под *регистрацией* понимается присвоение каждому принятому заявлению очередного порядкового номера Книги учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (далее – КУСП) и фиксация в ней кратких сведений по существу заявления. Такая регистрация осуществляется оперативным дежурным дежурной части незамедлительно, круглосуточно и независимо от территории оперативного обслуживания. Оперативный дежурный и руководитель территориального органа МВД России, несут за нее персональную ответственность.

КУСП является документом строгой отчетности оформляется, регистрируется и брошюруется в соответствии с Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти[303], а также инструкцией по делопроизводству, согласованной с Росархивом.

При регистрации заявления на свободном от текста месте лицевой или оборотной его стороны, проставляется штамп, в оттиск которого вносятся регистрационный номер записи в КУСП, дата регистрации, наименование территориального органа МВД России, фамилия и инициалы оперативного дежурного, заверенные его подписью.

При получении оперативным дежурным заявления лично от заявителя, одновременно с регистрацией оформляется талон, состоящий из двух частей талона-корешка и талона-уведомления, которые имеют одинаковый регистрационный номер. Заявитель получает на руки талон-уведомление, о чем на талоне-корешке ставит свою подпись с указанием даты и времени получения талона-уведомления. Талон-уведомление подписан оперативным

[303] Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 477 (ред. от 26.04.2016) «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

дежурным, необходим заявителю, для подтверждения факта подачи заявления и содержит информацию о принявшем его лице, регистрационном номере по КУСП, наименовании территориального органа МВД России, адресе и номере служебного телефона, дате и времени приема. Талон-корешок подписывается оперативным дежурным, остается в дежурной части для осуществления контроля, и содержит информацию о заявителе, кратком содержании заявления, о принявшем его лице, дате и времени приема, регистрационном номере по КУСП.

Бланки талонов должны быть сброшюрованы в книжки и пронумерованы. Книжки талонов регистрируются в подразделении делопроизводства и хранятся в дежурной части.

При получении заявления в ином порядке (не лично от заявителя), талоны не оформляются.

Разрешение заявлений проявляется в проверке изложенных в нем фактов и принятии решения компетентным сотрудником, в соответствии с законодательством РФ. Оперативный дежурный, не дожидаясь назначения проверки, сразу после регистрации принимает неотложные меры, установленные законодательством РФ, о чем незамедлительно докладывает руководителю территориального органа МВД России.

Проверка назначается письменным поручением руководителя территориального органа МВД России в форме резолюции на заявлении с указанием исполнителя, срока проверки и порядка разрешения заявления. На разрешение исполнителю заявление передается немедленно оперативным дежурным, о чем исполнитель ставит подпись в КУСП.

Проверка заявлений о преступлении осуществляется в порядке, предусмотренном ст.ст. 144, 145 УПК РФ, в срок от 3 до 30 дней, по результатам которой принимается одно из следующих решений:

- о возбуждении уголовного дела;

- об отказе в возбуждении уголовного дела;

- о передаче по подследственности (ст. 151 УПК РФ) или в суд (ч. 2 ст.

20 УПК РФ).

Проверка заявлений об административных правонарушениях осуществляется в соответствии с КоАП РФ в срок 7 суток (ч. 3 ст. 8 ФЗ № 59-ФЗ) или 30 суток (с возможностью продления не более чем на 30 суток – ст. 12 ФЗ № 59-ФЗ), с учетом сроков давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ). В результате такой проверки принимается одно из следующих решений:

- о возбуждении дела об административном правонарушении;

- об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении;

- о передаче заявления и материалов его проверки по подведомственности;

- о передаче заявления и материалов его проверки по территориальности.

Проверка заявлений о происшествиях осуществляется в срок 7 суток (ч. 3 ст. 8 ФЗ № 59-ФЗ) или 30 суток (с возможностью продления не более чем на 30 суток – ст. 12 ФЗ № 59-ФЗ), с принятием одного из следующих решений:

- о передаче заявления и материалов его проверки по подведомственности;

- о передаче заявления и материалов его проверки по территориальности;

- о приобщении заявления и материалов его проверки к материалам номенклатурного дела, прилагаемого к КУСП;

- о приобщении заявления о происшествии к розыскному делу;

- о передаче заявления о происшествии в подразделение делопроизводства.

После принятия решения по заявлению, сотрудник, принявший его, в кратчайший срок, но не позднее 24 часов, должен предоставить копию такого решения оперативному дежурному (для внесения соответствующей записи в КУСП) и направить заявителю.

В случае отсутствия в поступившем в дежурную часть заявлении сведений о преступлении, об административном правонарушении или о

происшествии: при непосредственном обращении заявителя – передаются в подразделение делопроизводства и режима; поступившие по телефону - на основании рапорта оперативного дежурного, приобщаются к номенклатурному делу, прилагаемому к КУСП.

Контроль полноты регистрации заявлений принимаемых дежурной частью, ведется комиссией, состав и план работы которой утверждается руководителем территориального органа МВД России. Комиссия не реже одного раза в квартал осуществляет проверку полноты регистрации и результатов разрешения заявлений и сообщений, а также сверку сведений, отраженных в КУСП с сведениями, полученными из иных источников. По итогам выявленных нарушений Комиссия проводит заслушивание, по результатам которых выносит предложения о принятии мер воздействия к соответствующим лицам (с оформление протокола).

Председателем комиссии и одним из ее членов ежедневно осуществляется прослушивание сообщений поступающих по телефону в дежурную часть, запись которых осуществляется программно-техническими средствами регистрации информации на срок не менее 30 суток. Полученные результаты сверки оформляются актом, который подшивается в номенклатурное дело комиссии.

Прием предложений, поступающих в органы внутренних дел, осуществляется в ином порядке, предусмотренном Приказом МВД России «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»[304], по которому *предложение* - рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

[304] Приказ МВД России от 12.09.2013 № 707 (ред. от 01.12.2016) «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Прием предложений осуществляется сотрудниками делопроизводства территориального органа МВД России, с обязательной регистрацией в срок, не превышающий 3 дней со дня их поступления в соответствующем журнале. При этом принимать обращения от граждан лично, сотрудникам делопроизводства запрещено (за исключением принятых в ходе личного приема уполномоченными должностными лицами). Такие предложения принимаются в дежурной части и регистрируются в КУСП круглосуточно (гражданину выдается талон-уведомление о таком приеме), после чего направляются руководителю территориального органа МВД России и по его поручению передаются в отдел делопроизводства – для регистрации.

При регистрации предложения, на лицевой стороне первого листа указываются дата регистрации и регистрационный номер.

Учет обращений осуществляется в учетных формах (с помощью карточек или журналов). При ведении картотечного или журнального учета перед порядковым номером обращения проставляется первая буква фамилии гражданина.

Уполномоченным должностным лицом после регистрации принимается решение о соответствии предложения требованиям законодательства и порядке его рассмотрения. Затем осуществляется доклад руководителю и направление в соответствующее подразделение для рассмотрения по существу.

По предложению, в течение 7 дней со дня регистрации, принимается одно из решений: принять к рассмотрению по существу; направить для рассмотрение в самостоятельное подразделение; направить для рассмотрения по существу в подчиненный территориальный орган; приобщить аналогичное обращение к материалам проверки по первому обращению, если его рассмотрение не окончено; не проводить проверку по обращению.

Такое решение принимается руководителем и оформляется в форме резолюции на отдельном листе бумаги с указанием номера обращения, даты его регистрации, должностного лица ответственного за его рассмотрение,

уполномоченного на подписание ответа, исполнителя, сроков и порядка рассмотрения, проведения проверочных мероприятий, а также необходимость осуществления контроля. Допускается установление сокращенных сроков рассмотрения.

Сроки рассмотрения исчисляются в календарных днях от даты регистрации в подразделении делопроизводства или даты личного приема, в течение 30 дней (в исключительных случаях продляется не более чем на 30 дней). При поступлении аналогичных предложений, устанавливается срок рассмотрения по первому обращению.

Рассматривая предложение, оценивается целесообразность применения на практике каждой рекомендации гражданина, на основании чего делается вывод о возможности его принятия или отклонения. Принятые предложения учитываются в практической деятельности и при обобщении правоприменительной практики. О результатах рассмотрения предложения гражданину направляется ответ.

По итогам рассмотрения предложения составляется заключение, подписывается сотрудником, проводившим проверку, утверждается должностным лицом, уполномоченным на подписание ответа, не ниже начальника отдела.

Гражданину по результатам рассмотрения предложения направляется ответ (уведомление) по существу всех выдвинутых вопросов в письменном или электронном виде.

За нарушение порядка рассмотрения обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, возможно привлечение к дисциплинарной и административной *ответственности* должностных лиц, допустивших соответствующие нарушения[305].

Наступление административной ответственности предусмотрено по ст. 5.59 КоАП РФ в виде штрафа для должностных лиц государственных

[305] Воробьев, С.Д. Надзор за исполнением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан и юридических лиц / С.Д. Воробьев // Законность. - 2016. - № 4. - С. 3 - 6.

органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и иных организаций, на которых возложено осуществление публично значимых функций в данной сфере, за исключением неправомерного отказа в предоставлении информации, ее несвоевременное предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации (ст. 5.39 КоАП РФ) и нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг (ст. 5.63 КоАП РФ).

Согласно ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, возбуждение дел об административных правонарушениях предусмотренных ст. 5.59 КоАП РФ отнесено к исключительной компетенции прокурора. Рассмотрением данных дел занимаются мировые судьи (ч. 1 и 3 ст. 23.1 КоАП РФ). По выявленным прокурорами фактам нарушений порядка рассмотрения обращений граждан за 2016 год к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ привлечены 6 162 должностных лица. Правонарушения выявлялись в деятельности должностных лиц территориальных подразделениях Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральной налоговой службы, Федеральной антимонопольной службы, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, а наибольшее количество в Федеральной службе судебных приставов. Прокурорские проверки выявили совершение следующих нарушений законодательства об обращениях:

1. Несоблюдение требования регистрации обращения в течение 3 дней с момента его поступления;

2. Направление обращений для рассмотрения в другой орган или должностному лицу с превышением 7-дневного срока;

3. Не уведомление граждан о переадресации обращений;

4. Несоблюдение должностными лицами 30-дневного срока рассмотрения обращений, без его продления в установленном порядке;

5. Безосновательное оставления обращений граждан без рассмотрения;

6. Несоблюдение права гражданина на получение письменного ответа;

7. Дача ответа не уполномоченным лицом[306].

Положения ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ указывают на необходимость вынесения постановления по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП РФ в трех месячный срок со дня совершения административного правонарушения.

В силу п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ истечение срока давности привлечения к административной ответственности является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении.

Нередко информация о фактах нарушения порядка рассмотрения обращений граждан поступает в органы прокуратуры по истечении трехмесячного срока с момента совершения правонарушения, что исключает привлечение виновных лиц к административной ответственности[307].

Кроме того, необходимо учитывать, что за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ лицами, указанными в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ (военнослужащие, имеющие специальные звания и др.), предусмотрена замена административной ответственности на дисциплинарную.

§ 2. Понятие и классификация административно-правовых режимов

Правовой режим - особый порядок правового регулирования, выражающийся в сочетании юридических средств и направленный на создание необходимых условий для удовлетворения интересов субъектов права в определенных условиях.

В доктрине административного права понятие правового режима

---

[306] Паламарчук, А.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об обращениях граждан / А.В. Паламарчук // Законность. - 2017. - № 7. - С. 3 – 6.

[307] Зверев, А.В. Об административной ответственности за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан / А.В. Зверев, О.В. Скорая // Административное право и процесс. - 2017. - № 4. - С. 34 – 37.

используется при обозначении разных терминов, таких как «управленческие режимы», «режимная организация управления», «режимы государственного управления»; иногда слово «режим» вообще отсутствует – «таможенные процедуры»; зачастую отказываются от приставки «правовой». Но наиболее часто употребляется термин «административно-правовые режимы»[308]. Это вполне обосновано, так как в регулировании всех правовых режимов, основополагающее значение имеют нормы административного права, регулирующие деятельность органов исполнительной власти. Употребление прилагательного «правовой» некоторые ученые считают излишним в связи с тем, что все управленческие отношения (административные) и так подразумевают регулирование законодательными нормами, поэтому допустимо не использовать уточняющие слова – и так все понятно. Не оспаривая в целом данного мнения, остановимся на классической формулировке – административно-правовой режим.

В литературе имеются различные подходы к определению административно-правовых режимов. Например, административно-правовой режим – это комплекс государственно-управленческих и административно-правовых мер, существенно отличающихся от тех, которые применяются органами государственной власти и в их числе органами власти исполнительной в нормальных (обычных) условиях функционирования.

Под административно-правовым режимом понимают основанный на нормах административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на преодоление негативных явлений в соответствующей сфере государственного управления[309].

Административно-правовой режим - реальный особый вид (порядок) административно-правового регулирования управленческой деятельности, прав и обязанностей субъектов и процедур деятельности. Особенность этого

---

[308] См.: В.Б. Рушайло, М.А. Рыльская, В.С. Анисимов, В.П. Кондрашов, А.Б. Антонов, С.М. Зырянов, В.Г. Биланов, С.В. Степашин, Ю.А. Тихомиров, Г.А. Туманов, В.И. Фризко, Н.Г. Янгол и др.

[309] Административное право: Учеб./ Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М.: Юристъ, 1999. - С. 467-468.

вида регулирования - в комплексе мер, закрепляемых в регулятивных нормах, устанавливающих специальные правила поведения, правовые стимулы, правоограничения (запреты, предписания, преференции и т.д.), специальные статутные нормы (предоставляющие субъектам специальные права и возлагающие на них особые обязанности), а также в особых охранительных нормах (предназначенных для обеспечения правопорядка и контроля)[310].

Все приведенные определения отличаются друг от друга признаками, которые авторы выделяют для обозначения исследуемого понятия, что необходимо сделать и нам. Основными *признаками* административно-правового режима являются следующие:

- устанавливаются в сфере публичного управления, сфере деятельности органов исполнительной власти по обеспечению безопасности, охраны и защиты;

- осуществление регламентации преимущественно нормами административного права;

- ограничивают или дополняют правосубъектность физических и юридических лиц;

- обязательным субъектом режимных отношений являются органы исполнительной власти;

- масштабное применение административно-правового метода воздействия;

- проведение дополнительных контрольных мероприятий за соблюдением правил режима;

- применение дополнительных мер государственного принуждения (дисциплинарного и административного) за нарушение правил режима.

Приведенный список признаков не является исчерпывающим, однако позволяет дать определение *административно-правовым режимам* – это

---

[310] Ноздрачев, А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» / А.Ф. Ноздрачев // Журнал российского права. - 2017. - № 2. - С. 98 - 110.

совокупность законодательно закрепленных правил поведения физических и юридических лиц, действующих в определенной ситуации и в определенной сфере государственного управления, направленных на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, специально создаваемыми для этой цели органами, подразделениями и службами органов исполнительной власти.

Введение административно-правовых режимов является вынужденной мерой со стороны государства, в связи с возникновением особых ситуаций, требующих нестандартного функционирования органов исполнительной власти и иных субъектов административного права.

Специальные административно-правовые режимы устанавливаются там, где неэффективен обычный порядок реализации юридических средств, где требуется собрать правовой инструментарий в единый комплекс процессуальных форм, контрольно-надзорных функций, мер принуждения, действующих в определенном направлении предупреждения, охраны, защиты.

Выделяют различные *основания* введения административно-правовых режимов, которые зависят от сферы государственного управления:

- для обеспечения бесперебойного функционирования объектов, представляющих повышенную общественную опасность или имеющих важное государственное значение;

- для определения порядка реализации прав и обязанностей на территориях, где проводятся специальные противопожарные, санитарные, природоохранные и иные мероприятия;

- для обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц в условиях чрезвычайного режима;

- для создания условий эффективной и правомерной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и др.

Вне зависимости от причин назначения, *цель* административно-правовых режимов заключается в предупреждении правонарушений и наступления

иных вредных последствий, опасных для личности, общества и государства, для обеспечения общественной безопасности и общественного порядка, то есть обеспечение нормального функционирования органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, охрана общественного порядка и обеспечение безопасности в особых условиях.

К *принципам* административно-правовых режимов относят:

- разделение административных и судебных властей;
- минимизация ограничений прав и свобод граждан;
- законность;
- ответственность государственных органов и должностных лиц за

превышение полномочий.

Объектом административно-правового режима является совокупность общественных отношений в сфере государственного (публичного) управления, регулируемых правилами административно-правового режима.

Наиболее значимыми блоками общественных отношений, подпадающими под действие административно-правовых режимов, являются: конституционные права и свободы граждан; отношения социально-экономического характера, складывающиеся в связи с реализацией стратегических задач государства; отношения, возникающие в связи с обеспечением обороны страны, государственной безопасности, охраны государственной границы; отношения, связанные с охраной природы и окружающей среды; отношения в сфере инновационной деятельности государства; отношения, связанные с особыми порядками хозяйственной и предпринимательской деятельности; отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования, производства и реализации и многие другие[311].

[311] Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 98 – 110.

Комплексный характер административно-правового регулирования любых правовых режимов обусловливает многообразие *субъектов*, которые делят на: властвующие субъекты и субъекты, не наделенные властными полномочиями. К властвующим субъектам относят органы исполнительной власти и местного самоуправления, обеспечивающие действие специальных режимных правил. К субъектам, не наделенным властными полномочиями, будут относиться не обладающие специальными полномочиями субъекты права, задействованные в режимных отношениях и претерпевающие влияние со стороны властвующих субъектов (как правило, физические и юридические лица).

Правовую основу административно-правовых режимов составляют нормативные правовые акты разной юридической силы и иерархической принадлежности, основой которых является Конституция РФ. В основу некоторых правовых режимов могут входить международные акты, не противоречащие российскому законодательству (режим ограничения полетов в России). Большинство социально-значимых административно-правовых режимов регламентируется федеральными конституционными законами (например, ФКЗ от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении») и федеральными законами (например, гл. 10 ФЗ от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»). Детальная регламентация правовых режимов находит отражение в постановлениях Правительства РФ, актах федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств (например, Указ Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» в части участия войск гарнизона в обеспечении режима чрезвычайного положения).

Средства обеспечения административно-правовых режимов представляют собой совокупность средств, приемов и способов, закрепленных в нормах административного права, с помощью которых реализуется административно-правовой режим.

К основным видам средств обеспечения относят:

- специальное государственное регулирование, направленное на создание нормативных условий функционирования отдельных объектов (введение дополнительных запретов и обязываний);

- широкое применение прямого государственного принуждения;

- меры, направленные на установление и поддержание режимных правил (государственная экспертиза, государственная регистрация);

- разрешительный способ реализации прав и свобод, выполнение определенных работ, осуществление деятельности при условии предварительного согласования;

- систематическое наблюдение уполномоченных субъектов за функционированием субъектов режима (контроль, надзор);

- организационно-техническое обеспечение установленных режимных правил.

Различные комбинации таких средств обеспечения режимного порядка деятельности субъектов права характеризуют некоторые административно-правовые режимы как жесткие по степени регулирования (экстраординарные или специальные административно-правовые режимы), а другие наоборот более мягкие.

Административно-правовые режимы широко распространены в сфере государственного управления и отражают многообразие выполняемых органами исполнительной власти задач и функций. Законодательная классификация административно-правовых режимов отсутствует, а именно она призвана помочь систематизировать имеющийся в распоряжении органов власти административно-правовой инструментарий, с тем, чтобы своевременно реагировать на возникновение различных нетипичных ситуаций, осуществлять адекватное и комплексное регулирование территорий и объектов, имеющих особый социальный статус.

По степени принадлежности к обеспечению национальной безопасности существуют режимы:

• обеспечения безопасности государства (государственной тайны,

Государственной границы, пограничного режима, режима въезда в РФ и др.);

• обеспечения безопасности государства и охраны общественного порядка (пребывание иностранных граждан на территории РФ, паспортно-визовый режим);

• обеспечения общественной безопасности (порядок оборота огнестрельного оружия, взрывчатых и ядовитых веществ, радиоактивных изотопов, наркотических веществ – разрешительные режимы);

• направленные на достижение целей в иных отраслях управления (таможенный режим, санитарный режим и др.);

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

В зависимости от подведомственности (субъекта установления) административно-правовые режимы разделяют на три группы:

- федеральные, устанавливаемые и регулируемые федеральными органами государственной власти;

- региональные, устанавливаемые органами государственной власти субъектов РФ;

- местные, устанавливаемые органами местного самоуправления на территории муниципальных образований.

По времени действия:

• постоянные (действуют непрерывно);

• временные (действуют при наступлении определенных юридических фактов).

В зависимости от объекта-носителя режима выделяют:

- территориальные режимы – режим закрытого административно-территориального образования, военного положения, карантин, режим исключительной экономической зоны, континентального шельфа, лечебно-оздоровительных местностей;

- объектные режимы – режим объекта атомной энергетики, режим

водохранилища, режим придорожных полос федеральных автомобильных дорог, режим изолятора временного содержания, следственного изолятора;

- режим обращения с источниками повышенной опасности или имеющих важное государственное значение – оборот оружия, наркотических веществ, ядов, документов, содержащих государственную тайну, паспортный режим;

- функциональные режимы – режим деятельности органов МЧС РФ, противопожарный режим, эвакуационный режим, режим контртеррористической операции, таможенный режим.

По критерию юридических свойств режимы делят на:

- ординарные;

- экстраординарные – это особые правовые режимы жизнедеятельности населения, осуществления хозяйственной и иной деятельности организаций, а также функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории, где возникла угроза безопасности и которая признана зоной чрезвычайной ситуации, зоной вооруженного конфликта, зоной военных действий [312].

Некоторые административно-правовые режимы определяются как комплексные, так как в их конструировании принимают участие нормы сразу нескольких отраслей права (конституционное, административное, международное, муниципальное, финансовое), и эти режимы затрагивают различные по характеру права и обязанности субъектов режимного регулирования. К таким административно-правовым режимам относят режим исключительной экономической зоны, закрытого административно-территориального образования, контртеррористической операции.

С развитием общественных отношений возникают новые виды административно-правовых режимов, не ограничивающих права субъектов, а наоборот – предоставляющих им различные привилегии (преференции). Привилегии могут касаться дополнительных прав, государственных

[312] Бахрах, Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. - М.: Норма, 2002. С. 416-418.

гарантий, разнообразных благоприятных возможностей реализации субъектами своих прав и частных интересов освобождения от некоторых обязанностей, передачи материальных ценностей и др. Это режимы: зон территориального развития[313], территорий опережающего развития[314], свободного порта[315], особых зон[316] (промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных, портовых), инновационных центров[317], медицинского кластера[318] и др.

Представленная классификация не является исчерпывающей. Каждый административно-правовой режим отличается своей целью, задачами, основаниями введения, системой органов государственной власти, осуществляющей данный режим.

Более детально действие административно-правовых режимов будет рассмотрено на примере *режима чрезвычайного положения*.

Режим чрезвычайного положения (ЧП) - это вводимый в соответствии с Конституцией РФ (ст. 56, 88, 102) и ФКЗ «О чрезвычайном положении»[319] на всей территории РФ или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные данным ФКЗ отдельные ограничения прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав

---

[313] Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[314] Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[315] Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О свободном порте Владивосток» // СПС «КонсультантПлюс».

[316] Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[317] Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об инновационном центре «Сколково» // СПС «КонсультантПлюс».

[318] Федеральный закон от 29.06.2015 № 160-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[319] Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // СПС «КонсультантПлюс».

организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Введение ЧП является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя РФ.

Целями введения ЧП являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя РФ.

ФКЗ № 3-ФКЗ устанавливает, что чрезвычайное положение вводится лишь при наличии *обстоятельств*, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю РФ и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя РФ, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

ЧП на всей территории РФ или в ее отдельных местностях вводится указом Президента РФ с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания РФ (СФФСРФ) и Государственной Думе Федерального Собрания РФ (ГДФСРФ).

СФФСРФ в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа Президента РФ о введении ЧП, рассматривает вопрос об утверждении этого указа и принимает соответствующее постановление. Указ Президента РФ о введении ЧП, не утвержденный СФФСРФ, утрачивает силу по истечении 72 часов с момента его обнародования, о чем население РФ или соответствующих ее отдельных местностей оповещается в том же порядке, в каком оно оповещалось о введении ЧП.

Указ Президента РФ о введении ЧП подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию.

Срок действия ЧП, вводимого на всей территории РФ, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях - 60 суток. По истечении указанного срока ЧП считается прекращенным, если он не продлен указом Президента РФ. Президент РФ вправе отменить свой указ о введении ЧП, если были устранены обстоятельства, послужившие основанием для введения ЧП.

В качестве основного элемента режима ЧП выступает *система чрезвычайных мер и временных ограничений* - совокупность норм и административно-организационных действий, осуществляемых органами власти в целях ограничения прав граждан и организаций, возложения на них дополнительных обязанностей. При этом ряд прав и свобод не подлежат ограничению согласно ст. 56 Конституции РФ и требованиям международно-правовых актов. Это право на жизнь, право на достоинство личности, на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, свобода совести, свобода вероисповедания, право на свободное использование своих способностей и имущества для

предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, право на жилище, право на судебную защиту прав и свобод, на получение квалифицированной юридической помощи и другие (ст.ст. 20, 21, 23 (часть 1), 40 (часть 1), 46-54 Конституции РФ).

Все *меры и временные ограничения*, указанные в ФКЗ № 3-ФКЗ в зависимости от оснований введения ЧП можно классифицировать на три группы:

1) меры и ограничения общего характера, которые могут применять независимо от оснований введения ЧП (ст. 11 ФКЗ № 3-ФКЗ);

2) меры и ограничения, которые могут применять в дополнении к первой группе мер при наличии обстоятельств введения ЧП, которые указаны в п. «а» ст. 3 ФКЗ-3 (ст. 12 ФКЗ № 3-ФКЗ);

3) меры и временные ограничения, которые могут применяться в дополнении к первой группе мер при наличии обстоятельств введения ЧП, указанных в п. «б» ст. 3 ФКЗ-3 (ст. 13 ФКЗ № 3-ФКЗ).

К *первой группе* мер и ограничений относятся:

а) полное или частичное приостановление на территории, на которой введено ЧП, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ, а также органов местного самоуправления;

б) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено ЧП, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

в) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

г) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

д) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

е) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

ж) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

з) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

и) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

к) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами.

Ко *второй группе* мер и ограничений относятся:

а) введение комендантского часа;

б) ограничение свободы печати и других средств массовой информации, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов;

в) приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;

г) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;

д) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств, ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих

наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков, спиртосодержащей продукции;

е) выдворение в установленном порядке лиц, нарушающих режим ЧП и не проживающих на территории, на которой введено ЧП, за ее пределы за их счет, а при отсутствии у них средств - за счет средств федерального бюджета с последующим возмещением расходов в судебном порядке;

ж) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с УПК РФ по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия ЧП, но не более чем на три месяца.

К *третьей группе* мер и ограничений относятся:

а) временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений;

б) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий;

в) привлечение государственного материального резерва, мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях ЧП продукции и иные необходимые в условиях ЧП изменения производственно-хозяйственной деятельности;

г) отстранение от работы на период действия ЧП руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением указанными руководителями своих обязанностей и назначение других лиц временно исполняющими обязанности указанных руководителей;

д) отстранение от работы на период действия ЧП руководителей негосударственных организаций в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими ранее веденных мер, и назначение других лиц временно

исполняющими обязанности указанных руководителей;

е) в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном соблюдении требований охраны труда.

Кроме того, на территории, на который введено ЧП в течение всего периода его действия не проводятся выборы и референдумы.

Для обеспечения режима ЧП используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, войск национальной гвардии РФ, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (ст. 16 ФКЗ № 3-ФКЗ). А в исключительных случаях на основании указа Президента РФ могут привлекаться Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы (ст. 17 ФКЗ № 3-ФКЗ).

Для осуществления единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим ЧП, указом Президента РФ назначается комендант территории, на которой введено ЧП. Комендант осуществляет руководство комендатурой и наделен *полномочиями* (ст. 18 ФКЗ № 3-ФКЗ).

В качестве составного элемента режима выступают *формы особого государственного управления*. На территории, на которой введено ЧП, указом Президента РФ может вводиться особое управление этой территорией путем создания:

- временного специального органа управления территорией, на которой введено ЧП;

- федерального органа управления территорией, на которой введено ЧП (ст. 22 ФКЗ № 3-ФКЗ).

Временному специальному органу управления территорией, на которой введено ЧП, могут быть переданы полностью или частично полномочия

органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления (ст. 24).

При введении особого управления территорией, на которой введено ЧП, путем создания федерального органа управления территорией, на которой введено ЧП, осуществление полномочий органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления приостанавливается, а их функции возлагаются на данный федеральный орган (ст. 25).

За нарушение требований режима ЧП предусмотрено наступление административное ответственности по ст. 20.5 КоАП РФ, за исключением нарушения правил комендантского часа, за которое граждане задерживаются до окончания комендантского часа, а граждане, не имеющие при себе документов, удостоверяющих личность, - до выяснения их личности, но не более чем на 3 суток по решению начальника ОВД или его заместителя (с возможностью продления данного срока судом не более чем на 10 суток).

Контрольные вопросы:

1. Институты предложений и заявлений в административном праве.

2. Право граждан на обращение.

3. Субъекты института обращений.

4. Дайте понятие предложения и заявления. Виды заявлений граждан.

5. Общая характеристика деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ).

6. Принципы предоставления государственных и муниципальных услуг являются.

7. Понятие и правовая основа административно-правовых режимов.

8. Классификация административно-правовых режимов.

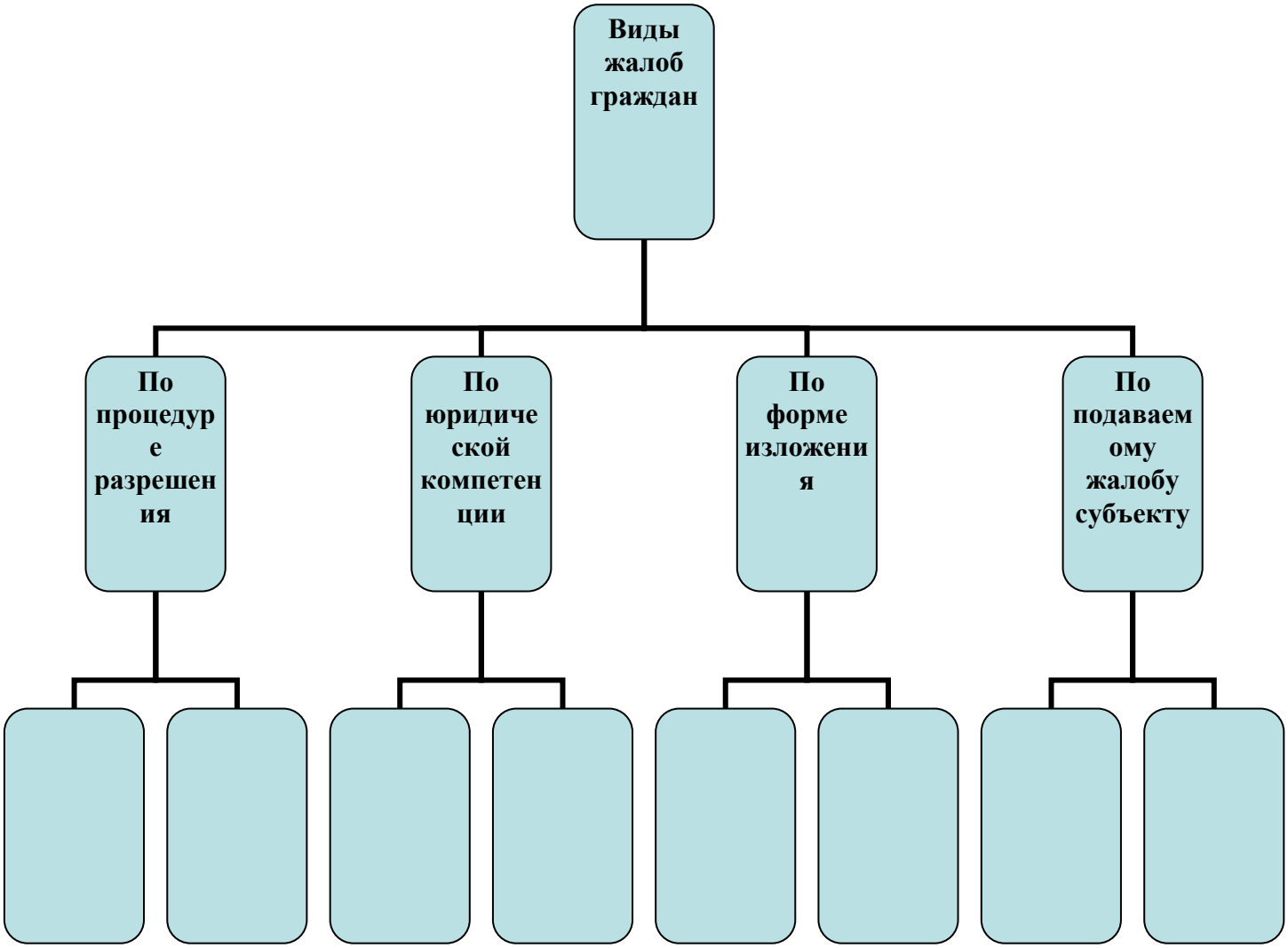
Контрольные практические задания:

1. Заполните таблицу:

№ п/п	Специальный административно-правовой режим (САПР)	Краткая характеристика
1.	САПР чрезвычайного	

	положения	
2.	САПР военного положения	
3.	АПР государственной границы	
4.	АПР закрытого административно-территориального образования	
5.	АПР особых экономических зон	

2. Заполните схему:



Глава 9. Институт административно-правового предупреждения

§ 1. Основные черты и понятие административно-правового предупреждения

Все меры административного принуждения обладают признаками (особенностями), отличающими их от других видов государственного принуждения (например, уголовного, дисциплинарного). Данные признаки возникают ввиду специфики охраняемых общественных отношений. Но и меры административного принуждения не одинаковы. Они отличаются друг от друга определенными целями и содержанием, и по этим основаниям подразделяются на виды. Классификация мер административного принуждения, как правило, включает в себя четыре элемента:

- административно-предупредительные меры;

- административно-пресекательные меры;

- меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

- административные наказания[320].

В качестве отдельных мер административного принуждения выделяют также административные меры контрольно-предупредительного характера, административно-восстановительные меры[321]. Некоторые ученые выделяют меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в качестве отдельной административно-процессуальной меры, не входящей в указанную классификацию[322], однако, исключить данные меры из общей классификации мер принуждения административно-

---

[320] Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононов, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. – с. 305.

[321] Административное право: учебник для академического бакалавриата / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. – М.: Издательство Юрайт, 2014. – с. 153.

[322] Каплунов, А.И. Процессуальные формы применения мер административного принуждения сотрудниками правоохранительных органов / А.И. Каплунов, О.О. Лебедева // Уголовно-исполнительное право. - 2016. - № 3. - С. 14-18. С. 14.

правового характера невозможно. Объединение мер административного пресечения с мерами процессуального обеспечения не представляется достаточно обоснованным, так как данные меры применяются при различных административно-юрисдикционных производствах[323]. В качестве отдельной меры административного принуждения выделяют административный надзор (в том числе за лицами, освобожденными из мест лишения свободы), однако, по своим целям он входит в группу административно-предупредительных мер.

В этой связи остановимся на приведенной выше четырехзвенной структуре мер административного принуждения.

Административно-правовое предупреждение является видом административного принуждения, которое, в свою очередь, входит в систему мер государственного принуждения.

Следует заметить, что законодатель не дает легального определения «предупреждения», в связи с чем данное понятие трактуется по-разному и зачастую объединяется с профилактикой правонарушений, однако данные понятия не тождественны[324]. Согласно ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», профилактикой правонарушений признается совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения[325]. Тем самым, в отличие от предупредительных мер, профилактические мероприятия отличаются формами и методами

---

[323] Каплунов А.И. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения как структурный элемент административного процесса / А.И. Каплунов, О.О. Лебедева // Административное право и процесс. - 2017. - № 3. - С. 70 - 76.

[324] Дерюга, А.Н. Профилактика и предупреждение административных и иных правонарушений: теоретико-прикладные сходства и отличия / А.Н. Дерюга // Административное право и процесс. - 2016. - № 10. - С. 44 - 49.

[325] Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

достижения результатов, круг которых не ограничен, а также отсутствует принудительное воздействие.

В отличие от других форм административного принуждения, предупредительные меры не являются реакцией на факт совершающегося или совершенного правонарушения, а предупреждают его совершение, как и наступление вредных последствий.

Меры предупредительного характера преимущественно применяются в сфере административно-правового регулирования общественных отношений, что объясняется внесудебным характером их применения (в большинстве случаев). Однако следует отметить, что указанные меры могут быть как принудительного, так и не принудительного характера. Но именно принудительные меры составляют содержание института административно-правового предупреждения. Их отличительные черты заключаются в основаниях, целях и особенностях применения.

Основание применения любой меры административного предупреждения должно быть правовым, и именно в нем должны указываться реальные или потенциальные угрозы, адресованные конкретным лицам или обществу в целом. При этом в качестве основания применения таких мер выступает не совершение правонарушения, а особые условия (факторы, ситуации), при наступлении которых возникает та самая реальная или потенциальная угроза. Наступление таких особых условий не обязательно должно быть связано с противоправным поведением лиц, в отношении которых будет применяться принуждение, и даже может быть не связано с противоправным поведением вообще (стихийные бедствия, аварии, катастрофы).

Чаще всего в качестве основания предупредительных мер выступает именно предположение о возможном противоправном поведении лиц, к которым они применяются. Однако такие предположения должны содержать обстоятельства, наступление которых действительно может привести к совершению правонарушений, общественно-опасных последствий или

наступлению вреда. Применение предупредительных мер обеспечивает предотвращение таких последствий.

В научной литературе указывается несколько *целей* применения мер административного предупреждения:

- обеспечение общественного порядка;

- выявление и устранение нарушений норм права, регламентирующих общественные отношения в сфере общественной безопасности;

- обеспечение безопасности личности;

- обеспечение общественной безопасности;

- предупреждение (путем исключения возможности совершения) правонарушений;

- минимизация вреда, который может быть причинен в результате противоправного деяния человека, опасного поведения животного или в результате природной стихии[326].

К особенностям применения принудительных мер административного предупреждения относят:

1) принятие акта управления;

2) воздействие на поведение людей посредством правоотношений (чаще всего охранительных);

3) реализация в форме применения нормы права, либо использования властного полномочия субъектом, осуществляющим принудительные действия;

4) закреплены в административно-уполномочивающих нормах;

5) наличие юридических механизмов, позволяющих заставить лицо соблюдать данные меры (способы, приемы, действия).

Итак, под *принудительными мерами административного предупреждения* понимаются установленные законом способы, приемы и действия, позволяющие вторгаться в сферу прав и свобод конкретных лиц,

[326] Канунникова, Н.Г. К вопросу о принудительных мерах административного предупреждения / Н.Г. Канунникова // Административное право и процесс. - 2016. - № 6. - С. 62 – 63.

направленные на выявление, устранение и предупреждение правонарушений, недопущение наступления вредных последствий или обстоятельств, угрожающих безопасности личности и общественной безопасности.

Основными *видами* административно-предупредительных мер являются: проверка документов, удостоверяющих личность, предоставляющих специальное право на право пользования транспортным средством и перевозимые грузы, освобождающих от исполнения обязанностей, отражающих финансово-хозяйственную деятельность; изъятие предметов, исключенных из гражданского оборота, изъятие предметов у лиц, не имеющих специального разрешения на владение, пользование и распоряжение; технический осмотр транспортных средств перед выездом; медицинское освидетельствование водителей перед выездом; карантин; санитарный осмотр грузов; выселение из домов, грозящих обвалом; перекрытие участков дороги; ограждение территорий; досмотр пассажиров воздушного судна; профилактические осмотры определенных категорий работников; отстранение от работы лиц, находящихся на рабочем месте в состоянии опьянения или в болезненном состоянии (с целью недопущения совершения правонарушения или наступления отрицательных последствий – стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотий, аварий и катастроф); прохождение обязательного медицинского осмотра; обязательные профилактические прививки; контроль и надзорные проверки; постановка на специальный учет; проверка технического состояния объектов и механизмов; регистрация (перерегистрация) оружия, транспортных средств; посещение и осмотр подконтрольных объектов; осмотр мест хранения и использования оружия и боеприпасов; остановка транспортных средств и др.

В зависимости от субъекта, принимающего решение о применении, различают административно-предупредительные меры применяющиеся в:

- административном порядке;

- судебном порядке.

Судебный порядок принятия решения о применении мер

административного предупреждения в основном регламентирован КАС РФ.

В литературе выделяют следующие меры административного предупреждения, применяемые в судебном порядке:

- принятие решения о госпитализации гражданина в медицинскую организацию в недобровольном порядке (оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в противотуберкулезную, иную медицинскую организацию непсихиатрического профиля) для обследования и лечения больных, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих (психическими; заразными формами туберкулеза и иными заразными заболеваниями);

- помещение несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа;

- установление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы и др.

А также меры административного предупреждения, применяемые в административном порядке:

- аннулирование лицензии (на занятие лицензируемым видом деятельности; на занятие частной детективной и охранной деятельностью);

- принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в РФ;

- аннулирование выданных разрешений (на хранение или хранение и ношение гражданского и служебного оружия, на временное проживание или аннулирование вида на жительство иностранному гражданину или лицу без гражданства; на работу иностранному гражданину или патента, аннулирование разрешения на привлечение и использование иностранных работников) и др.

Некоторыми учеными выделяются *стадии* порядка применения мер административного предупреждения: 1) возбуждения дела, 2) рассмотрения

дела и принятия по нему решения, 3) исполнения принятого решения[327].

Субъектами применения мер административно-правового предупреждения являются должностные лица органов исполнительной власти, уполномоченные на их осуществление.

Правовой основой проведения таких мер административного предупреждения являются нормативно-правовые акты разной юридической силы, при этом само право осуществления такой меры, должно быть предусмотрено статусом конкретного должностного лица в федеральном законодательстве, а порядок реализации мер административного предупреждения может предусматриваться подзаконными актами.

§ 2. Функции органов исполнительной власти в области административного предупреждения

Во исполнение ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[328] и в целях совершенствования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Правительство РФ утвердило Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС)[329].

Единая система объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (ЧС), и осуществляет свою

---

[327] Каплунов, А.И. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения как структурный элемент административного процесса / А.И. Каплунов, О.О. Лебедева // Административное право и процесс. - 2017. - № 3. - С. 70 – 76.

[328] Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

[329] Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 (ред. от 14.04.2015) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СПС «КонсультантПлюс».

деятельность в целях выполнения задач, предусмотренных ФЗ № 68-ФЗ.

Основными мероприятиями, проводимыми органами управления и силами единой системы, являются:

- подготовка населения в области защиты от ЧС, в том числе к действиям при получении сигналов экстренного оповещения;

- проведение при необходимости эвакуационных мероприятий;

- проведение мероприятий по защите населения и территорий от ЧС;

- организация работ по ликвидации ЧС и всестороннему обеспечению действий сил и средств единой системы, поддержанию общественного порядка в ходе их проведения, а также привлечению при необходимости в установленном порядке общественных организаций и населения к ликвидации возникших ЧС и др.

В режиме ЧП органы управления и силы единой системы функционируют с учетом особого правового режима деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций.

В целях предупреждения и ликвидации последствий разливов нефти и защиты населения и окружающей природной среды от их вредного воздействия Правительство РФ утвердило основные требования к разработке планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов[330]. Указанные планы разрабатываются с учетом максимально возможного объема разлившихся нефти и нефтепродуктов и *должны предусматривать*:

а) прогнозирование возможных разливов нефти и нефтепродуктов;

б) количество сил и средств, достаточное для ликвидации ЧС, связанных с разливом нефти и нефтепродуктов, соответствие имеющихся на объекте сил и средств задачам ликвидации и необходимость привлечения профессиональных аварийно-спасательных формирований;

в) организация взаимодействия сил и средств;

---

[330] Постановление Правительства РФ от 21.08.2000 № 613 (ред. от 14.11.2014) «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов» // СПС «КонсультантПлюс».

г) состав и дислокация сил и средств;

д) организация управления, связи и оповещения;

е) порядок обеспечения постоянной готовности сил и средств с указанием организаций, которые несут ответственность за их поддержание в установленной степени готовности;

ж) система взаимного обмена информацией между организациями - участниками ликвидации разлива нефти и нефтепродуктов;

з) первоочередные действия при получении сигнала о ЧС;

и) географические, навигационно-гидрографические, гидрометеорологические и другие особенности района разлива нефти и нефтепродуктов, которые учитываются при организации и проведении операции по его ликвидации;

к) обеспечение безопасности населения и оказание медицинской помощи;

л) график проведения операций по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов;

м) организация материально-технического, инженерного и финансового обеспечения операций по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов.

Организации, имеющие опасные производственные объекты, обязаны:

- создавать собственные формирования (подразделения) для ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, оснащать их специальными техническими средствами или заключать договоры с профессиональными аварийно-спасательными формированиями (службами);

- немедленно оповещать соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления о фактах разливов нефти и нефтепродуктов и организовывать работу по их локализации и ликвидации;

- иметь резервы финансовых средств и материально-технических ресурсов для локализации и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов;

- обучать работников способам защиты и действиям в ЧС, связанных с разливами нефти и нефтепродуктов;

- содержать в исправном состоянии технологическое оборудование, заблаговременно проводить инженерно-технические мероприятия, направленные на предотвращение возможных разливов нефти и нефтепродуктов и (или) снижение масштабов опасности их последствий;

- принимать меры по охране жизни и здоровья работников в случае разлива нефти и нефтепродуктов;

- разрабатывать декларацию промышленной безопасности опасных производственных объектов;

- организовывать и осуществлять производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте;

- проводить корректировку планов при изменении исходных данных;

- допускать к работе на опасном производственном объекте лиц, удовлетворяющих соответствующим квалификационным требованиям и не имеющих медицинских противопоказаний к указанной работе;

- иметь в случаях, предусмотренных законодательством РФ, лицензию на эксплуатацию опасного производственного объекта;

- создавать и поддерживать в готовности системы обнаружения разливов нефти и нефтепродуктов, а также системы связи и оповещения[331].

Что касается обеспечения общественного порядка и общественной безопасности и предупреждения противоправных действий, то тут необходимо обратиться к Приказам МВД «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»[332] и «Об утверждении типовых форм соглашений о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и о содействии частных детективов правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных

---

[331] Постановление Правительства РФ от 15.04.2002 № 240 (ред. от 14.11.2014) «О порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[332] Приказ МВД России от 17.01.2006 № 19 (ред. от 28.11.2017) «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» // СПС «КонсультантПлюс».

правонарушений»[333].

Согласно первому приказу, предупреждение преступлений органами внутренних дел - деятельность служб, подразделений и сотрудников органов внутренних дел, осуществляемая в пределах их компетенции, направленная на недопущение преступлений путем выявления, устранения или нейтрализации причин, условий и обстоятельств, способствующих их совершению, оказания профилактического воздействия на лиц с противоправным поведением.

Основными задачами органов внутренних дел по предупреждению преступлений являются:

1. Выявление и анализ причин и условий, способствующих совершению преступлений, принятие мер по их устранению.

2. Выявление и постановка на профилактические учеты лиц, имеющих намерение совершить преступление.

3. Установление лиц, осуществляющих приготовление к преступлению и (или) покушение на преступление, и принятие мер по пресечению их противоправной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4. Привлечение к работе по предупреждению преступлений общественных объединений правоохранительной направленности и граждан.

5. Предупреждение безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В предупреждении преступлений и административных правонарушений *принимают участие следующие службы*:

- Участковые уполномоченные полиции;

- Сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних;

- Сотрудники патрульно-постовой службы полиции;

---

[333] Приказ МВД России от 17.04.2013 № 211 «Об утверждении типовых форм соглашений о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и о содействии частных детективов правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений» // СПС «КонсультантПлюс».

- Сотрудники подразделений по контролю за оборотом наркотиков;

- Сотрудники подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения;

- Сотрудники подразделений по вопросам миграции;

- Сотрудники подразделений по исполнению административного законодательства;

- Сотрудники подразделений дознания;

- Сотрудники подразделений уголовного розыска;

- Сотрудники подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции;

- Сотрудники подразделений по противодействию экстремизму;

- Сотрудники следственных подразделений;

- Сотрудники линейных управлений, отделов (отделений) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;

- Сотрудники подразделений информации и общественных связей;

- Сотрудники подразделений органов внутренних дел по ЗАТО, на особо важных и режимных объектах, УМВД РФ на комплексе «Байконур».

Что касается предупреждения совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений, то необходимо обратиться к совместному Приказу «Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений»[334], согласно которому, территориальные органы ФСИН России и ОВД:

1) организуют выезды в подчиненные УИИ и в ОВД для оказания им практической и методической помощи, внедрения положительного опыта работы;

---

[334] Приказ Минюста России № 190, МВД России № 912 от 04.10.2012 (ред. от 20.01.2017) «Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений» // СПС «КонсультантПлюс».

2) анализируют и обобщают не реже одного раза в полугодие результаты деятельности УИИ и ОВД. На основе анализа обмениваются информационно-аналитическими материалами о состоянии взаимодействия по предупреждению совершения преступлений и других правонарушений осужденными;

3) вносят предложения по совершенствованию работы, по рассмотрению вопросов организации взаимодействия УИИ и ОВД на координационных совещаниях правоохранительных органов и межведомственных совещаниях;

4) готовят и утверждают полугодовые комплексные планы взаимодействия.

Основной административно-предупредительной мерой в отношении условно осужденных является контроль за их поведением. Контроль за поведением условно осужденных осуществляется в период всего испытательного срока уголовно-исполнительными инспекциями по месту жительства условно осужденных (ст. 187 УИК РФ), не реже одного раза в квартал с участием сотрудников органов внутренних дел, за соблюдением условно осужденным общественного порядка и исполнение им возложенных судом обязанностей. Результаты контроля оформляются справкой (рапортом)[335].

В целях повышения эффективности работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма, принято распоряжение Генеральной Прокуратуры РФ «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма»[336], согласно которого Генеральной прокуратуре

---

[335] Чистяков, К.А. Административные меры предупреждения правонарушений, совершаемых условно осужденными / К.А. Чистяков // Административное право и процесс. - 2017. - № 4. - С. 51 – 53.

[336] Распоряжение Генпрокуратуры РФ № 270/27р, МВД РФ № 1/9789, ФСБ РФ № 38 от 16.12.2008 «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма» // СПС «КонсультантПлюс».

РФ, МВД РФ, ФСБ РФ предлагается:

1. Вопросы выявления, предупреждения и пресечения деятельности общественных и религиозных объединений, цели или действия которых имеют экстремистскую направленность, считать приоритетными. Особое внимание уделять пресечению финансирования совершаемых ими экстремистских деяний;

2. Принять дополнительные меры по совершенствованию совместной реализации мероприятий, направленных на сбор материалов и подготовку в суд заявлений о ликвидации или запрете на территории РФ международных и всероссийских объединений, в деятельности которых усматриваются признаки экстремизма;

3. В целях повышения эффективности работы в данном направлении обеспечить необходимое взаимодействие с Минюстом России, ФТС России, Россвязькомнадзором и Росфинмониторингом;

4. МВД и ФСБ России каждое полугодие обобщать работу по противодействию экстремизму, о чем сообщать в Генеральную прокуратуру РФ в срок до 25 числа месяца, следующего за отчетным периодом. Генеральной прокуратуре РФ проводить анализ поступающей информации, результаты которого рассматривать на координационных и иных совместных совещаниях;

5. Изучать и распространять положительный опыт работы правоохранительных органов по противодействию экстремизму, в том числе в рамках международно-правового сотрудничества. Регулярно проводить учебно-методические семинары.

Информационное пространство также является предметом регулирования института административного предупреждения. Так, в целях обеспечения информационной безопасности РФ и в соответствии со ст. 6 ФЗ от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации», на ФСБ РФ возложены полномочия по созданию государственной системы обнаружения,

предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы РФ - информационные системы и информационно-телекоммуникационные сети, находящиеся на территории РФ и в дипломатических представительствах и консульских учреждениях РФ за рубежом[337].

Основными задачами государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы РФ являются:

а) прогнозирование ситуации в области обеспечения информационной безопасности РФ;

б) обеспечение взаимодействия владельцев информационных ресурсов РФ, операторов связи, иных субъектов, осуществляющих лицензируемую деятельность в области защиты информации, при решении задач, касающихся обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак;

в) осуществление контроля степени защищенности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации от компьютерных атак;

г) установление причин компьютерных инцидентов, связанных с функционированием информационных ресурсов Российской Федерации.

Контрольные вопросы:

1. Меры административного принуждения.

2. Понятие административно-правового предупреждения.

3. Основания применения мер административного предупреждения.

4. Виды административно-предупредительных мер.

5. Особенности применения принудительных мер административного предупреждения.

6. Функции органов исполнительной власти в области

[337] Указ Президента РФ от 15.01.2013 № 31с (ред. от 22.12.2017) «О создании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

административного предупреждения.

7. Задачи органов внутренних дел по предупреждению преступлений.

Контрольные практические задания:

1. Начальник ОВД г. Новомихайловска получил сообщение о том, что 10 июня в 10 часов на центральной площади города будет проводиться митинг. В целях обеспечения общественного порядка во время митинга начальник ОВД дал указание перекрыть улицы, прилегающие к площади, на расстоянии 200 метров от места сбора, никого не впускать в район оцепления и не выпускать до конца митинга. Такой режим поддерживался до 15 часов.

Правильно ли были применены меры предупредительного характера при организации службы в данном случае?

2. При проведении следственного эксперимента следователь И. принял решение перекрыть часть дороги перед жилым домом. Обеспечивающий перекрытие указанной территории курсант-стажер Ф. обратил внимание на гражданку Л., которая, прислонившись к дереву, внимательно наблюдала за ходом следственного действия. Подойдя к ней, Ф. потребовал у нее документы, удостоверяющие личность, а затем предложил покинуть место проведения следственного эксперимента. Л. ответила отказом и осталась стоять на месте. Оцените правомерность действий Ф., какие меры он имеет право предпринять в сложившейся ситуации?

РАЗДЕЛ 3. ИНСТИТУТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА, ОБУСЛОВЛЕННЫЕ ПРАВОВЫМИ КОНФЛИКТАМИ

Глава 10. Институты контроля и административного надзора

§ 1. Институт контроля в административном праве

«Известно, что необходимость правового регулирования общественных отношений возникает с момента организации государства как системы управления делами общества, образования тех классов и групп, которые в силу развития общественных отношений приняли на себя это управление. В свою очередь, в связи с определенной регламентацией общественной жизни появляется потребность проверять, как исполняются и в каком совершенствовании нуждаются устанавливаемые государством предписания, т.е. контроле. Таким образом, контроль изначально выступает в качестве правовой формы осуществления функций государства»[338].

Динамичное развитие общественных отношений в России, как и в других странах, требует постоянного развития систем государственного управления обществом с целью определения оптимальных и эффективных методов его осуществления.

Согласно Большому юридическому словарю государственный контроль – это одна из форм осуществления государственной власти, обеспечивающая соблюдение законов и других правовых актов, издаваемых органами государства[339]. В российском законодательстве понятия «контроль» не закреплено, что, по сути, является законодательным пробелом, который восполняется понятиями «контроля» применительно к отдельным сферам деятельности (например, валютный контроль, общественный контроль). Такие определения дополняют понятие «контроля» признаками,

[338] Беляев, В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / В.П. Беляев; науч. ред. А.В. Малько. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 272 с. С. 35.

[339] Большой юридический словарь. - СПб.: Центр содействия бизнесу «Петроград», 2008. С. 417.

характеризующими его для конкретной сферы общественных отношений, не придавая ему унифицированного характера.

В научной среде термин «контроль» определяется по-разному: как средство и гарант обеспечения законности, как форма осуществления управленческой функции, как стадия управленческого цикла, как деятельность исполнительных органов, как регулятор общественных отношений, институт, правомочие и т.д.

Сущность контроля состоит в том, что субъект управления осуществляет с точки зрения законности и целесообразности учет и проверку того, как управляемый выполняет установленные нормативными правовыми актами предписания, правила, ограничения и в случае выявления нарушений может применить меры административного принуждения[340]. «Поэтому он (контроль) представляет собой один из важнейших каналов получения объективной информации о жизни общества в целом, о тех политических, экономических и социальных процессах, которые происходят в государстве, о деятельности его органов власти и управления»[341].

Одной из разновидностей контроля является государственный контроль (зарождение которого уходит в далекий XVIII век[342]), *сущность* которого заключается в выяснении уполномоченными органами (их должностными лицами) соответствует ли деятельность подконтрольных лиц законодательству и целям создания (для юридических лиц); анализе результатов правового воздействия на управляемые объекты; принятии мер по предотвращению правонарушений и привлечению к ответственности виновных в совершении правонарушений[343].

Для того, чтобы субъекты государственного управления эффективно

---

[340] Чернецкая, О.Н. Эволюция института государственного контроля в Российском государстве в парадигме развития общественного самосознания О.Н. Чернецкая // История государства и права. - 2012. - № 24. - С. 28 – 31.

[341] Бахрах, Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – М.: Норма, 2008. С. 762.

[342] Беляев, В.П. Образование института государственного контроля и надзора в России / В.П. Беляев, О.Г. Ларина // История государства и права. - 2012. - № 17. - С. 33 – 37.

[343] См. подробнее: Грачева, Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: монография / Е.Ю. Грачева. – М.: Юриспруденция, 2000. – 192 с. С. 74-110.

функционировали, необходимо соблюдение двух условий: неукоснительное исполнение законодательных норм и дисциплинарных требований. Данные условия взаимосвязаны между собой, так как законность невозможна без соблюдения дисциплины. Контроль необходим для обеспечения законности и дисциплины путем предупреждения, пресечения и выявления фактов их нарушений, а также применения мер воздействия к нарушителям. Но при этом контроль необходимо воспринимать как основу для эффективной деятельности той или иной организации, а не как повод для наказания.

Как и в государстве, в любой организации, находящейся в жестких условиях конкурентной борьбы, необходимо эффективное выполнение поставленных задач, чему в известной степени способствует организация системы контроля, необходимого для налаживания обратной связи между субъектом и объектом управления.

«Государственный контроль лишь тогда оправдан, когда направлен на обеспечение публичных интересов и соблюдение установленных правил и стандартов, достигает поставленных перед ним целей».[344] В едином окончательном варианте перечня этих целей не существует. В.П. Беляев главной целью государственного контроля назвал недопущение действий за пределами заданных параметров, обеспечение выполнения законности и правопорядка, предупреждение возможных отклонений, а в случае их совершения – устранение негативных последствий, а также охрана конституционного строя, обеспечение и реализация на практике прав и свобод человека и гражданина, поддержание экономической и государственной стабильности[345].

В этой связи необходимо отграничить контрольные функции от надзорных по целям и объектам деятельности. Согласно точке зрения, высказываемой Ф.С. Разареновым, М.С. Студеникиной, Е.В. Шориной, В.П. Беляевым, надзор и контроль различаются между собой объектами

[344] Беляев, В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / В.П. Беляев; науч. ред. А.В. Малько. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 272 с. С. 53.

[345] Там же. С. 57.

деятельности – надзор ограничивается проверкой соблюдения определенных правил, в то время как контроль обладает более широкой компетенцией, которая включает проверку не только правильности контролируемой деятельности, но и целесообразности и эффективности ее осуществления. При этом надзор, в отличие от контроля, не связан с вмешательством в деятельность поднадзорного объекта, органы надзора не вправе привлекать к ответственности.[346] Таким образом, можно сделать вывод о том, что контрольная деятельность шире, чем надзорная.

Кодекс об административных правонарушениях РФ[347] также не последователен в этом вопросе: ряд статей, используя сочетание «контроль и надзор», предполагают их различие (ст. ст. 14.28., 18.11., 18.12., 18.15., 19.3. и др.), в других указывается лишь контроль (ст. ст. 2.5., 5.29., 7.2., 7.31., 8.21., 9.6., 10.4., 10.5., 14.20. и др.), из смысла третьих понятно, что данные две категории обозначают один и тот же вид деятельности (ст. ст. 19.4., 19.5., 19.26. и др.). В этой связи перед учеными-теоретиками встает необходимость отграничения контрольных функций государственных органов от надзорных в рамках общей теории права.[348]

Видный ученый А.Н. Козырин под контролем понимает обязательный этап любой управленческой деятельности, включающей в себя подготовку управленческого решения, его реализацию и контроль за исполнением. По его мнению, контроль является важнейшей функцией управления, обеспечивающей проверку исполнения решения, достижения результата.[349]

---

[346] Разаренов, Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении / Ф.С. Разаренов // Вопросы советского административного права на современном этапе. - М.: Госюриздат, 1963. – 163 с. С. 69-78.; Студеникина, М.С. Государственные инспекции в СССР / М.С. Студеникина. – М.: Юридическая литература, 1987. – 108 с..; Шорина, Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е.В. Шорина; отв. ред. Лазарев Б.М. - М.: Наука, 1981. – 301 с.; Беляев, В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / В.П. Беляев; науч. ред. А.В. Малько. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 272 с. С. 126-142.

[347] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

[348] Губарева, Т.И. Финансово-правовые и институциональные проблемы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации: Монография / Т.И. Губарева. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 192 с.

[349] Козырин, А.Н. Валютный контроль в механизме государственного регулирования внешнеторговой деятельности. Комментарий законодательства / А.Н. Козырин // http://www.lawmix.ru/comm.php?id=5842

А.В. Калмыкова отождествляет рассматриваемые категории: «Государственный контроль (надзор) в первую очередь является функцией государственных органов, которая заключается:

- в наблюдении за функционированием соответствующего подконтрольного объекта;

- в получении объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины;

- в принятии мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины;

- в выявлении причин и условий, способствующих правонарушениям;

- в принятии мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушениях законности».[350]

Согласно Указу Президента РФ № 314 от 09.03.2004 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, ФКЗ, ФЗ и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Данное положение «корреспондирует с дефиницией государственного контроля (надзора), данной в ст. 1 Закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора). Вместе с тем, Указ Президента РФ № 314 более широко толкует рассматриваемый термин, оговаривая такие методы контрольной

---

[350] Калмыкова, А.В. Основные черты государственного контроля (надзора) в сфере технического регулирования / А.В. Калмыкова // Журнал российского права. - 2007. - № 5. - С. 3-11.

деятельности органов государственной власти, как проверка исполнения, лицензирование, выдача разрешений, регистрация, принятие индивидуальных правовых актов»[351]. Как видно из названия Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»[352], контроль и надзор – идентичные категории.

И все же многие ученые доказывают обратное. Согласно точке зрения, высказанной В.П. Беляевым, К.О. Вязовским, Ф.С. Разареновым, надзор ограничивается проверкой соблюдения определенных правил, в то время как контроль обладает более широкой компетенцией, которая включает проверку не только правильности контролируемой деятельности, но и целесообразности и эффективности ее осуществления.[353] Такого же мнения придерживается Н.Н. Калюжный: «Надзор … выступает в качестве существенного элемента контрольной функции государства»[354].

Авторы юридического энциклопедического словаря определили государственный надзор как способ государственного контроля в отношении лиц, не подчиненных надзорному органу. Контролирующий же орган в определенных случаях уполномочен вмешиваться в оперативную деятельность подконтрольного объекта, например, требовать отстранения конкретного должностного лица от исполнения его служебных обязанностей.[355]

Авторы книги «Исполнительная власть в России: теория и практика ее

---

[351] Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2006. – 352 с. С. 88.

[352] Федеральный Закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 08.08.2001 № 134-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

[353] Беляев, В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / В.П. Беляев; науч. ред. А.В. Малько. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 272 с. С. 126-142; Вязовский, К.О. Административно-правовое регулирование валютных отношений в Российской Федерации: дисс. … канд. юрид. наук / К.О. Вязовский. – СПб., 2000. – 149 с. С. 66-67; Разаренов, Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении / Ф.С. Разаренов // Вопросы советского административного права на современном этапе. - М.: Госюриздат, 1963. – 163 с. С. 69-78.

[354] Калюжный, Н.Н. Конституционно-правовое регулирование контрольных функций в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: дисс. … канд. юрид. наук / Н.Н. Калюжный. – М.: РГБ, 2003. – 241 с. С. 43.

[355] Юридический энциклопедический словарь / М.О. Буянова [и др.]; отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 816 с. С. 138-141.

осуществления» одним из критериев разграничения контроля и надзора называют тот, согласно которому надзор распространяется на различные сферы общественных отношений (экономических, политических, социальных), в то время как специализация контроля распространяется на определенные области общественных отношений.[356]

Подводя итог данной дискуссии, отметим, что для более четкой регламентации контрольных и надзорных функций органов исполнительной власти необходимо на законодательном уровне разграничить эти две категории либо признать их тождественными. В любом случае, очевидна необходимость регламентирования легального определения контроля и надзора и приведения законодательства к единому знаменателю.

Основываясь на приведенных определениях контроля, представляется возможным сформулировать следующее определение административного контроля:

Административный контроль – составная часть управленческого механизма правореализации, выраженная в направлении процесса управления к установленным идеальным моделям. Контроль в сфере государственного управления предполагает изучение и анализ управленческих решений и их результатов в целях приведения в соответствие с устоявшимися, признанными эффективными моделями управления.

Целями контроля являются:

- получение необходимой информации о состоянии и деятельности подконтрольного объекта (мониторинг),
- исправление нарушений законодательства и создание рекомендаций по совершенствованию деятельности подконтрольного объекта (коррекция),
- разработка комплекса мер по предупреждению правонарушений в деятельности подконтрольного субъекта (социальная превенция).

---

[356] См. подробнее: Бобылев, А.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления / А.И. Бобылев, Н.Г. Горшкова, В.И. Ивакин. – М.: Издательский дом «Право и государство», 2003. – 304 с. С. 215-217.

Правовую основу контроля составляют: Конституция РФ, ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации», ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», КоАП РФ, ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и др.

Вопросам отраслевого контроля посвящены ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»[357], ФЗ «Об экспортном контроле»[358], ФЗ от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»[359] и др.

Объектом контрольной деятельности в сфере государственного управления является качество управленческих решений и действий подконтрольного объекта, их соответствие текущему законодательству, соблюдение установленных законодательством правил поведения.

Объектами осуществления контрольных полномочий (подконтрольными объектами), являются:

- органы государственной власти и органы местного самоуправления,
- должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления,
- граждане и их объединения (ст. 15 Конституции РФ).

Предметную область контроля составляют:

- результаты деятельности подконтрольных объектов;
- деятельность в целом.

Особенностью контрольной деятельности в области государственного управления является совпадение контролирующих субъектов и подконтрольных объектов. Таким образом, *субъектами* осуществления

---

[357] Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 03.04.2018) «О валютном регулировании и валютном контроле» // СПС «КонсультантПлюс».

[358] Федеральный закон от 18.07.1999 № 183-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об экспортном контроле» // СПС «КонсультантПлюс».

[359] Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об аудиторской деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

контрольных полномочий (контролирующими субъектами) являются органы государственной власти различных уровней и органы местного самоуправления, должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления, а также граждане и их объединения.

Контроль осуществляется всеми государственными органами повседневно в ходе поставленных перед ними и подчиненными им объектами (лицами) задач.

Систему органов государственной власти, осуществляющих полномочия по контролю, возглавляет Президент РФ, осуществляющий непосредственный государственный контроль:

- гарантирует конституционные права и свободы человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;

- руководит подбором и расстановкой кадров органов государственной власти федерального уровня, а также контролирует деятельность проводящих подбор кандидатур должностных лиц (назначает с согласия Государственной Думы ФС РФ председателя Правительства РФ, назначает заместителей председателя Правительства и федеральных министров, представляет Государственной Думе ФС РФ кандидатуру для назначения на пост Председателя Банка России и кандидатуры для назначения судей Конституционного, Верховного судов);

- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ и требовать отчета о принимаемых решениях, вправе приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия законодательству или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Контроль от имени и по поручению Президента РФ осуществляют управления, входящие в состав Администрации Президента РФ, действующие на основании Положения «Об Администрации Президента

РФ»[360]: Главное контрольное управление и его территориальные подразделения (окружные инспекции), Главное управление по вопросам конституционных гарантий прав граждан, Главное управление по вопросам государственной службы, Главное управление по кадровой политике.

Согласно положениям Указа Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», функции по контролю и надзору осуществляют федеральные службы.

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральная служба наделена полномочиями издавать 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 службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ.

Выделяют следующие *виды* контроля:

1. Административный контроль – это проверка процессов и явлений и постоянное наблюдение за ними в целях фиксирования текущих состояний и отклонений от установленных администрацией значений для обеспечения достижения организацией своих целей.

2. Технологический контроль – это операция, являющаяся неотъемлемой частью технологического процесса (производственного или управленческого). Синонимы технологического контроля – операционный контроль, специальная приемка продукции и управленческий контроль

[360] Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 25.08.2016) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // ИПС Консультант плюс.

использования ресурсов.

3. Ревизия – это документальная проверка деятельности организации или должностного лица с целью определения правильности и законности их действий. Наибольшее распространение термин «ревизия» получил в финансовом праве, где под ревизией понимается проверка финансово-хозяйственной деятельности организации любой формы собственности. Однако в широком смысле термин «ревизия» используется для обозначения любой документальной проверки деятельности организации, предприятия или учреждения. Ревизия обычно проводится по заданию правоохранительных и контрольно-ревизионных органов, вышестоящих ведомств или собственника организации. При плановой ревизии проверяются документы на соблюдение финансовой дисциплины, правильность постановки бухгалтерского учета, достоверность и законность совершения операций в целом. Ревизия по инициативе правоохранительных и вышестоящих органов обычно связана с установлением и проверкой фактов экономических или правовых преступлений в организации.

4. Аудит – это документальная проверка данных в соответствующей профессиональной деятельности, устанавливающая уровень их соответствия определенным критериям, нормам и стандартам. Наряду с термином «ревизия», термин «аудит» используется в финансовом праве для обозначения вида независимого финансового контроля, проводимого специалистами с целью документальной и фактической проверки финансово-хозяйственной деятельности предприятия, учреждения, организации.

Кроме того, по частоте проведения контрольных мероприятий, контроль классифицируют на два вида:

- пассивный контроль – характеризуется периодическими действиями специалистов или руководителей по анализу текущей информации о функционировании системы производства и управления организации, процесс активизируется в исключительных случаях и осуществляется при помощи ревизии и аудита.

- активный контроль – характеризуется непрерывным контрольным процессом обеспечения достижения целей организации. При неудовлетворительной оценке контролируемого процесса или явления должно разрабатываться решение, направленное в первую очередь на изменение организационной системы, во вторую очередь – на корректировку методики проверки, и в третью очередь – на изменение критериев (перечня контролируемых параметров, диапазона их приемлемых изменений). В процессе активного контроля осуществляются административный и технологический контроль.

В зависимости от органов, осуществляющих контроль, и объему выполняемых полномочий, могут быть выделены общий, надведомственный и внутриведомственный контроль.

Общий контроль осуществляют Правительство РФ и Правительства (администрации) субъектов РФ. ФКЗ «О Правительстве РФ» закреплено, что Правительство РФ осуществляет систематический контроль деятельности подведомственных ему министерств и других федеральных органов исполнительной власти. На своих заседаниях Правительство РФ заслушивает их отчеты, доклады, информацию руководителей о выполнении экономических реформ, укреплении кредитно-денежной системы, развитии отраслей государственного управления. Правительство РФ может привлекать их руководителей к дисциплинарной ответственности.

Надведомственный контроль осуществляется для обеспечения единообразного решения комплексных задач, касающихся ряда отраслей управления. Данный вид контроля осуществляется органами межотраслевой компетенции, которые координируют и регулируют деятельность отраслевых органов управления, организационно им не подчиненных. Кроме того, наделенные государственно-властными полномочиями надведомственного характера отраслевые органы также могут осуществлять полномочия по надведомственному контролю.

К органам, осуществляющим надведомственный контроль, относятся,

например, Минфин РФ, ГИБДД МВД РФ, ФАС РФ. Они наделяются соответствующими полномочиями – вправе производить проверки и обследования работы предприятий, учреждений и организаций по относящимся к их компетенции вопросам. Результатом проверки могут быть рекомендации и обязательные указания по устранению обнаруженных нарушений или совершенствованию деятельности подконтрольного органа, предприятия, учреждения и организации.

Особым видом контроля является отраслевой или *внутриведомственный* контроль, осуществляемый органами отраслевой компетенции в рамках одной системы. Отраслевой контроль представляет собой систематическую проверку деятельности органа управления, учреждения, организации в процессе повседневного отраслевого руководства. Субъектом осуществления отраслевого контроля могут быть руководитель данного органа управления, предприятия, учреждения, организации лично или с помощью специального аппарата (например, инспекция, контрольно-ревизионная служба).

Внутриведомственный контроль может быть *общим*, содержанием которого является проверка всей работы подконтрольного органа, предприятия, учреждения, либо *специальным*, когда осуществляется контроль одного из направлений деятельности. Контрольные полномочия соответствующих органов и должностных лиц регламентируются, как правило, актами, определяющими их компетенцию.

В процессе внутриведомственного контроля разрешаются вопросы целесообразности расстановки кадров, эффективности методов руководства, соответствия принимаемых решений требованиям законодательства.

Не маловажным является вопрос о *гарантиях реализации* института контроля. Реализация института контроля в РФ осуществляется на основе юридических, материально-экономических и организационных гарантий.

Юридические гарантии реализации института контроля выражены в:

- закреплении правового статуса участников мероприятий по контролю в нормативных правовых актах;

- законодательной регламентации процедуры контроля;
- существовании механизма обжалования решений органа контроля;
- наличии мер ответственности за ненадлежащее исполнение контрольной деятельности.

Вторая группа гарантий реализаций института контроля – *организационные* – тесно связана с юридическими гарантиями. Контрольные органы могут выполнять возложенные на них задачи объективно и эффективно только в том случае, когда независимы от проверяемых ими организаций и защищены от постороннего влияния. В этом государственные органы не могут быть абсолютно независимы – они являются частью государства в целом, - однако каждый контрольный орган должен иметь функциональную и организационную самостоятельность.

Независимость контрольного органа, гарантированная Конституцией РФ и другими нормативными правовыми актами, позволяет ему работать с высокой степенью инициативы и автономии даже в том случае, когда он действует по поручению органа представительной власти или проводит проверки по указаниям последнего. Именно по этой причине и в целях обеспечения независимости контролирующих органов необходимо законодательно закрепить положения о взаимоотношениях между контрольным органом и органом представительной власти в соответствии с условиями и требованиями государственного управления.

Контрольный орган проверяет деятельность Правительства РФ, что вовсе не означает, что Правительство РФ подчиняется контрольному органу. Правительство полностью отвечает за свои действия (в том числе – действия ошибочные) и не может освобождать себя от ответственности, ссылаясь на проведенные проверки и мнения экспертов высшего контрольного органа, если такое экспертное мнение не было представлено в качестве юридически обоснованного и оформленного заключения. Таким образом, контрольные органы, входя организационно в систему органов государственного управления, должны оставаться самостоятельными в принятии решений.

Наконец, одной из необходимых гарантий существования системы государственного контроля является наличие особых фондов денежных средств, из которых финансируется деятельность контролирующих органов. Третью группу гарантий реализации института контроля, таким образом, составляют *материально-финансовые гарантии*.

Отметим, что управление государственными финансами, независимо от того, отражены они в общем национальном бюджете или нет, должно проверяться контрольным органом. Важно то, что даже те составные части государственных финансов, которые исключены из бюджета государства, не должны быть исключены из сферы влияния контрольного органа. Путем проведения проверок контрольный орган должен стремиться к установлению четкой и ясной бюджетной классификации и как можно более простой и точной системы учета и отчетности в использовании государственных средств.

§ 2. Институт административного надзора

В некоторых случаях осуществление исполнительно-распорядительных функций требует проверки отдельных аспектов деятельности подконтрольных объектов, либо отсутствие организационной подчиненности между контролирующим субъектом и подконтрольным объектом делает необходимым применение особого вида управленческой деятельности – надзора.

Надзорная деятельность является составной частью государственного управления и представляет собой особый вид контроля – такое единое мнение можно обнаружить в трудах ведущих административистов – Д.Н. Бахраха, М.С. Студеникиной, Ю.А. Тихомирова и др.

Думается, что необходимость надзора за исполнением законов в первую очередь возникает в таком государстве, где есть хотя бы более или менее упорядоченная система законодательства. Эта необходимость реализуется

путем создания надзорных органов и наделения их соответствующими функциями с целью обеспечения эффективности управления обществом и государственным аппаратом. Подобные органы в различных странах имеют неодинаковые наименования, несовпадающие объемы полномочий, круг обязанностей, функции, но общим для них является основное – обеспечение верховенства законов и единообразия их применения.

В России такой институт сформировался в 1722 году с момента учреждения должности обер-прокурора Синода, осуществлявшего от имени и по поручению верховной власти повсеместный и постоянный надзор за действиями и решениями Правительствующего сената, других центральных и местных учреждений [361].

Надзор *на основании объема осуществляемых полномочий* подразделяется на: общий (прокурорский), конституционный, судебный и административный.

Общий надзор – деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, исполнением законов в сфере управления.

Общий (прокурорский) надзор осуществляется в отношении соблюдения Конституции РФ и всего текущего законодательства. Прокурорскому надзору подлежат, в том числе, и другие осуществляющие надзор органы – например, органы внутренних дел.

Конституционный надзор – деятельность особых уполномоченных органов по проверке соответствия нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти, Конституции в целом и уставным документам субъектов РФ.

Судебный надзор – деятельность судебных органов по проверке приговоров, определений и постановлений, вступивших в законную силу.

Административный надзор – специфическая разновидность

---

[361] Беляев, В.П. Образование института государственного контроля и надзора в России / В.П. Беляев, О.Г. Ларина // История государства и права. - 2012. - № 17. - С. 33 – 37.

государственного надзора, суть которого состоит в наблюдении за исполнением действий в сфере управления разнообразных специальных норм, общеобязательных правил, подзаконных актов. Административный надзор осуществляется специальными государственными органами.

Фактически административному надзору предшествует этап признания за государственным органом, предприятием, организацией, общественным объединением права осуществлять определенный вид деятельности, урегулированный специальными правилами. Органы надзора самостоятельно разрабатывают правила, регламентирующие поведение объектов надзора, и проверяют качество их исполнения.

Как отмечалось ранее, в российском законодательстве понятия «контроль» и «надзор» используются как тождественные. Анализ содержания терминов, тем не менее, дает основания говорить о том, что эти понятия существенным образом разнятся.

Отличительными чертами надзора от контроля являются:

- предметом контроля является целесообразность принятых решений, предметом же надзора – законность совершаемых действий, причем при выполнении надзорных полномочий проводится проверка не всей деятельности подконтрольных органов и организаций, а оценивается качество выполнения ими определенных норм и правил;

- в отличие от контроля, который преимущественно осуществляется в отношении организационно подчиненных органов, надзору подлежит деятельность всех объектов управления, между субъектом и объектом отсутствует организационная соподчиненность, то есть деятельность органов надзора распространяется, как правило, на поднадзорные объекты независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности – следовательно, по своему характеру надзор является надведомственным;

- при проведении мероприятий по надзору невозможно вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов;

- для осуществления надзорной деятельности необходим специальный

объект – нормы, правила, требования, стандарты, предусмотренные законодательством. При проверке соблюдения данных правил, органы надзора имеют право применять на поднадзорных объектах меры административного воздействия к физическим и юридическим лицам.

Тем не менее, реорганизация системы федеральных органов власти, зачастую, приводит к стиранию приведенных различий между контролем и надзором. Например, Главное управление по контролю за оборотом наркотиков, созданное 05.04.2016 в структуре МВД России, являясь субъектом контроля в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (что отражено в названии данного органа), фактически наделено надзорными функциями.

С учетом выделенных отличий, *административный надзор* – особый вид государственной управленческой деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти в отношении организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими межотраслевых норм, правил, требований с использованием комплекса административных средств воздействия с целью предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, восстановления установленного прядка и привлечения виновных к ответственности.

Реализация института надзора осуществляется на основе юридических, организационных и материально-экономических *гарантий*.

Юридические гарантии составляют законодательно закрепленные принципы института надзора, гарантирующие защиту прав поднадзорных лиц. Такие принципы закреплены в ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[362] и одновременно касаются контроля и надзора, к ним относятся:

- презумпция добросовестности поднадзорного субъекта;

[362] Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

- соблюдение международных договоров РФ;

- открытость и доступность для поднадзорных субъектов нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, выполнение которых проверяется при проведении государственного контроля (надзора);

- установление обязательных требований федеральными законами и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами;

- проведение мероприятий по контролю уполномоченными должностными лицами органов государственного контроля (надзора);

- соответствие предмета проводимого мероприятия по контролю компетенции органа государственного контроля (надзора);

- периодичность и оперативность проведения мероприятия по контролю, предусматривающего полное и максимально быстрое проведение его в течение установленного срока;

- учет мероприятий по контролю, проводимых органами государственного контроля (надзора);

- возможность обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), нарушающих порядок проведения мероприятий по контролю, установленный законодательством;

- признание в порядке, установленном федеральным законодательством, недействующими (полностью или частично) нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, соблюдение которых подлежит проверке, если они не соответствуют федеральным законам;

- устранение в полном объеме органами государственного контроля (надзора) допущенных нарушений в случае удовлетворения судом жалобы поднадзорного субъекта;

- ответственность органов государственного контроля (надзора) и их должностных лиц при проведении государственного контроля (надзора) за нарушение законодательства РФ;

- недопустимость взимания органами государственного контроля

(надзора) платы с поднадзорных субъектов за проведение мероприятий по контролю, за исключением случаев возмещения расходов органов государственного контроля (надзора) на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований;

- недопустимость непосредственного получения органами государственного контроля (надзора) отчислений от сумм, взысканных с поднадзорных субъектов в результате проведения мероприятий по контролю.

Организационные гарантии предусматривают независимость органов надзора от проверяемых ими организаций, предприятий и учреждений. Также, как и органы контроля, органы надзора являются составной частью системы государственного управления, а потому не могут быть абсолютно независимы. Тем не менее, каждый надзорный орган обладает определенной функциональной и организационной самостоятельностью.

Помимо определенной независимости, к организационным гарантиям органов надзора относят:

- специфичность полномочий надзорных органов;
- наделение надзорных органов нормотворческими полномочиями;
- самостоятельность надзорных органов;
- возможность применения мер административного принуждения к поднадзорным объектам.

Специфичность надзорных органов заключается в целях их создания, которая связана с выполнением надзорных (контрольных) функций за выполнением определенных требований, норм, правил и соблюдения процедур в той или иной сфере общественной жизни. И выполнение таких функций присуще только этим органам.

Кроме предупреждения и пресечения нарушений специальных правил, надзорные органы осуществляют функцию нормотворчества, путем издания нормативных актов, регламентирующих их деятельность и надзорные мероприятия. К таким актам относят инструкции, методические

рекомендации, правила (например, налоговая декларация по земельному налогу, утвержденная Приказом ФНС России[363], Положение Банка России «Положение о Плане счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения»[364]).

Самостоятельность надзорных органов достигается организационной обособленностью и отдельной правовой регламентацией деятельности. Ее необходимость вызвана широким объемом выполняемых полномочий.

Особым значением надзорных мероприятий является поддержание эффективного функционирования всех структурных элементов и механизмов государства, для обеспечения которого надзорные органы наделены полномочиями по применению мер административного принуждения.

Данные меры подразделяются на меры предупреждения, пресечения и меры административной ответственности. К предупредительным мерам надзорных органов относятся: освидетельствование санитарного состояния предприятий общественного питания, запрет на эксплуатацию транспортного средства, не отвечающего установленным законодательством требованиям, проверка деятельности, проверка удостоверяющих личность документов и др. Меры пресечения могут оказывать психическое (например, вынесение предупреждения о приостановлении действия лицензии), материальное (штраф за нарушение правил использования недр или снятие с продажи товаров ненадлежащего качества) или физическое воздействия.

Последняя группа гарантий реализации института надзора связана с *материально-экономическим* обеспечением деятельности надзорных органов, которая финансируется из особых фондов денежных средств, относящихся к бюджету государства.

Административный надзор распространен в деятельности различных

---

[363] Приказ ФНС России от 10.05.2017 № ММВ-7-21/347@ «Об утверждении формы и формата представления налоговой декларации по земельному налогу в электронной форме и порядка ее заполнения, а также признании утратившим силу приказа Федеральной налоговой службы от 28.10.2011 № ММВ-7-11/696@» // СПС «КонсультантПлюс».

[364] «Положение о Плане счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения», утв. Банком России 27.02.2017 № 579-П (ред. от 15.02.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

органов исполнительной власти РФ, в том числе полиции. В деятельности полиции различают следующие виды административного надзора:

- надзор за поведением граждан в общественных местах;
- надзор за соблюдением правил торговли;
- надзор за безопасностью дорожного движения;
- надзор за объектами разрешительной системы;
- надзор за соблюдением паспортно-регистрационных правил;
- надзор за соблюдением правил пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства;
- надзор за лицами, условно осужденными к лишению свободы, исправительным работам, ограничению свободы, с отсрочкой отбывания наказания;
- надзор за некоторыми категориями лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

Контрольные вопросы:

1. Институт контроля в административном праве.
2. Отграничение контрольных функций от надзорных.
3. Цели административного контроля.
4. Объекты осуществления контрольных полномочий (подконтрольные объекты).
5. Надведомственный контроль.
6. Юридические гарантии реализации института контроля.
7. Институт административного надзора.

Контрольные практические задания:

1. Заполните таблицу:

	Параметры проведения		
Виды контрольной деятельности	Объект контроля	Субъект контроля	Направление контроля
Административный контроль			
Технологическ			

ий контроль			
Ревизия			
Функциональный, комплексный и системный аудит			

2. На основании анализа Федерального закона «О полиции» и подзаконных нормативных правовых актов изложите контрольно-надзорные полномочия подразделений полиции.

3. Старший участковый уполномоченный полиции Н. в течение рабочего дня произвел следующие действия:

1) Проверил несение службы нарядами патрульно-постовой службы полиции на своем участке;

2) Проверил по месту жительства лиц, проживающих на его участке и состоящих под административным надзором;

3) Задержал и доставил в участковый пункт полиции двоих граждан, находившихся в общественном месте в состоянии алкогольного опьянения;

4) В своем участковом пункте полиции проверил ведение служебной документации подчиненными участковыми уполномоченными полиции;

5) Присутствовал на общем собрании жильцов одного из жилых домов, расположенных на участке обслуживания;

6) В дежурной части ОВД ознакомился с оперативной сводкой.

Проанализируйте указанные действия и укажите, в каких случаях старшим участковым уполномоченным полиции Н. осуществлялся контроль, а в каких надзор?

Глава 11. Институты дисциплинарной и материальной ответственности, административной жалобы (административного иска) и административно-правового пресечения

§ 1. Дисциплинарная ответственность по административному праву

Административное право закрепляет применение мер дисциплинарного воздействия в отношении трех групп субъектов – членов административных коллективов:

1) милитаризованных служащих (военнослужащих, аттестованных сотрудников полиции);

2) обучающихся (учащихся, студентов, аспирантов);

3) лиц, свобода которых временно ограничена на основе норм административного права (помещенных в специальные приемники системы МВД России).

Нормативной основой дисциплинарного принуждения в отношении милитаризованных служащих являются Дисциплинарный устав Вооруженных Сил РФ[365], Дисциплинарный устав ОВД РФ[366] и др. Применение дисциплинарных санкций к студентам и аспирантам регламентировано в самом общем виде ч. 4 ст. 43 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (замечание, выговор, отчисление из организации, осуществляющей образовательную деятельность)[367].

Дисциплинарная ответственность – разновидность юридической ответственности, следовательно, для нее характерны все признаки юридической ответственности. В то же время дисциплинарная

---

[365] Указ Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 (ред. от 22.01.2018) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[366] Указ Президента РФ от 14.10.2012 № 1377 (ред. от 07.04.2017) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[367] Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

ответственность, являясь составной частью дисциплинарного принуждения, имеет *отличительные особенности*:

1) она налагается во внесудебном (административном) порядке и, поскольку является ответственностью перед работодателем, то налагается только в порядке подчиненности по службе;

2) применяется, как правило, за дисциплинарные проступки, но может наступить и за совершение иных правонарушений (ст. 2.5 КоАП РФ);

3) дисциплинарная ответственность заключается в основном в применении морально-правовых (карательных) санкций: замечание, выговор, строгий выговор и т.д.;

4) как правило, дисциплинарные взыскания действуют пока гражданин (служащий) находится в устойчивом коллективе.

Вместе с тем, нельзя ставить знак равенства между дисциплинарной ответственностью и дисциплинарным принуждением, так как последнее гораздо шире и включает в себя меры дисциплинарного пресечения[368], меры дисциплинарного восстановления[369], меры дисциплинарного дестимулирования[370] и др.

Основаниями дисциплинарной ответственности являются:

1) дисциплинарный (должностной) проступок – противоправное, виновное нарушение трудовой или служебной (воинской) дисциплины.

Под нарушением трудовой или служебной дисциплины понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение лицом своих трудовых или служебных обязанностей, возложенных на него трудовым договором или правилами внутреннего распорядка (присягой, указаниями вышестоящих начальников и т.д.). Но такие деяния должны обладать определенными признаками дисциплинарного проступка: противоправность деяния,

---

[368] Адушкин, Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР / Ю.С. Адушкин. - Саратов, 1986. С. 24 - 25; Буравлев, Ю.М. Проблемы правового регулирования дисциплинарного принуждения в системе государственной службы России / Ю.М. Буравлев // Юридический мир. - 2008. - № 10.

[369] Бахрах, Д.Н. Дисциплинарное принуждение / Д.Н. Бахрах // Известия вузов. Правоведение. - 1985. - № 3. - С. 22.

[370] Тимошенко, И.В. Административно-процессуальная деятельность (административный процесс) / И.В. Тимошенко. - Ростов н/Д, 2007. С. 236.

выраженная в нарушении служащим норм права в части исполнения возложенных на него обязанностей; виновность в совершении такого деяния; отсутствие в таком деянии признаков преступления[371].

2) административное правонарушение. В отношении отдельных категорий государственных служащих (военнослужащие, имеющие специальные звания сотрудники ОВД, Государственной противопожарной службы, таможенных органов и др.) за совершение административного правонарушения ст. 2.5 КоАП РФ предусматривает возможность привлечения их не к административной, а к дисциплинарной ответственности;

3) нарушение норм морали, нравственности. П. 3 ст. 82 ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[372] предусматривает дисциплинарную ответственность (увольнение со службы в органах внутренних дел) «в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел».

Некоторые авторы предлагают дополнительные основания наступления дисциплинарной ответственности: совершение нарушений воинской дисциплины (либо наличие реальных предпосылок их совершения); опасность (общественная вредность) таких деяний для интересов военной службы; их относительная распространенность; невозможность воздействия на них иными средствами (дисциплинарное пресечение, убеждение и т.п.)[373].

В качестве одного из оснований увольнения сотрудника органов внутренних дел со службы предусмотрена «утрата доверия». Это одни из немногочисленных вызывающих дискуссию случаев применения

---

[371] Карасев, А.А. О содержании и месте института дисциплинарной ответственности военнослужащих в системе российского законодательства / А.А. Карасев // Военное право: электрон. научн. изд. - 2014. - № 3.

[372] Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[373] Фатеев, К.В. О содержании понятий воинской дисциплины, воинского дисциплинарного проступка и дисциплинарной ответственности военнослужащих / К.В. Фатеев, С.С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах. - 2012. - № 1.

юридической ответственности не за правонарушение. По нашему мнению, здесь возникает противоречие принципу права, согласно которому любая юридическая ответственность наступает за невыполнение или ненадлежащие выполнение своих юридических обязанностей. Несмотря на введение 22.12.2014 г. ст. 82.1 в ФЗ № 342-ФЗ, предусматривающей случаи утраты доверия, достаточно спорным является случай «непринятия сотрудником органов внутренних дел мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является». В указанном случае не ясно какая ситуация может привести к конфликту интересов, даже с учетом разъяснений ФЗ «О противодействии коррупции»[374], поэтому подобные оценочные понятия должны быть тщательно разъяснены в законодательстве.

Так или иначе, для наступления дисциплинарной ответственности необходимо совершение *дисциплинарного проступка*, который считается дисциплинарно противоправным и виновным нарушением (невыполнением или ненадлежащим выполнением) служащим (обучаемым, административно арестованным) установленных законами, уставами и другими нормативными правовыми актами возложенных на него обязанностей и запретов по службе (обучению, режиму содержания), если содеянное не образует преступления либо административного правонарушения (за которое не предусмотрена дисциплинарная ответственность).

Порядок наложения дисциплинарных взысканий устанавливается законами и подзаконными актами в зависимости от категорий лиц, к которым они применяются. Поэтому рассмотрим основные, характерные почти для всех привлекаемых к дисциплинарной ответственности, требования к порядку наложения дисциплинарных взысканий.

Дисциплинарные взыскания могут быть наложены с учетом соблюдения ряда процессуальных требований:

---

[374] Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».

- они налагаются только уполномоченными на то органами либо должностными лицами (ст. 51 ФЗ № 342-ФЗ);

- до применения дисциплинарного взыскания работодатель (начальник, командир) должен затребовать от работника письменное объяснение. Если по истечении двух рабочих дней указанное объяснение работником не предоставлено, то составляется соответствующий акт (ст. 193 ТК РФ);

- дисциплинарное взыскание применяется не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени болезни работника, пребывания его в отпуске, а также времени, необходимого на учет мнения представительного органа работников (ст. 193 ТК РФ);

- дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки - позднее двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу (ст. 193 ТК РФ);

- за каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание (ст. 193 ТК РФ);

- приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под роспись в течение трех рабочих дней со дня его издания, не считая времени отсутствия работника на работе. Если работник отказывается ознакомиться с указанным приказом (распоряжением) под роспись, то составляется соответствующий акт (ст. 193 ТК РФ);

- дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственную инспекцию труда и (или) органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров (ст. 193 ТК РФ).

В различных административных коллективах порядок наложения дисциплинарных взысканий имеет свои определенные особенности, которые не умаляют приведенных нами требований. Результатом такого порядка является конкретная мера взыскания, наступление которого не является

правовым основанием для наступления иного вида ответственности, но не исключает этого (материальная, административная).

§ 2. Понятие, основания и содержание материальной ответственности по административному праву

Институт материальной ответственности в административном праве достаточно молодой по сравнению с материальной ответственностью по гражданскому и трудовому праву.

Материальная ответственность по административному праву также является разновидностью юридической ответственности со всеми присущими ей чертами (наступает за противоправное, виновное, наказуемое деяние и заключается в применении мер государственного принуждения).

Отличие материальной ответственности по административному праву от материальной ответственности по гражданскому праву состоит именно в порядке ее осуществления. К материальной ответственности по административному праву лицо привлекается в административном (внесудебном) порядке, и этот вид ответственности реализуется в рамках исполнительно-распорядительной деятельности органов, осуществляющих государственное управление. В рамках же гражданского права привлечение к материальной ответственности возможно только в судебном порядке.

Материальную ответственность по административному праву следует отличать от административной ответственности в виде штрафа. Сходство заключается в материальном характере применяемых в их процессе мер государственного принуждения. Основной отличительной особенностью является то обстоятельство, что материальная ответственность по административному праву всегда заключается во взыскании причиненного материального ущерба. Привлечение к административной ответственности непосредственно от наличия или отсутствия материального ущерба не зависит.

Материальная ответственность по административному праву может быть нескольких *видов*:

- ограниченной (взыскивается часть ущерба);
- полной (ущерб взыскивается полностью);
- повышенной (ущерб взыскивается в 2-х – 10-кратном размере, но только в случаях и в порядке, установленных нормативными актами).

В настоящее время нормативных правовых актов, предусматривающих повышенную материальную ответственность очень мало, среди них: ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»[375], предусматривающий в ч. 6 ст. 59 «в случаях хищения или недостачи наркотических средств, психотропных веществ при неисполнении или ненадлежащем исполнении должностным лицом трудовых обязанностей работодатель может привлечь его к материальной ответственности путем взыскания суммы в 100-кратном размере прямого действительного ущерба, причиненного юридическому лицу»; ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»[376], определяющий в ч. 1 ст. 21, что при осуществлении разрешенных законодательством сделок с драгоценными металлами оплата производится с учетом цен мирового рынка, с драгоценными камнями оплата производится по ценам, определенным экспертным путем на базе прейскурантов цен, аналогичных действующим на мировом рынке, с учетом конъюнктурных колебаний цен на день продажи. В остальных случаях размер ущерба, причиненного работодателю при утрате и порче имущества, определяется по фактическим потерям, исчисляемым исходя из рыночных цен, действующих в данной местности на день причинения ущерба, но не ниже стоимости имущества по данным бухгалтерского учета с учетом степени износа этого имущества (ст. 246 ТК РФ).

---

[375] Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О наркотических средствах и психотропных веществах» // СПС «КонсультантПлюс».

[376] Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» // СПС «КонсультантПлюс».

В свою очередь при установлении ущерба, исчисляемого по рыночной стоимости, возникает определенная трудность. Определение рыночной стоимости невозможно без привлечения высококвалифицированных специалистов, что, в свою очередь, приводит к значительному увеличению затрат, например для оплаты труда оценщиков. Кроме того, в зависимости от субъективных предпочтений рыночная стоимость у различных специалистов может значительно различаться.

В связи с изложенным можно утверждать, что рыночная оценка не всегда будет отражать реальные потери работодателя, который выступает основным субъектом рыночной оценки. Пытаясь разрешить возникшую проблему, законодатель закрепил за работником право при несогласии с оценкой, предложенной работодателем, компенсировать причиненный ущерб путем передачи равноценного имущества или ремонтом поврежденного имущества за свой счет. Представляется рациональным дальнейшее обновление трудовых норм института материальной ответственности, отвечающих требованиям современного трудового законодательства[377].

Поэтому для лиц, привлекающихся к материальной ответственности по административному праву, предусмотрена полная или ограниченная материальная ответственность (ущерб, причиненный административным правонарушением, взыскивается полностью или частично).

В административном праве выделяются два *основания* наступления материальной ответственности: причинение вреда при осуществлении служебных обязанностей и причинение вреда в результате совершения административного правонарушения.

В первом случае материальная ответственность по административному праву может наступить при наличии следующих *условий*:

- причинен прямой, реальный, материальный ущерб государству;
- ущерб причинен при исполнении служебных обязанностей;

---

[377] Кострова, О.В. Проблемы правоприменительных процедур института материальной ответственности / О.В. Кострова, Е.А. Вячеславова // Российская юстиция. - 2016. - № 6. - С. 18 – 20.

– ущерб причинен противоправным, виновным деянием;

– существует причинная связь между деянием и причиненным ущербом.

Субъектами данного вида юридической ответственности на сегодняшний день могут быть лишь отдельные категории государственных служащих, например, военнослужащие и приравненные к ним лица (сотрудники ОВД и т.д. при условии, что в нормативных актах, регламентирующих их службу, предусматривается возможность применения данного вида юридической ответственности).

Содержание материальной ответственности по административному праву в этом случае заключается в возложении обязанности возместить ущерб, причиненный государству в результате противоправного, виновного действия (либо бездействия), которое совершено при исполнении лицом своих служебных обязанностей. При этом размер взыскиваемой суммы не может превышать размера двух средних месячных заработков правонарушителя.

Так, согласно ст. 8 ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих»[378], возмещение ущерба, размер которого не превышает одного оклада месячного денежного содержания военнослужащего и одной месячной надбавки за выслугу лет, производится по приказу командира (начальника) воинской части путем удержаний из денежного довольствия военнослужащего, причинившего ущерб.

Во втором случае основанием материальной ответственности по административному праву является причинение материального ущерба в результате совершения административного правонарушения.

Содержание данной разновидности материальной ответственности по административному праву заключается в возложении судьей на правонарушителя обязанности возместить причиненный имущественный

[378] Федеральный закон от 12.07.1999 № 161-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «О материальной ответственности военнослужащих» // СПС «КонсультантПлюс».

ущерб (ст. 4.7 КоАП РФ). При этом иной субъект административной юрисдикции не может осуществить такое возложение обязанности, а лишь может признать право за пострадавшим лицом на обращение в суд за возмещением имущественного ущерба в порядке гражданского судопроизводства.

Например, наложение штрафа на организацию за административное правонарушение в области экологии является административной ответственностью, а возложение на нее обязанности возмещения дополнительных расходов лечебных учреждений на оказание помощи больным – материальной ответственностью по административному праву.

Примером может служить возложение на хулигана обязанности возместить причиненный в ходе беспричинного приставания к потерпевшему материальный ущерб.

Субъектами данного вида материальной ответственности являются физические и юридические лица, привлеченные к административной ответственности за правонарушение, которым причинен имущественный ущерб.

При рассмотрении материальной ответственности по административному праву следует отметить, что в соответствии с ч. 3 ст. 35 Конституции РФ «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда». Взыскание причиненного имущественного ущерба является мерой государственного принуждения материального характера, заключающейся в лишении субъектов прав на свое имущество. Лишение имущества в административном, а не в судебном порядке противоречит названной норме Конституции. Следовательно, логично предположить предстоящее «отмирание» материальной ответственности по административному праву как вида юридической ответственности.

§ 3. Общая характеристика института административной жалобы (административного иска)

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

В гл. 3 данного учебного пособия мы рассматривали право на обжалование со стороны граждан России как гарантию реализации административно-правового статуса человека и гражданина, указав на общие требования, предъявляемые к такому виду обращения, и на наличие двух видов жалоб: общую и специальную.

В продолжение рассмотрения *общего* права на обжалование граждан, следует снова вернуться к нормам КАС РФ, предусматривающим такое право и рассмотреть его более детально.

Право на судебное обжалование гарантируется каждому заинтересованному лицу, с целью защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов, в том числе в случае, если, по мнению этого лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность, а также право на обращение в суд в защиту прав других лиц или в защиту публичных интересов в случаях, предусмотренных законодательством РФ. Данное право гарантируется не только гражданам России, но и иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным и международным организациям, если законом не предусмотрено иного. Резюмируется недопустимость принуждения к отказу от права на обращение в суд и обязательность соблюдения досудебного порядка обжалования, в случаях предусмотренных законом (ст. 4).

Ст. 124 не дано исчерпывающего списка требований, которые может содержать административное исковое заявление, указаны лишь некоторые из них:

1) о признании не действующим полностью или в части нормативного правового акта, принятого административным ответчиком;

2) о признании незаконным полностью или в части решения, принятого административным ответчиком, либо совершенного им действия (бездействия);

3) об обязанности административного ответчика принять решение по конкретному вопросу или совершить определенные действия в целях устранения допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца;

4) об обязанности административного ответчика воздержаться от совершения определенных действий;

5) об установлении наличия или отсутствия полномочий на решение конкретного вопроса органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, организацией, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностным лицом.

Административное исковое заявление подается в суд в письменной форме в разборчивом виде и подписывается с указанием даты внесения подписей административным истцом и (или) его представителем при наличии у последнего полномочий на подписание такого заявления и предъявление его в суд. Административное исковое заявление также может быть подано в электронном виде через официальный сайт суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Ст. 125 предусмотрены дополнительные требования к *содержанию* административного искового заявления:

1) наименование суда, в который подается административное исковое заявление;

2) наименование административного истца, если административным истцом является орган, организация или должностное лицо, место их нахождения, для организации также сведения о ее государственной регистрации; фамилия, имя и отчество административного истца, если административным истцом является гражданин, его место жительства или

место пребывания, дата и место его рождения, сведения о высшем юридическом образовании при намерении лично вести административное дело, по которому предусмотрено обязательное участие представителя; наименование или фамилия, имя и отчество представителя, его почтовый адрес, сведения о высшем юридическом образовании, если административное исковое заявление подается представителем; номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного истца, его представителя;

3) наименование административного ответчика, если административным ответчиком является орган, организация или должностное лицо, место их нахождения, для организации и индивидуального предпринимателя также сведения об их государственной регистрации (если известны); фамилия, имя, отчество административного ответчика, если административным ответчиком является гражданин, его место жительства или место пребывания, дата и место его рождения (если известны); номера телефонов, факсов, адреса электронной почты административного ответчика (если известны);

4) сведения о том, какие права, свободы и законные интересы лица, обратившегося в суд, или иных лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление, нарушены, или о причинах, которые могут повлечь за собой их нарушение;

5) содержание требований к административному ответчику и изложение оснований и доводов, посредством которых административный истец обосновывает свои требования;

6) сведения о соблюдении досудебного порядка урегулирования спора, если такой порядок установлен;

7) сведения о подаче жалобы в порядке подчиненности и результатах ее рассмотрения при условии, что такая жалоба подавалась;

8) иные сведения, предусмотренные КАС РФ;

9) перечень прилагаемых к административному исковому заявлению документов.

Судья выносит определение о принятии административного искового заявления к производству суда единолично в течение 3 дней со дня его поступления в суд. Данное определение является основанием возбуждения производства по административному делу в суде первой инстанции. Определение содержит всю информацию о суде необходимую участвующим лицам для направления и получения информации об административном деле (телефон, факс, адрес, электронный адрес) и направляется данным лицам либо их представителям не позднее следующего рабочего дня после дня его вынесения. Для административного ответчика и заинтересованных лиц к направляемому определению прилагаются копии административного искового заявления с приложением (ст. 127).

Подготовка административного дела к судебному разбирательству является обязательной по каждому административному делу, проводится единолично судьей в определенные им сроки, о чем принимается определение. В определении указываются действия, которые необходимо совершить сторонам и другим лицам, участвующим в деле, а также сроки совершения этих действий (ст.ст. 132-135).

Единолично судьей, осуществлявшим подготовку административного дела к судебному разбирательству, принимается решение о проведении и проводится предварительное судебное заседание, о чем стороны и участвующие в деле лица заблаговременно извещаются. Неявка надлежаще извещенных лиц не препятствует проведению предварительного судебного заседания. Предусмотрена возможность участия в нем путем использования систем видеоконференц-связи (ст. 142). О проведении предварительного судебного заседания составляется протокол, в котором фиксируются все вопросы, вынесенные на рассмотрение (представление доказательств, заявление ходатайств, изложение доводов по возникающим в этом заседании вопросам). В предварительном судебном заседании суд вправе приостановить или прекратить полностью или в части производство по административному делу, оставить административное исковое заявление без рассмотрения при

наличии к тому оснований и в установленном порядке, за исключением административных дел, подлежащих рассмотрению судом коллегиально. По итогам предварительного судебного заседания суд разрешает вопрос о готовности административного дела к судебному разбирательству (ст. 138).

По общему правилу, судебное разбирательство административного дела происходит устно (ст. 140), административные дела рассматриваются и разрешаются Верховным Судом РФ до истечения 3 месяцев, а другими судами до истечения 2 месяцев со дня поступления административного искового заявления в суд, включая срок на подготовку административного дела к судебному разбирательству. По сложным административным делам данные сроки, могут быть продлены председателем суда не более чем на 1 месяц (ст. 141).

В установленных случаях, судебное разбирательство может осуществляться без проведения судебного заседания в порядке упрощенного (письменного) производства, в случае, если:

1) всеми лицами, участвующими в деле, заявлены ходатайства о рассмотрении административного дела в их отсутствие и их участие при рассмотрении данной категории административных дел не является обязательным;

2) ходатайство о рассмотрении административного дела в порядке упрощенного (письменного) производства заявлено административным истцом, и административный ответчик не возражает против применения такого порядка рассмотрения административного дела;

3) указанная в административном исковом заявлении общая сумма задолженности по обязательным платежам и санкциям не превышает двадцать тысяч рублей;

4) в иных случаях, предусмотренных КАС РФ (ст. 291).

В ходе каждого судебного заседания судов первой и апелляционной инстанций (включая предварительное судебное заседание), а также при совершении внесудебного заседания отдельного процессуального действия

ведется аудиопротоколирование и составляется протокол в письменной форме (ст. 204).

Судом могут быть приняты несколько решений по административному исковому заявлению: об удовлетворении исковых требований, об отказе в удовлетворении исковых требований, о приостановлении производства по административному делу (гл. 16), о прекращении производства по административному делу (гл. 17), об оставлении административного искового заявления без рассмотрения (гл. 18).

Принятое судом решение вступает в законную силу после окончания срока, предусмотренного для его обжалования (ст. 186), то есть в течение месяца, предусмотренного для апелляционного обжалования (ст. 298).

§ 4. Порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении

Обжалование постановления по делу об административном правонарушении, является *специальным правом* на обжалование, предусматривающим иной порядок рассмотрения жалоб по делам, возникающим из административно-правовых отношений, данное обжалование регламентировано гл. 30 КоАП РФ.

Постановление по делу об административном правонарушении могут обжаловать: привлекаемое к административной ответственности лицо, потерпевший, законные представители физических и юридических лиц, защитник и представитель, в срок 10 суток со дня вручения копии постановления, а по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.1-5.25, 5.45-5.52, 5.56, 5.58, 5.69 КоАП РФ - в пятидневный срок. В случае пропуска установленного срока обжалования лицо, подающее жалобу, может ходатайствовать о восстановлении пропущенного срока. В случае отклонения такого ходатайства принимается определение (ст. 30.3).

Жалоба на постановление судьи подается в вышестоящий суд, коллегиального органа – в районный суд по месту нахождения коллегиального органа; должностного лица – в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела; иного органа, созданного в соответствии с законом субъекта РФ, - в районный суд по месту рассмотрения дела.

Юридические лица и лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуют постановление по делу в арбитражный суд. С 23.07.2010 г. в случае, если должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении, не согласно с постановлением по делу, вынесенным судьей, он может обжаловать его в вышестоящий суд (ст. 30.1).

Порядок подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении регулируется ст. 30.2 КоАП РФ, с учетом положений Письма Верховного Суда РФ от 20.08.2003 № 1536-7/общ[379], разъясняющего порядок вступления в силу постановлений и решений по делам об административных правонарушениях.

Особенностью подачи жалобы является то, что она может подаваться как в вышестоящий орган, так и тому же судье, органу или должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу. Последние в свою очередь обязаны в течение трех суток со дня поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу. Если наказанием является административный арест, административное выдворение или административное приостановление деятельности, жалоба подлежит направлению в вышестоящий суд в день ее получения.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении должна быть рассмотрена должностным лицом в 10-

[379] Письмо Верховного Суда РФ от 20.08.2003 № 1536-7/общ. «Разъяснения о порядке вступления в силу постановлений и (или) решений по делам об административных правонарушениях в случае их обжалования» // СПС «КонсультантПлюс».

дневный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела. А если жалобу рассматривает суд, то в двухмесячный срок. Есть и некоторые другие исключения, предусмотренные ст. 30.5 КоАП РФ.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении рассматривается судьей либо должностным лицом единолично.

Согласно ст. 30.7 КоАП РФ, по результатам рассмотрения жалобы выносится одно из следующих решений, которое оглашается немедленно после его вынесения:

• об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;

• об изменении постановления (если при этом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление);

• об отмене постановления и о прекращении производства по делу;

• об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело (в случаях существенного нарушения процессуальных норм, а также в связи с необходимостью применения закона, влекущем назначение более строгого административного наказания);

• об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности (если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными лицом).

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

Постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, и решение вышестоящего должностного

лица по жалобе на это постановление могут быть обжалованы в суд по месту рассмотрения жалобы, а затем в вышестоящий суд (ст. 30.9).

Ст. 30.12 КоАП РФ предусмотрено право на обжалование (опротестование) в порядке надзора постановления по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб (протестов).

Таким образом, в случае несогласия одного из участников производства с постановлением по делу об административных правонарушениях или его частью, он может обратиться в вышестоящий суд, орган, к должностному лицу с жалобой. Законом установлены сроки и порядок подачи жалобы.

§ 5. Общая характеристика и понятие института мер административно-правового пресечения

Меры административного пресечения занимают особое место в механизме государственного принуждения. Именно их применение прекращает совершаемое противоправное деяние или имеющее место противоправное состояние. Суть этих мер состоит в принудительном прекращении противоправных действий граждан, должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, нарушающих установленный порядок.

При выделении мер административного пресечения в качестве самостоятельной группы административного принуждения необходимо учитывать и этимологический смысл слова «пресечение», который указывает на ближайшую и определяющую цель любых пресекательных действий. В русском языке слово «пресекать» толкуется как «прекратить сразу, остановить силой, резким вмешательством»[380]. Таким образом, пресечение означает устранение чего-либо, воспрепятствование чему-либо, в частности,

[380] Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; РАН; Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. - М.: АЗЪ, 1995. С. 574.

недопущение доведения до конца уже начавшихся противоправных действий. Именно из такого понимания пресечения, как самостоятельной формы государственного принуждения, следует исходить при решении вопроса об отнесении конкретной меры административного принуждения к числу мер административного пресечения.

Можно выделить следующие *признаки*, определяющие особый характер данной группы принудительных мер:

1. Меры административного пресечения характеризует то, что их применение вызывается реально возникшей противоправной или общественно опасной ситуацией и имеет смысл лишь тогда, когда нарушение правопорядка еще продолжается либо имеет место реальная угроза охраняемым законом общественным отношениям. То есть данные меры применяются для прекращения совершаемых противоправных деяний, устранения реальной опасности. Данные меры обращены в настоящее и потому чаще всего способны самостоятельно и оперативно разрешить конфликтную ситуацию. Это естественная первичная (и мгновенная) охранительная реакция. Именно «первой помощью» и исчерпывается назначение данной группы мер.

2. Главная, определяющая цель применения этих мер состоит в обеспечении прекращения нарушения, устранения противоправной ситуации, либо устранение общественно опасной ситуации. В зависимости от конкретной обстановки в качестве дополнительных (сопутствующих) целей может быть недопущение противоправного поведения, устранение вредных последствий противоправного поведения, создание необходимых условий для возможного в будущем привлечения виновных лиц к ответственности. К примеру, физическая сила может быть применена в установленных законом случаях при доставлении, производстве личного досмотра и т.д. Ее применение определяется характером отношений, в рамках которых она применяется.

3. Применяются в связи с объективно противоправным поведением конкретного лица и не требуют предварительного исследования формы вины, а также наличия вины как обязательного условия их применения. Для применения мер административного пресечения важен сам факт противоправного поведения, а не его причины, исследование которых в полной мере возможны лишь в ходе решения вопроса о привлечении лица к юридической ответственности. В связи с этим, объектом принудительного воздействия, в конечном итоге, оказывается не сама личность с ее многообразием общественных связей и психологических состояний, а лишь ее поведение.

4. Меры пресечения представляют собой оперативные действия органа или должностного лица по непосредственному прекращению противоправного поведения. Применение данных мер связано с прямым вмешательством в действия (деятельность) правонарушителя с целью их прекращения. В результате посредством психологического или физического воздействия правонарушитель лишается фактической возможности продолжать неправомерные действия, побуждается к исполнению определенных обязанностей.

5. Специфика применения мер административного пресечения, состоит в том, что их применение происходит в рамках особых охранительных (административно-правовых) отношений, складывающихся в сфере государственного управления, которые имеют своей целью, прежде всего, устранение самого факта правонарушения на месте и во время его совершения. Специфика этих управленческих отношений, как отмечает Л.Л. Попов, «объективно определяет необходимость самостоятельной и быстрой реакции соответствующих должностных лиц на правонарушения, оперативного использования предоставленных им государственно-властных

полномочий»[381]. Поэтому для применения той или иной меры административного пресечения не требуется, например, предварительного составления специального протокола или акта, а также вынесения специального постановления о применении данной меры.

6. Жесткость применяемых мер административного пресечения зависит от характера противоправных действий и силы оказываемого противодействия. Физический вред, причиняемый лицу в результате применения некоторых мер административного пресечения, прежде всего огнестрельного оружия, не всегда может быть восстановлен в достаточно полном фактическом объеме.

7. Применение этих мер осуществляется в соответствии с установленными правилами. Нормы, устанавливающие названные принудительные меры, обращены не к лицам, в отношении которых они применяются, а к органам и должностным лицам, их осуществляющим. Эти меры закреплены в диспозициях норм административного и административно-процессуального права, регламентирующих властные полномочия должностного лица, осуществляющего принудительное воздействие.

С учетом всех названных признаков, *под институтом мер административного пресечения* следует понимать предусмотренные нормами административного и административно-процессуального права способы и средства психического или физического воздействия, применяемые уполномоченными на то должностными лицами для прекращения объективно противоправных уголовно или административно наказуемых деяний на месте и во время их совершения, путем прямого вмешательства субъекта административной власти в действия (деятельность) нарушителя.

---

[381] Попов, Л.Л. Правовая основа административно-принудительных мер охраны общественного порядка / Правовые основы обеспечения общественного порядка: Учебное пособие / В.В. Лазарев, Л.Л. Попов, Л.М. Розин. - М., 1987. С. 71.

Меры административного пресечения помимо общих (родовых) признаков имеют индивидуальные особенности, которые позволяют, в свою очередь, классифицировать данные меры на *виды* по различным основаниям.

По методам воздействия меры пресечения применяются в виде средств психического (официальное требование о прекращении правонарушения) и физического воздействия (применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия).

По нормативным основаниям меры административного пресечения можно подразделить на: закрепленные в законах, в том числе отдельно взятом законе, либо подзаконных нормативных актах.

Применение мер административного пресечения прекращает, как правило, административно наказуемое деяние, но в отдельных случаях может пресекать и преступления. Таким образом, *по основанию применения этих мер*, они могут быть подразделены на:

- применяемые для прекращения административного правонарушения (отстранение от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения);

- применяемые для прекращения преступления (изъятие предметов, средств и веществ в отсутствии данных о наличии законных оснований для их ношения и хранения; задержание транспортных средств, находящихся в розыске).

В зависимости от характера и непосредственного объекта воздействия меры административного пресечения можно подразделить на:

1) меры психологического воздействия (требование прекратить противоправные действия);

2) меры имущественного воздействия (изъятие предметов, средств и веществ в отсутствии данных о наличии законных оснований для их ношения и хранения);

3) меры организационного воздействия (запрещение деятельности объектов разрешительной системы, отстранение от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения);

4) медико-санитарного воздействия (прекращение реализации не соответствующей санитарным правилам или не имеющей санитарно-эпидемиологического заключения продукции).

В зависимости от сферы общественных отношений, защита которых обеспечивается с помощью мер пресечения, они применяются:

1) в сфере безопасности дорожного движения (задержание транспортного средства);

2) в лицензионно-разрешительной сфере (изъятие вещей, предметов и веществ, изъятых из гражданского оборота, находящиеся у граждан без специального разрешения; запрещение деятельности объектов разрешительной системы);

3) в сфере охраны общественного порядка (требование прекратить противоправные действия).

В административном праве выделяют также меры пресечения «технического», «санитарно-эпидемиологического», «финансово-кредитного» характера[382].

Так, к мерам административного пресечения *технического характера* относят: временный запрет деятельности производственных объектов в связи с нарушением правил техники безопасности или правил пожарной безопасности; запрещение или ограничение ремонтно-строительных работ с нарушение технических правил и других требований по обеспечению общественной безопасности.

Мерами административного пресечения *санитарно-эпидемиологического характера* в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 51 ФЗ «О

[382] См.: Административное право России. Часть 1. Государственное управление и административное право: Учебник. Издание четвертое, с изм. и доп. / Под ред. А.П. Коренева. - М.: Московская академия МВД России, ЦЮЛ «Щит», 2002. С. 228-230.

санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»[383] являются меры по приостановлению:

- проектирования, строительства, реконструкции, технического перевооружения объектов и ввода их в эксплуатацию;

- эксплуатации объектов, производственных цехов и участков, помещений, зданий, сооружений, оборудования, транспортных средств, выполнения отдельных видов работ и оказания услуг;

- разработки, производства, реализации и применения (использования) продукции;

- производства, хранения, транспортировки и реализации продовольственного сырья, пищевых добавок, пищевых продуктов, питьевой воды и контактирующих с ними материалов и изделий;

- использования водных объектов в целях питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, а также в лечебных, оздоровительных и рекреационных целях;

- ввоза на территорию РФ продукции, не соответствующей санитарно-эпидемиологическим требованиям, или не зарегистрированных в установленном законодательством РФ порядке потенциально опасных для человека химических, биологических, радиоактивных веществ, отдельных видов продукции, отходов, товаров, грузов.

В числе мер административного пресечения *финансово-кредитного характера*, к примеру, в ходе пресечения правонарушений в налоговой сфере могут применяться: опечатывание касс, помещений, мест хранения документов, вещей, товарно-материальных ценностей и денег; приостановление полностью или частично операций организаций и индивидуальных предпринимателей по их счетам в банках в случаях установления фактов сокрытия прибыли (доходов) или иных объектов налогообложения, либо получения средств от занятия запрещенной

[383] Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СПС «КонсультантПлюс».

предпринимательской деятельностью, или занятия такой деятельностью без постановки на налоговый учет.

По способу воздействия на правонарушителя меры административного пресечения подразделяют также на общие (обычные) и специальные (особые) путем выделения из числа мер административного пресечения специальной группы мер. К этой группе относят такие меры административного пресечения, как применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Отличие особых мер от обычных, состоит в том, что они используются тогда, «когда все иные возможные в конкретных условиях способы прекращения особо опасных противоправных действий исчерпаны и нет других средств обеспечить охрану правопорядка и безопасности граждан». Эти меры, как правило, связаны с применением средств физического воздействия на правонарушителей.

Классификация мер административного пресечения на общие и специальные является базовой для данной формы административного принуждения и служит основой для дальнейшего рассмотрения мер административного пресечения в рамках данных двух групп и их дальнейшей классификации.

Общие (обычные) меры административного пресечения обладают признаками общими для всех мер административного пресечения, о которых шла речь выше.

К мерам административного пресечения общего назначения, применяемым уполномоченными должностными лицами, относятся:

- требование о прекращении преступления или административного правонарушения, а также действий, препятствующих осуществлению его полномочий;

- отстранение от управления транспортными средствами лиц, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, а равно не имеющих документов на право управления или пользования транспортным средством;

- задержание транспортных средств, находящихся в розыске;

- запрещение деятельности объектов разрешительной системы;

- приостановление или прекращение деятельности юридических лиц и иных субъектов за нарушение правил охраны труда, пожарной безопасности и других требований;

- доставление в дежурные части органов внутренних дел либо в медицинские учреждения и содержание там лиц, находящихся в состоянии опьянения;

- изъятие вещей, предметов и веществ, изъятых из гражданского оборота, находящихся у граждан без специального разрешения.

Все перечисленные меры пресечения, в отличие от принудительных мер административного предупреждения являются установленной законом обычной реакцией на совершение противоправного деяния определенного вида, носят общий характер и применяются уполномоченными должностными лицами повседневно в ходе выполнения своих функциональных обязанностей.

Особое место среди общих мер административного пресечения занимает требование о прекращении преступления или административного правонарушения, а также действий, препятствующих осуществлению лицом властных полномочий. Например, в соответствии с п. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции» сотрудники полиции вправе «требовать от граждан и должностных лиц прекращения преступления или административного правонарушения, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатов представительных органов муниципальных образований, членов избирательных комиссий, комиссий референдума, а также деятельности общественных объединений». Такое требование может быть выражено как в устной, так и в письменной форме.

Основания и порядок применения таких мер, как отстранение от управления транспортными средствами (п. 20 ст. 13 ФЗ «О полиции»),

задержание транспортного средства определены соответственно ст. 27.12 и ст. 27.13 КоАП РФ. Перечисленные меры применяются, главным образом, для прекращения обнаруженного административного правонарушения, а не для обеспечения разбирательства с правонарушителем. Об этом убедительно свидетельствуют сроки применения этих мер. Задержание транспортного средства применяется до устранения причины задержания[384].

Основной (главной) целью применения этих мер, как представляется, является не процессуальная, а цель пресечения административного правонарушения, о которой сказано в ст. 27.1 КоАП РФ.

Приостановление или прекращение деятельности юридических лиц и иных субъектов за нарушение правил охраны труда, пожарной безопасности и других требований. Данная мера пресечения может применяться рядом органов и должностных лиц, в частности:

- приостановление работы предприятий (отдельных производств), производственных участков, агрегатов, эксплуатации зданий, сооружений, помещений, проведения отдельных видов работ производится при выявлении нарушения требований пожарной безопасности, создающего угрозу возникновения пожара и (или) безопасности людей, а также в случае невыполнения этих требований при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, расширении, техническом переоснащении организаций, зданий, сооружений и других объектов по решению Главного государственного инспектора РФ по пожарному надзору или должностного лица органов пожарного надзора[385];

- приостановление или прекращение градостроительной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства РФ о градостроительстве

---

[384] Постановление Правительства РФ от 30.12.2012 № 1496 (ред. от 17.05.2017) «Об утверждении Правил перемещения транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, на специализированную стоянку, а также его хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортного средства» // СПС «КонсультантПлюс».

[385] Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О пожарной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

производится по решению должностных лиц органов архитектуры и градостроительства (ст. 34 ФЗ «Об охране окружающей среды»[386]);

- приостановление деятельности организаций или их структурных подразделений, если эксплуатация оборудования осуществляются с опасными для жизни и здоровья работников нарушениями требований охраны труда, производится по решению суда (ст. 3.12 КоАП РФ).

Доставление в медицинские учреждения либо в дежурные части органов внутренних дел и содержание в них до вытрезвления, предусмотрено, например, п. 14 ст. 13 ФЗ «О полиции».

Изъятие вещей, предметов и веществ, изъятых из гражданского оборота, находящихся у граждан без специального разрешения, применяется также в качестве меры административного пресечения, должностными лицами в рамках административного или уголовного производства (например, ст. 27.10 КоАП РФ).

Все перечисленные меры пресечения, предусмотренные гл. 27 КоАП РФ, будут рассмотрены далее, в соответствующем параграфе, посвященном мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Мерам *специального* административного пресечения, применяемым уполномоченными должностными лицами, присущи те же признаки, которые характеризуют административное пресечение в целом. Вместе с тем они обладают рядом отличительных черт, позволяющих объединить их в особую группу:

1. Применение данных мер воздействия в большинстве случаев обусловлено необходимостью преодоления оказываемого физического противодействия должностным лицам при пресечении уголовно наказуемых или административно наказуемых деяний, или прекращении посягательств на безопасность личности или общественную безопасность. Их применение

[386] Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

имеет вынужденный ответный характер. Необходимость применения данной группы мер, как правило, связана не только самим фактом совершения правонарушения, но и с нежеланием правонарушителя подчиниться законным требованиям уполномоченного должностного лица. Действия правонарушителя в таких случаях посягают не только на охраняемые законом права и интересы личности, но еще и на установленный порядок управления.

2. Целью их применения является прекращение «наличного» и «действительного» преступного или административно наказуемого посягательства, указанные меры одновременно обеспечивают возможность привлечения виновных лиц к ответственности.

3. Их применение состоит в прямом физическом воздействии, прежде всего, на правонарушителя, причем воздействии в форме прямого насилия. Это меры непосредственного принуждения. Под «непосредственным» принуждением следует понимать «прямое физическое воздействие, направленное на людей, животных и предметы с помощью мускульной силы, специальных (технических) средств принуждения, оружия и специальной (полицейской) техники»[387].

4. Применение специальных мер административного пресечения, как правило, представляет собой ответное применение силы и поэтому связано с причинением телесных повреждений, которые могут повлечь, особенно при применении огнестрельного оружия, смерть правонарушителя. Кроме физического вреда может быть причинен моральный и материальный вред правонарушителю.

5. Поскольку применение специальных мер административного пресечения влечет причинение физического, материального и морального вреда, их применение регламентируется как административно-правовыми нормами, устанавливающими условия, основания, и порядок их применения,

---

[387] Опарин, В.Н. Правовое регулирование применения мер непосредственного принуждения должностными лицами правоохранительных органов Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук / В.Н. Опарин. - Омск: ОЮИ МВД России, 1998. С. 13.

так и нормами уголовного законодательства, об обстоятельствах, исключающих преступность деяния, т.е. нормами, которые исключают ответственность уполномоченных должностных лиц за вред, причиненный субъектам уголовно-правовой охраны, в результате применения специальных средств административного пресечения.

На основе перечисленных признаков, под *специальными мерами административного пресечения* следует понимать установленные нормами административного права способы и средства прямого физического воздействия на людей, животных или предметы, направленные на физическое воспрепятствование совершению лицом противоправного деяния на месте и во время его совершения, преодоление противодействия с его стороны, понуждение его к исполнению юридической обязанности либо устранение угрозы безопасности личности или общественной безопасности.

К числу мер специального административного пресечения относятся:

• применение физической силы;

• применение специальных средств;

• применение огнестрельного оружия;

По способу воздействия на правонарушителя их можно разделить на: меры простого физического воздействия (использование приемов рукопашного боя, собак); меры физического воздействия, осуществляемые с помощью технических средств; физическое воздействие посредством огнестрельного оружия.

С учетом поражающих свойств применяемых специальных средств и огнестрельного оружия, специальные меры административного пресечения делятся на:

- ошеломляющего действия;

- убойно-травмирующего действия;

- смертоносного действия.

По цели применения исследуемые меры подразделяются на: средства активной обороны (применение огнестрельного оружия, приемов

рукопашного боя, палки специальной, собак, слезоточивого газа) и средства обеспечения специальных операций (использование бронетехники, взрывных устройств, пожарных автоцистерн, светошумовых гранат и пр.).

В зависимости от характера воздействия пресекательные меры, осуществляемые с помощью специальных средств, делятся на:

– вызывающие болевые ощущения (палка специальная);

– воздействующие на органы дыхания (слезоточивый газ);

– воздействующие на зрительно-слуховые органы (светозвуковые устройства);

– препятствующие свободному передвижению (бронетехника, пожарные автоцистерны, устройства для принудительной остановки транспорта);

– вскрывающие помещения, захваченные правонарушителями.

Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия для различных органов исполнительной власти правоохранительной направленности, предусмотрено различными федеральными законами, которые отличаются по условиям и основаниям их применения (например, ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»[388]).

Гарантии реализации мер административного пресечения различны по форме и содержанию.

По форме их выражения можно выделить гарантии, закрепленные виде принципов, юридических фактов, прав и обязанностей, контроля и надзора, ответственности.

В частности деятельность полиции, в том числе связанная с применением мер административного пресечения, строится в соответствии с принципами уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма (например, ст. 5, 6 ФЗ «О полиции»).

Предусмотренными законом *юридическими фактами* (фактическими обстоятельствами), с наличием которых норма права связывает возможность

[388] Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

использования установленных полномочий, могут являться основания применения мер административного пресечения; правовые нормы, определяющие порядок и пределы применения мер административного принуждения в анализируемой сфере деятельности[389].

Правовыми нормами, определяющими гарантии в виде *обязанности*, следует рассматривать применение мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав, что допустимо только в случаях, предусмотренных законом (например, ч. 5 ст. 6 ФЗ «О полиции»); обязанность предупреждать о применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия; обязанность оказывать первую помощь и организовывать предоставление медицинской после применения физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия (например, ст. 19 ФЗ «О полиции»).

Гарантией осуществления *контроля и надзора* за применением мер специального пресечения является, в частности, положения, закрепляющие обязанность уведомления конкретных лиц о применении и о причинении вреда при применении огнестрельного оружия:

- о каждом случае применения – непосредственного начальника в течение 24 часов с момента применения;

- обо всех случаях смерти или ранения при применении – прокурора в течение 24 часов;

- о причинении телесных повреждений в результате применения – близких родственников или близких лиц в течение 24 часов.

Гарантии правомерной реализации (применения) мер административного пресечения, закреплены и в виде *ответственности*, которая, в зависимости от характера правонарушения и тяжести наступивших последствий, может быть дисциплинарной, материальной, уголовной и гражданско-правовой.

---

[389] Поникаров, В.А. Гарантии законности в административной деятельности милиции: Дисс. …канд. юрид. наук / В.А. Поникаров. - М.:МЮИ МВД России. 1998. С. 39.

Дисциплинарная ответственность за незаконное применение огнестрельного оружия наступает, как правило, за превышение сотрудником (иным уполномоченным должностным лицом или работником) полномочий, установленных федеральным законом, если это не повлекло существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций, либо охраняемых законом интересов общества или государства.

Говоря об уголовной ответственности, следует указать на отсутствие специальной статьи в УК РФ, предусматривающей ответственность за незаконное применение мер пресечения. Поэтому привлечение к уголовной ответственности возможно за преступления против личности или должностные преступления, сопряженные с применением мер пресечения: ст.ст. 108, 114, 105, 111, 112, 115, 213, 107, 113, 117, 286 УК РФ.

Контрольные вопросы:

1. Понятие дисциплинарной ответственности.
2. Основания дисциплинарной ответственности.
3. Порядок наложения дисциплинарных взысканий.
4. Понятие материальной ответственности.
5. Отличие материальной ответственности по административному праву от материальной ответственности по гражданскому праву.
6. Виды материальной ответственности по административному праву.
7. Институт административной жалобы (административного иска).
8. Порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении.
9. Понятие института административно-правового пресечения.
10. Виды мер административного пресечения.

Контрольные практические задания:

1. Инспектор отдельной роты ДПС сержант полиции Г. 25 января совершил дисциплинарный проступок, о чем командиру роты стало известно 1 февраля. По данному факту было назначено служебное расследование, которое было окончено 10 февраля. По результатам служебного

расследования было принято решение о неполном служебном соответствии Г. Приказ о наказании Г. был подписан 28 февраля. Г. обратился к начальнику Управления МВД России по Орловской области с жалобой на неправомерные действия руководящего состава ГИБДД. Дайте правовую оценку ситуации. К какому виду государственного управления относится данная деятельность?

2. Начальник УМВД России по г. Орлу подверг дисциплинарному взысканию старшего участкового уполномоченного полиции А. за ослабление требовательности к подчиненным, которые не осуществляли прием граждан во время его нахождения на курсах повышения квалификации. Оцените правомерность решения начальника УМВД России по г. Орлу.

Раздел 4. АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО

Глава 12. Законодательство об административных правонарушениях. Административное правонарушение (понятие, состав и квалификация)

§ 1. Общая характеристика законодательства об административных правонарушениях

Центральное место в системе законодательства об административных правонарушениях занимает КоАП РФ.

И это неслучайно. КоАП РФ выполняет роль фундамента, основы законодательства об административных правонарушениях, ведь кодифицированная форма нормативных правовых актов используется для комплексного законодательного регулирования общественных отношений в той или иной области общественных отношений. И именно это придает особую юридическую силу кодифицированным актам.[390]

Согласно ст. 1.1 КоАП РФ *законодательство об административных правонарушениях* состоит из названного кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

В этой связи можно с уверенностью утверждать, что особое значение КоАП РФ предопределено тем, что на основе его норм возникают другие нормы, содержащиеся в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Более того, особенности правотворческой деятельности в форме кодификации существенно повышают значение кодекса как результата систематизации законодательства с существенной переработкой прежних

---

[390] Алексеев, С.С. Проблемы теории права. Курс лекций в 2-х томах. Т.2. / С.С. Алексеев. – Свердловск, 1973. С.55-56.

актов, которые полностью либо частично противоречат новым нормативным решениям или попросту безнадежно устарели.[391] Ведь процесс кодификации является более продолжительным и сложным по сравнению с обычным правотворческим процессом, так как при кодификации собственно принятию нормативного правового акта предшествует большая работа по проведению анализа действующего законодательства по предмету кодификации с целью выявления норм, требующих отмены или изменения.

Согласно ст. 1.2 КоАП РФ *задачами законодательства об административных правонарушениях* являются:

- защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина,

- охрана здоровья граждан,

- охрана санитарно-эпидемиологического благополучия населения,

- защита общественной нравственности,

- охрана окружающей среды,

- охрана установленного порядка осуществления государственной власти,

- охрана общественного порядка и общественной безопасности,

- охрана собственности,

- защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений,

- предупреждение административных правонарушений.

Перечисленные задачи, кроме предупреждения совершения новых административных правонарушений, обеспечиваются принудительными мерами, предусмотренными нормами КоАП РФ.

С предупреждением административных правонарушений ситуация складывается несколько сложнее. «В реформировании КоАП РФ явно преобладает наказательная тенденция, а стимулирующие, профилактические нормы забыты. Но известно, что увеличение наказывающих норм никогда не

---

[391] Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / А.И. Абрамова, С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич и др.; под ред. А.С. Пиголкина. - М.: Городец, 2003. - 544 с.

уменьшало общего количества правонарушений, не решало задач, которые сформулированы в ст. 1.2 КоАП РФ, в особенности последнюю из них – предупреждение административных правонарушений»[392].

КоАП РФ, сменив в 2002 году КоАП РСФСР, привнес много новшеств в правовое регулирование административной ответственности. В КоАП РФ появились главы, посвященные охране прав граждан, а также защите экологической, информационной, экономической безопасности от административных правонарушений. Устанавливается административная ответственность юридических лиц, детально разработана процессуальная часть Кодекса.

Структурно КоАП РФ состоит из 5 разделов:

Первый раздел «Общие положения» посвящен разграничению предметов ведения в области административной ответственности между Российской Федерацией и ее субъектами, регламентации основных принципов административного законодательства, в целом понятию административного законодательства, а также сущности административного правонарушения и административной ответственности, перечислены виды административных наказаний и общие правила их назначения.

Второй раздел «Особенная часть» состоит из административных правонарушений, разделенных в зависимости от их объекта на главы, с указанием административных наказаний за их совершение.

Третий раздел называется «Судьи, органы, должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях».

В четвертом разделе «Производство по делам об административных правонарушениях» регламентирован порядок привлечения к административной ответственности.

И, наконец, пятый раздел КоАП РФ «Исполнение постановлений по

---

[392] Старостин, С.А. О концептуальных основах законодательства об административной ответственности / С.А. Старостин // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2014. - № 2. - С. 19.

делам об административных правонарушениях» посвящен порядку исполнения административных наказаний.

Что касается предметов ведения, то следует отметить, что к ведению Российской Федерации КоАП РФ отнесено 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 административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

4) порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

5) порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

К ведению же субъектов Российской Федерации относятся:

1) установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

2) организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

3) определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в соответствии с ч. 2 ст. 22.1 КоАП РФ;

4) создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;

5) создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в

целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации;

6) определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации;

7) определение перечней должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях;

8) регулирование законами субъектов Российской Федерации иных вопросов в соответствии с КоАП РФ.

Такое деление предметов ведения не случайно. Ведь самые важные вопросы правового регулирования административной ответственности должны решаться на федеральном уровне.

Законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях находится в постоянной динамике. Это связано не только с развитием науки, техники и информационных технологий, но и с особенностями осуществления государственного управления в сфере науки, здравоохранения, спорта, внешнеторговой деятельности и в других отраслях. В этой связи с момента введения в действие КоАП РФ претерпел существенные изменения. Был пересмотрен перечень административных наказаний, увеличены размеры административных штрафов, подверглись реформированию меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Особенная часть КоАП РФ дополнилась рядом новых составов административных правонарушений.

Ряд изменений носили временный характер. Так, например, перед проведением зимней Олимпиады в г. Сочи в 2014 году, а также перед проведением чемпионата мира по футболу FIFA в 2018 году, в КоАП РФ был введен ряд составов административных правонарушений, являющихся срочными нормами, которые утратили (или утратят) свою силу по окончанию указанных мероприятий.

Широта административных правоотношений диктует необходимость

наличия в КоАП РФ большого количества бланкетных норм, отсылающих к другим нормативным правовым актам, которые устанавливают правила, за нарушение которых лицо привлекается к административной ответственности. Общеобязательные правила устанавливаются в целях обеспечения правопорядка в стране во всех сферах общественных отношений. Они распространяются на неопределенный круг лиц. Одни обязательны для всех физических лиц, другие – для юридических лиц, третьи – для государственных служащих, четвертые – для иностранных граждан и т.д. Это, например, правила дорожного движения, правила охраны труда, правила торговли, санитарные правила, противопожарные правила, правила охоты и рыбной ловли, правила оборота оружия, таможенные правила и др.

Государством обеспечивается соблюдение установленных правил возможностью применения к правонарушителям мер административного принуждения.

§ 2. Принципы законодательства об административных правонарушениях

Принципы законодательства об административных правонарушениях перечислены в главе 1 КоАП РФ. В частности, это принципы: равенства перед законом, презумпции невиновности, законности.

Принцип равенства перед законом закреплен в ст. 1.4 КоАП РФ. Все лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности и других обстоятельств.

Однако, из этого правила есть ряд исключений. Так, Конституцией РФ и

федеральными законами[393] установлены особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (Президента РФ, депутатов, судей, прокуроров, сотрудников Следственного комитета Российской Федерации и иных лиц).

Кроме того, с июля 2016 года КоАП РФ установлены особые условия применения мер административной ответственности в отношении являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц, а также руководителей и иных работников данных юридических лиц, совершивших административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций.

У *принципа презумпции невиновности* две составляющих. Первая из них заключается в установленном правиле о том, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. До тех пор, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа или должностного лица, рассмотревших дело, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении,

[393] ФКЗ от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»; ФЗ от 12.02.2001 № 12-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи»; ФЗ от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) «О Счетной палате Российской Федерации»; ФЗ от 20.08.2004 № 113-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»; ФЗ от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 31.12.2017) «О прокуратуре Российской Федерации»; ФЗ от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; ФЗ от 03.04.1995 № 40-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О федеральной службе безопасности»; ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; ФЗ от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О Следственном комитете Российской Федерации»; ФЗ от 27.05.1996 № 57-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О государственной охране»; Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 05.12.2017, с изм. от 19.02.2018) «О статусе судей в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

считается невиновным. При этом неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Второй составляющей презумпции невиновности является правило о том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность.

Однако, принцип презумпции невиновности не распространяется на административные правонарушения, предусмотренные главой 12 КоАП РФ, и административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, совершенные с использованием транспортных средств либо собственником, владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи.

Принцип *законности* является конституционным принципом, пронизывающим всю систему общественных отношений, складывающихся в различных правовых отраслях. Административное право не является исключением. В КоАП РФ указанный принцип закреплен в ст. 1.6 «Обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением».

Актуальность рассматриваемого принципа обусловлена, прежде всего, властной природой административной ответственности, ограничивающей в той или иной степени права и свободы человека, которые, согласно Конституции РФ, являются высшей ценностью государства. В этой связи одной из актуальных задач в сфере государственного управления является поддержание законности в правоприменительной деятельности государственных органов и их должностных лиц.

Согласно ст. 1.6 КоАП РФ, лицо, привлекаемое к административной

ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом.

Применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется исключительно в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом. Расширительное толкование полномочий государственных органов и должностных лиц не допускается.

Как указано в Постановлении Верховного Суда РФ, «исходя из положений ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ, обеспечение законности при применении мер административного принуждения предполагает не только наличие законных оснований для применения административного взыскания, но и соблюдение установленного законом порядка привлечения лица к административной ответственности»[394].

Особенностями действия принципа законности в публичном праве являются:

1) недопустимость применения предписаний, установленных вне правотворческой процедуры;

2) наличие института правовых иммунитетов, определяющих специфику действия норм права в отношении определенных категорий лиц;

3) установление системы средств обеспечения иерархии нормативных актов с учетом федеративной структуры государства;

4) ограничение круга источников, определяющих ответственность за правонарушения в публичном праве;

5) при определении процедуры разрешения публично-правовых

---

[394] См, например, Постановление Верховного Суда РФ от 02.06.2011 № 16-АД11-6 // СПС «КонсультантПлюс».

конфликтов допускается применение только того закона, который непосредственно регулирует данные отношения;

6) запрет применения закона по аналогии при установлении ответственности в публичном праве.[395]

Нарушение принципа законности при привлечении лица к административной ответственности влечет отмену постановления по делу, что, в свою очередь, зачастую означает невозможность привлечения лица, совершившего административное правонарушение, к ответственности и назначения ему административного наказания.[396]

В государстве же, в котором обеспечен режим законности, «всегда наблюдается стремление государственной власти к обеспечению прав и свобод человека, равенства всех перед законом»[397]. А от того, насколько соблюдается законность государственными органами и их должностными лицами, зависят авторитет государственной власти и ее эффективность.

§ 3. Действие законодательства об административных правонарушениях во времени, в пространстве и по кругу лиц

По общему правилу лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения (ч. 1 ст. 1.7 КоАП РФ).

Однако, в случае принятия закона, смягчающего или вовсе отменяющего административную ответственность за совершенное административное

---

[395] Овод, А.В. Принцип законности в публичном праве: автореф. дисс. … канд. юрид. наук / А.В. Овод. - Казань, 2005. - 30 с. С. 11-12.

[396] См, например, Определение ВАС РФ от 09.06.2010 № ВАС-7286/10 по делу № А32-19866/2009-63/381-75АЖ; Постановление Верховного Суда РФ от 01.10.2010 № 20-АД10-3; Постановление Верховного Суда РФ от 02.06.2011 № 16-АД11-6; Постановление Верховного Суда РФ от 03.08.2011 № 11-АД11-15; Постановление Верховного Суда РФ от 28.07.2010 № 32-АД10-2; Постановление Верховного Суда РФ от 28.11.2011 № 56-АД11-4; Постановление Верховного Суда РФ от 29.07.2011 № 66-АД11-1 // СПС «КонсультантПлюс».

[397] Черняк, Б.А. Законность в организации и деятельности органов государственного управления: автореф. дисс. … канд. юрид. наук / Б.А. Черняк. - Воронеж, 2003. - 24 с. С. 3.

правонарушение либо иным образом улучшающего положение лица, совершившего административное правонарушение, его действие распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении административного наказания не исполнено. Другими словами такой закон имеет обратную силу.

И наоборот, закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет.

В случае отмены административной ответственности за совершенное деяние и одновременного установления за это же деяние уголовной ответственности, лицо подлежит административной ответственности на основании того закона, который действовал во время совершения правонарушения.

Ученые в области административного права обосновывают необходимость установления правил о действии во времени правовым позициям высших судов Российской Федерации, носящим нормативный характер. Так, например, авторы учебного пособия «Ненормативные правовые акты и специфика их реализации»[398] отмечают, что постановления Пленума Верховного Суда РФ и иные акты, разъясняющие применение норм права, носят нормативный характер и отвечают всем признакам нормативных правовых актов, а именно: они отделены от фактов конкретных дел, носят общий характер; обязательны для неопределенного круга лиц; рассчитаны на неоднократное применение; действуют независимо от того, возникло или нет конкретное правоотношение, во всех случаях реализации интерпретируемых правовых предписаний. А посему к таким правовым актам должны применяться правила о действии во времени нормативных правовых актов (в частности, ст. 4 ГК РФ, ст. ст. 9, 10 УК РФ, ст. 1.7 КоАП РФ и др.).

---

[398] Головкин, Р.Б. Ненормативные правовые акты и специфика их реализации: Учебное пособие / Р.Б. Головкин, В.В. Мамчун, А.Г. Ростова, П.А. Якушев. - Владимир: ВГПУ, 2008. С. 86-93.

Независимо от применяемой нормы, устанавливающей административную ответственность за совершенное правонарушение, производство по делу об административном правонарушении осуществляется на основании закона, действующего во время производства по указанному делу.

Что касается действия законодательства об административных правонарушениях в пространстве, то в КоАП РФ установлено правило, согласно которому лицо, совершившее административное правонарушение на территории Российской Федерации, подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации.

В случае совершения административного правонарушения за пределами Российской Федерации, лицо, его совершившее, подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП РФ лишь в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, а также в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 1.8 КоАП РФ.

В частности, Кодексом установлено, что юридическое лицо, совершившее административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.28 КоАП РФ (Незаконное вознаграждение от имени юридического лица), за пределами Российской Федерации, подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП РФ в случае, если указанное административное правонарушение направлено против интересов Российской Федерации, а также в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации, если указанное юридическое лицо не было привлечено за соответствующие действия к уголовной или административной ответственности в иностранном государстве (ч. 3 ст. 1.8 КоАП РФ).

Действие законодательства об административных правонарушениях по

кругу лиц основывается на делении правовых норм, регулирующих данные правоотношения, на общие и специальные.

Действие общих норм распространяется на всех участников административных правоотношений по привлечению к административной ответственности. Специальные нормы действуют лишь в отношении определенной категории субъектов – юридических лиц, судов, несовершеннолетних, иностранных граждан и т.д.

§ 4. Понятие и признаки административного правонарушения

Одним из первостепенных понятий административно-деликтного права выступает понятие административного правонарушения, которое закреплено в ст. 2.1 КоАП РФ.

Согласно указанной норме *административным правонарушением* признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

В предлагаемом КоАП РФ определении содержатся *признаки административного правонарушения*.

Первый признак административного правонарушения, который отличает его от правомерного поведения, – это противоправность. Преступления тоже противоправны, но они еще и общественно опасны. Административные правонарушения посягают или причиняют вред общественным отношениям, регулируемым и охраняемым нормами административного права. При этом зачастую для признания деяния административным правонарушением достаточно наличия самого факта совершения нарушения правовых норм, вне зависимости от наступления (или не наступления) вредных последствий.

Административным правонарушением может быть признано только такое правонарушение, которое запрещено нормами административного

права и некоторых других отраслей права (налогового, финансового, экологического и др.), соблюдение которых охраняется мерами административной ответственности.

Вторым признаком административного правонарушения выступает то, что оно является деянием. Под деянием следует понимать сознательный, волевой акт поведения, выраженный в действии или бездействии, предусмотренном конкретной статьей КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях.

Действием является активное нарушение установленного нормами права запрета на совершение определенных поступков. Это нарушение конкретного запрета, установленной обязанности или законного требования.

Бездействие выражается в пассивном поведении лица, в несовершении им обязательных действий, неисполнении возложенных на него обязанностей.

Деяние – это внешнее проявление поведения субъекта. Не преследуются по закону и не наказываются мысли, чувства, желания субъекта в отрыве от его реального поведения. Поэтому административным правонарушением признается именно деяние, а не намерения.

Третий признак административного правонарушения – виновность. Деяние признается административным правонарушением только в том случае, если оно совершено виновно.

Вина – это категория, характеризующая психическое отношение лица к совершенному им противоправному деянию и наступившим в результате негативным последствиям (при их наличии) в форме умысла и неосторожности.

И, наконец, четвертым обязательным признаком административного правонарушения является его наказуемость. Противоправное деяние признается административным правонарушением лишь в том случае, когда за его совершение предусмотрена административная ответственность.

Другими словами, если за нарушение правовых норм не установлена

юридическая ответственность, они не являются правонарушением. Так, например, согласно п. 10.1 Правил дорожного движения Российской Федерации, водитель должен вести транспортное средство со скоростью, не превышающей установленного ограничения, учитывая при этом интенсивность движения, особенности и состояние транспортного средства и груза, дорожные и метеорологические условия, в частности видимость в направлении движения.[399] Однако КоАП РФ устанавливает административную ответственность за превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 20, но не более 40 километров в час (ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ).

Таким образом, за нарушение п. 10.1 Правил дорожного движения Российской Федерации, выразившееся в превышении установленной скорости движения транспортного средства на величину менее 20 километров в час, административная ответственность не устанавливается. Значит, такое нарушение не является административным правонарушением ввиду отсутствия такого признака, как наказуемость.

Следует отметить, что все четыре признака административных правонарушений взаимосвязаны и взаимозависимы. А отсутствие одного из них означает деяние не может быть признано административным правонарушением.

§ 5. Состав и квалификация административных правонарушений

Понимание сущности и признаков административного правонарушения невозможно в отрыве от понятия состава административного правонарушения.

Под *составом административного правонарушения* понимается

[399] Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (ред. от 13.02.2018) «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // СПС «КонсультантПлюс».

установленная правом совокупность объективных и субъективных признаков, при наличии которых деяние считается административным правонарушением.

Все признаки административного правонарушения, образующие состав конкретного административного правонарушения, являются обязательными. Отсутствие хотя бы одного из них лишает возможности характеризовать деяние как административное правонарушение. И наоборот, наличие всех элементов состава является необходимым и достаточным для того, чтобы квалифицировать деяние как конкретное правонарушение.

Квалификация административных правонарушений – это процесс соотнесения признаков совершенного деяния с признаками конкретной статьи (или части статьи) КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях и, в случае их совпадения, признание деяния определенным административным правонарушением.

Основное описание признаков составов административных правонарушений находится в диспозициях статей Особенной части КоАП РФ или законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Посредством этих признаков однородные административные правонарушения отличаются друг от друга.

Однако наряду с этим, нормы Общей части КоАП РФ содержат общие для всех административных правонарушений признаки состава. Например, общим субъектом административных правонарушений является вменяемое физическое лицо, достигшее возраста 16 лет, виновное в совершении правонарушения.

В этой связи для должного понимания конкретной статьи Особенной части КоАП РФ необходимо ее рассмотрение во взаимосвязи с нормами Общей части КоАП РФ.

Итак, в состав административного правонарушения входит четыре элемента: объект и объективная сторона (объективные признаки), субъект и

субъективная сторона (субъективные признаки).

Объект административного правонарушения – это охраняемые административным правом общественные отношения, на которые посягает административное правонарушение. Сами же общественные отношения могут регулироваться различными отраслями права – административным, финансовым, банковским правом и т.д.

В этой связи в юридической литературе традиционно выделяются общий, родовой, видовой и непосредственный объекты административного правонарушения.

Общим объектом административного правонарушения является вся совокупность общественных отношений, охраняемых санкциями норм административного права.

Родовым объектом административного правонарушения признается группа однородных, близких по содержанию общественных отношений, возникающих в определенной сфере государственного управления.

Особенная часть КоАП РФ распределена на главы в соответствии с родовым объектом посягательств. Так, например, родовым объектом административных правонарушений, предусмотренных главой 5 КоАП РФ, являются общественные отношения, складывающиеся в сфере защиты прав граждан; родовым объектом административных правонарушений, предусмотренных главой 7 КоАП РФ, являются общественные отношения, складывающиеся в области охраны собственности.

Видовым объектом называют узкий круг однородных общественных отношений, складывающихся в определенной сфере. Так, например, видовыми объектами административных правонарушений, предусмотренных главой 6 КоАП РФ, выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере охраны здоровья населения, общественные отношения, складывающиеся в сфере защиты санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественные отношения, складывающиеся в сфере защиты общественной нравственности.

В зависимости от широты отдельной главы Особенной части КоАП РФ, могут выделяться видовые объекты или же родовой объект может совпадать с видовым. Так, например, родовой и видовой объекты административных правонарушений, предусмотренных главой 21 КоАП РФ, совпадают. Таковыми являются общественные отношения, возникающие в области воинского учета.

Конечно, отдельное административное правонарушение посягает не на всю однородную группу общественных отношений, а на отдельное конкретное общественное отношение, которое именуется непосредственным объектом административного правонарушения. Непосредственными объектами выступают конкретные нормы, правила, требования или запреты. Например, непосредственным объектом административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 15.25 КоАП РФ, выступают общественные отношения, складывающиеся по поводу осуществления валютных операций.

«В ряде случаев объект административного правонарушения тесным образом связан с предметом правонарушения, т.е. с предметами внешнего, материального мира, на которые воздействует правонарушение и которым причиняется ущерб (например, налоговая декларация или бухгалтерские учетные документы для административных правонарушений в области налогов и сборов). Однако предмет административного правонарушения нельзя отождествлять с объектом, хотя он и является элементом общественных отношений, его составной частью и, следовательно, охрана общественных отношений предполагает охрану элементов, их образующих»[400].

Некоторые правонарушения посягают сразу на несколько объектов охраны. Так, например, административное правонарушение, предусмотренное ч. 2. ст. 20.1 КоАП РФ, посягает одновременно на

[400] Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. - 687 с. С. 375.

общественный порядок и на порядок управления, так как сопряжено с неповиновением законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресекающего нарушение общественного порядка. Такие административные правонарушения называются многообъектными.

Объективная сторона административного правонарушения характеризует его внешнюю сторону и выражается непосредственно в деянии, запрещенном законом.

Объективная сторона характеризуется рядом признаков. Некоторые из них являются обязательными, другие – факультативными.

Обязательным признаком объективной стороны административного правонарушения является деяние. Оно может выражаться в форме действия (активное нарушение правил и установленных запретов) и бездействия (пассивное неисполнение установленных обязанностей или игнорирование законных требований должностных лиц государственных органов). Характеризуя объективную сторону административного правонарушения, следует иметь ввиду, что не всегда бездействие представлено физическим бездействием. Так, отказ от прохождения медицинского освидетельствования, неповиновение законным требованиям сотрудника полиции, неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних в ряде случаев могут совершаться с определенной активностью лица, при этом юридически лицо признается бездействующим.

Факультативными признаками объективной стороны административного правонарушения являются место его совершения, время, способ и средства совершения административного правонарушения, а также неоднократность совершения административного правонарушения.

Перечисленные факультативные признаки, однако, для некоторых составов административных правонарушений, становятся обязательными для признания деяния именно административным правонарушением.

Так, например, административное правонарушение, предусмотренное ст. 20.1 КоАП РФ (Мелкое хулиганство) является таковым при условии совершения действий, перечисленных в диспозиции этой статьи, именно в общественном месте.

Другой пример. Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре, выражающееся в нарушении запрета пребывания вне жилого или иного помещения, являющегося местом жительства либо пребывания поднадзорного лица, в определенное время суток, признается административным правонарушением, предусмотренном ст. 19.24 КоАП РФ, лишь в случае нахождения поднадзорного лица вне жилища именно в определенное судом время суток (как правило, это ночное время).

Способ совершения административного правонарушения также в некоторых случаях имеет существенное значение для квалификации деяния в качестве конкретного административного правонарушения. Так, мелкое хищение (ст. 7.27 КоАП РФ) может быть совершено исключительно путем кражи, мошенничества, присвоения или растраты. Если же хищение осуществлено путем грабежа или разбоя (независимо от суммы хищения), то такое деяние не может быть квалифицировано по ст. 7.27 КоАП РФ, а является преступлением.

Важной составляющей объективной стороны может выступать неоднократность совершения однородного административного правонарушения. Административное правонарушение считается совершенным неоднократно, если лицо совершает однородное административное правонарушение в период срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. Согласно ст. 4.6 КоАП РФ лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня

окончания исполнения данного постановления.

В случае совершения однородного административного правонарушения лицом, подвергнутым административному наказанию, квалификация его деяния может быть иной, нежели в случае совершения этого правонарушения впервые. Так, например, нарушение трудового законодательства должностным лицом квалифицируется по ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ, а совершение того же деяния лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, - по ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ, санкция которой предусматривает более жесткое административное наказание.

Другой яркий пример, доказывающий важность такого признака объективной стороны, как неоднократность, для квалификации деяния. Совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 12.8 или 12.26 КоАП РФ лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, квалифицируется по ст. 264.1 УК РФ (Нарушение правил дорожного движения лицом, подвергнутым административному наказанию).

Субъект административного правонарушения – лицо, обладающее определенными признаками, совершившее деяние, предусмотренное КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Субъектами административных правонарушений могут выступать физические лица и юридические лица.

Физические лица (граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства), которые могут являться субъектами административных правонарушений, традиционно делят на общие субъекты, специальные и особенные.

Общими субъектами административных правонарушений признаются вменяемые физические лица, достигшие возраста административной ответственности.

Согласно ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ, административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет.

Вменяемость характеризуется таким состоянием психики человека, при котором он может адекватно осознавать социальную значимость своих действий, их фактический характер, оценивать возможные последствия своего деяния.[401]

С внесением изменений в гражданское законодательство Российской Федерации и развитием института ограниченной дееспособности, учеными стали ставиться вопросы относительно необходимости развития института ограниченной вменяемости, как в уголовном праве, так и в административном праве.

Так, Секретарева Т.М. отмечает, что при практически единодушном мнении ученых о значимости дифференциации в уголовном и гражданском законодательстве полноты-неполноты психического здоровья человека, учеными в области административного права этот вопрос пока не поднимается. Это связано с тем, что КоАП РФ не предусматривает промежуточных правовых состояний психики человека в характеристике вменяемости субъекта административного правонарушения. Важность данного вопроса очевидна ввиду необходимости обеспечения системного единства норм российского права, общего признания в российском законодательстве вариативности психических заболеваний и разного уровня их влияния на сознание и деятельность человека, а также в целях правильного привлечения лиц с отклонениями психики, не исключающими вменяемость, к административной ответственности в необходимых случаях.[402]

И действительно, правонарушители, чье психическое здоровье

---

[401] Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / В.А. Блинников, А.В. Бриллиантов, О.А. Вагин и др.; под ред. А.В. Бриллиантова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Проспект, 2015. - 1184 с.

[402] Секретарева, Т.М. Ограниченная вменяемость как институт, неизвестный административному праву Российской Федерации / Т.М. Секретарева // Российский судья. - 2015. - № 7. С. 44 - 47.

неполноценно, но не исключает вменяемости, должны привлекаться к административной ответственности с учетом этих особенностей. В качестве правовой меры, ограниченная дееспособность может быть признана обстоятельством, смягчающим административную ответственность и учитываться при назначении административного наказания.

Названные признаки общих субъектов административных правонарушений являются обязательными, отсутствие хотя бы одного из них означает отсутствие субъекта административного правонарушения как элемента состава административного правонарушения.

Специальными субъектами административных правонарушений выступают лица, которые наряду с общими признаками (физическое лицо, вменяемость, достижение возраста административной ответственности), обладают дополнительными признаками (являются должностными лицами, водителями транспортных средств, владельцами огнестрельного оружия, являются ранее привлеченными к административной ответственности и т.д.). В различных правовых отношениях одно и то же лицо может выступать в качестве общего либо специального субъекта.

Особых субъектов административных правонарушений характеризует наличие установленных законом особенностей административно-процессуального статуса. Это несовершеннолетние, инвалиды I и II групп, беременные женщины, женщины, имеющие детей в возрасте до 14 лет, военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, лица, имеющие специальные звания и т.д.

Согласно российскому законодательству юридические лица также могут являться субъектами административных правонарушений.

Согласно ст. 48 ГК РФ юридическим лицом признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Юридические лица бывают коммерческие и некоммерческие.

Правоспособность, дееспособность и деликтоспособность юридических лиц возникают одновременно с их образованием и прекращаются одновременно с их ликвидацией.

В случае реорганизации юридического лица, осуществляемой в любой форме, административную ответственность несет юридическое лицо, являющееся правопреемником реорганизуемого юридического лица.

Субъективная сторона административного правонарушения – это внутреннее, психическое отношение лица к совершенному деянию и наступившим негативным последствиям (при их наличии).

Обязательным признаком субъективной стороны административного правонарушения является вина. Установление вины лица, совершившего административное правонарушение, является главным при характеристике субъективной стороны состава административного правонарушения.

КоАП РФ предусматривает две формы вины: умышленную и неосторожную.

Так, согласно ч. 1. ст. 2.2 КоАП РФ, административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично.

А в ч. 2 этой же статьи закреплено, что административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Следует отметить, что понятиями умысла и неосторожности, равно как и

вменяемости (либо невменяемости) можно охарактеризовать вину лишь физических лиц (включая должностных лиц и предпринимателей без образования юридического лица).

Что касается юридических лиц, то для них действует правило, согласно которому 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 Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (ч. 2. ст. 2.1 КоАП РФ).

Факультативными признаками субъективной стороны состава административного правонарушения являются цель и мотив его совершения.

Целью признается тот существующий в сознании правонарушителя образ результата, который он желает получить, совершая административное правонарушение.

Мотив – это побудительная сила, подталкивающая лицо к совершению правонарушения, для достижения цели. В мотивы человеческого поведения включаются потребности и эмоции в своей совокупности и взаимосвязи.

Иногда мотив и цель совершения административного правонарушения выступают определяющим звеном при квалификации совершенного административного правонарушения. Так, например, разграничение составов административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ (в части нарушения общественного порядка, выражающего явное неуважение к обществу, сопровождающееся уничтожением или повреждением чужого имущества), и административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.17 КоАП РФ (уничтожение или повреждение чужого имущества), осуществляется именно по мотиву и цели правонарушителя - проявить явное неуважение к обществу в первом случае или же уничтожить (повредить) имущество конкретного лица, причинив ему таким образом материальный ущерб и моральный вред, во втором случае.

Контрольные вопросы:

1. Понятие законодательства об административных правонарушениях.

2. Задачи законодательства об административных правонарушениях.

3. Предметы ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях.

4. Действие законодательства об административных правонарушениях во времени и пространстве.

5. Понятие и признаки административного правонарушения.

6. Понятие состава административного правонарушения.

7. Элементы состава административного правонарушения.

8. Понятие и сущность квалификации.

Контрольные практические задания:

1. Иванов, двигаясь на автомобиле с превышением установленной скорости на 60 км/час, при обгоне двигавшегося впереди грузовика совершил выезд на сторону проезжей части, предназначенной для встречного движения. Остановивший его сотрудник ДПС по поведению Иванова и несвязной речи предположил, что тот находится в нетрезвом состоянии. Однако Иванов категорически отказался пройти медицинское освидетельствование.

Квалифицируйте каждое из противоправных деяний Иванова в соответствии с КоАП РФ. Может ли дело об административном правонарушении Иванова рассматриваться должностным лицом ГИБДД?

2. Польский и Аксенов распивали на улице спиртные напитки. На требование сотрудников полиции предъявить документы они ответили отказом. Когда им предложили пройти в отдел полиции, Польский предъявил паспорт и попросил составить протокол на месте. Аксенов категорически отказался следовать в полицию, отталкивал сотрудников, пытался вырваться. В отделе полиции в отношении обоих граждан были составлены протоколы об административном правонарушении по ст. 19.3 КоАП РФ.

Правильно ли квалифицированы деяния Польского и Аксенова?

Глава 13. Обстоятельства, исключающие деликтность деяния, и обстоятельства, освобождающие от административной ответственности. Административная ответственность, административное наказание и его назначение

§ 1. Институт освобождения от административной ответственности и другие основания непривлечения к административной ответственности по законодательству об административных правонарушениях

КоАП РФ регламентирует ряд оснований, когда лица, объективно совершившие административные правонарушения, не подлежат привлечению к административной ответственности либо освобождаются от нее.

Во-первых, это причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости.

Крайняя необходимость – это причинение лицом вреда охраняемым законом интересам для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред (ст. 2.7 КоАП РФ).

Так, гр-нин Т., управляя автомобилем, в нарушение пункта 8.4 Правил дорожного движения[403], при перестроении не уступил дорогу другому автомобилю, под управлением гр-на А., двигавшемуся попутно без изменения направления движения, в результате чего допустил столкновение с данным автомобилем. Однако гр-нин Т. совершил маневр – перестроение вправо – исключительно во избежание лобового столкновения с третьим

[403] Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (ред. от 13.02.2018) «О Правилах дорожного движения» // СПС «КонсультантПлюс».

автомобилем, под управлением гр-на М., двигавшимся во встречном направлении в крайнем левом ряду полосы, предназначенной для встречного движения, который стал неожиданно пересекать дорожную разметку (двойную сплошную линию) и следовать прямо на транспортное средство гр-на Т., при этом пассажирская дверь автомобиля гр-на М. была открыта. В сложившейся ситуации, уходя от лобового столкновения, гр-нин Т. резко вывернул руль вправо и остановился, в этот момент произошло столкновение с автомобилем гр-на А., который следовал в попутном направлении. Впоследствии выяснилось, что гр-нин М. во время управления транспортным средством внезапно почувствовал себя плохо и потерял сознание, а когда пришел в себя, увидел, что его автомобиль находится на полосе встречного движения. Таким образом, суд признал, что, перестраиваясь вправо, гр-нин Т. действовал в целях предотвращения лобового столкновения автомобилей, то есть в состоянии крайней необходимости.[404]

Во-вторых, не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости.

КоАП РФ определяет невменяемость следующим образом. Это состояние лица, когда оно не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

Так, гр-ка Г., находясь в продовольственном магазине, совершила мелкое хищение чужого имущества путем кражи, чем причинила магазину материальный ущерб на сумму 267 рублей 75 копеек. Однако во время совершения данного административного правонарушения гр-ка Г. не могла осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий, так как ранее заключением судебно-психиатрической экспертизы была

[404] Постановление Верховного Суда РФ от 15.04.2016 № 32-АД16-3 // СПС «КонсультантПлюс».

признана невменяемой, а в период совершения хищения находилась на амбулаторном лечении у врача-психиатра. Эти обстоятельства дали основания для вывода суда о том, что административное правонарушение могло быть совершено гр-кой Г. в состоянии невменяемости. Поскольку материалами дела опровергнуть эти обстоятельства не удалось, то производство по делу прекращено на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава административного правонарушения.[405]

В-третьих, при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Согласно разъяснениям Верховного Суда РФ «малозначительным административным правонарушением является действие или бездействие, хотя формально и содержащее признаки состава административного правонарушения, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющее существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений»[406].

При этом очень важной оговоркой является то, что не любое административное правонарушение может быть признано малозначительным, даже при условии совершения его впервые, положительной характеристики правонарушителя, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба и т.д. Так, например, административные правонарушения, предусмотренные статьями 12.8, 12.26 и др. КоАП РФ, ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными, поскольку существенно нарушают

---

[405] Постановление Верховного Суда РФ от 23.06.2017 № 10-АД17-2 // СПС «КонсультантПлюс».

[406] П. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

охраняемые общественные отношения.

В-четвертых, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав несовершеннолетний правонарушитель (при условии совершения административного правонарушения в возрасте от 16 до 18 лет) может быть освобожден от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав – это коллегиальные органы системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, создаваемые высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях координации деятельности органов и учреждений системы профилактики по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям.[407]

В случае освобождения несовершеннолетнего от административной ответственности, в отношении него могут быть назначены меры воздействия, предусмотренные законодательством субъектов РФ. Правовое регулирование этого вопроса находится в ведении субъектов РФ. Это обусловлено передачей функций по созданию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав высшим исполнительным органам государственной власти

[407] Постановление Правительства РФ от 06.11.2013 № 995 (ред. от 06.12.2017) «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // СПС «КонсультантПлюс».

субъектов Российской Федерации.

Такими мерами могут быть:

1) объявление выговора или строгого выговора;

2) возложение обязанности принесения публичного или в иной форме извинения потерпевшему за причинение морального вреда или материального ущерба;

3) передача несовершеннолетнего под надзор родителей (законных представителей) в целях обеспечения его надлежащего поведения;

4) передача несовершеннолетнего на поруки трудовому коллективу, общественной организации, коллегиальному органу управления образовательной организации, уполномоченному по защите прав участников образовательного процесса в образовательных организациях по их ходатайству.[408]

При этом должны учитываться его возраст, характер и причины совершенного им правонарушения, общественно опасного деяния, условия жизни несовершеннолетнего, степень его участия в правонарушении, общественно опасном деянии, а также его поведение в быту, в школе и (или) на работе.

В-пятых, ряд должностных лиц государственных органов несет дисциплинарную ответственность за административные правонарушения. Это военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, войск национальной гвардии РФ, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов. Исключение составляют административные правонарушения, предусмотренные ст.ст. 5.1-5.26, 5.45-5.52, 5.56, 6.3, 7.29-7.32, 7.32.1, гл. 8, ст. 11.16 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных

[408] Постановление Правительства Ставропольского края от 09.02.2015 № 49-п (ред. от 30.10.2017) «О некоторых мерах по организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ставропольском крае» // СПС «КонсультантПлюс».

сборов), гл. 12, ст. 14.9, ч. 7 ст. 14.32, гл.гл. 15 и 16, ст.ст. 17.3, 17.7-17.9, ч.ч. 1 и 3 ст. 17.14, ст.ст. 17.15, 18.1-18.4, ч.ч. 2.1, 2.6 ст. 19.5, ст.ст. 19.5.7, 19.7.2, ч. 5 ст. 19.8, ст. 20.4 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов) и ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ. В перечисленных случаях указанные должностные лица несут административную ответственность на общих основаниях.

В-шестых, согласно общему правилу, постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, - по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения.

Однако КоАП РФ устанавливает большой перечень исключений. Так, в частности, постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения, за нарушение законодательства Российской Федерации:

- об экспортном контроле,
- о внутренних морских водах,
- территориальном море,
- континентальном шельфе,
- об исключительной экономической зоне Российской Федерации,
- о геодезии и картографии,
- о наименованиях географических объектов,
- патентного законодательства Российской Федерации,
- антимонопольного законодательства Российской Федерации,
- законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды и природопользования,
- законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности,
- законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан,

- в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения,

- о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию,

- о безопасности дорожного движения (в части административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 12.8, 12.24, 12.26, ч. 3 ст. 12.27, ч. 2 ст. 12.30 КоАП РФ),

- об авторском праве и смежных правах,

- о товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров,

- об использовании атомной энергии,

- о налогах и сборах,

- о защите прав потребителей и другого законодательства Российской Федерации, перечисление которого дается в ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ.

А по некоторым видам административных правонарушений установлен еще более продолжительный срок. Так, за нарушение таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и (или) законодательства Российской Федерации о таможенном деле, за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих бюджетные правоотношения, а также за административные правонарушения, предусмотренные ст.ст. 5.35.1, 6.1.1 КоАП РФ, за нарушение валютного законодательства РФ и актов органов валютного регулирования, законодательства РФ о бухгалтерском учете постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух лет со дня совершения такого административного правонарушения.

Кроме того, за нарушение законодательства Российской Федерации о политических партиях (в части административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 5.64-5.68 КоАП РФ), о несостоятельности (банкротстве) – по истечении трех лет со дня совершения административного правонарушения.

Что касается нарушений законодательства РФ о противодействии терроризму (в части административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.27.1 КоАП РФ) и законодательства РФ о противодействии коррупции – по истечении шести лет со дня совершения административного правонарушения.

Другие правила, устанавливающие сроки давности привлечения к административной ответственности, устанавливаются ст. 4.5 КоАП РФ.

Согласно п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае истечения сроков давности привлечения к административной ответственности.

§ 2. Понятие административной ответственности. Понятие, сущность и виды административных наказаний

Административная ответственность – это вид юридической ответственности, являющийся реакцией государства на противоправные действия или бездействия лица, установленный законодательством об административных правонарушениях.

Основными *отличительными признаками административной ответственности* являются:

1. основанием привлечения к административной ответственности выступает совершение лицом административного правонарушения, предусмотренного нормами КоАП РФ и законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях;
2. к административной ответственности могут привлекаться как физические лица, так и юридические лица;
3. относительная оперативность привлечения к административной ответственности (например, по сравнению с уголовным процессом);
4. субъектами, наделенными правом привлекать к

административной ответственности, являются как судьи, так и должностные лица органов, перечисленных в гл. 23 КоАП РФ.

Мера ответственности за совершение административного правонарушения, установленная государством и применяемая в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, называется административным наказанием.

Итак, ст. 3.1 КоАП РФ называет цели административных наказаний. Это превенция правонарушений как со стороны правонарушителя, привлеченного к административной ответственности, так и со стороны других лиц. В свою очередь административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица (ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ).

В научной литературе можно встретить классификации административных наказаний по различным основаниям: в зависимости от субъектов, которым они могут быть назначены, в зависимости от порядка назначения, в зависимости от субъектов, которые могут назначать административные наказания, в зависимости от характера претерпеваемых лишений.[409]

КоАП РФ установил следующие виды административных наказаний:

1) предупреждение;

2) административный штраф;

3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;

4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;

5) административный арест;

---

[409] Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. - 687 с. С. 406-407.

6) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;

7) дисквалификация;

8) административное приостановление деятельности;

9) обязательные работы;

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

Все административные наказания различаются по уровню претерпеваемого лишения со стороны лица, совершившего административное правонарушение. Самыми мягкими считаются предупреждение и административный штраф, и только эти виды административных наказаний могут быть установлены законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Не все из перечисленных административных наказаний могут применяться в отношении юридических лиц. Так, КоАП РФ прямо предусмотрел, что в отношении юридических лиц могут применяться следующие административные наказания: предупреждение; административный штраф; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; административное приостановление деятельности.

Ряд административных наказаний могут назначаться как самостоятельно, так и в дополнение к основному наказанию. Это конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права в виде права управления транспортным средством соответствующего вида (за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 11.7.1, ч.ч. 1 и 2 ст. 12.8, ч. 1 ст. 12.26, ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ), административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

§ 3. Порядок назначения и исполнения административных наказаний

«Административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение»[410].

Однако, при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности лица, субъект административной юрисдикции, рассматривающий дело об административном правонарушении либо жалобу (протест) на постановление или решение по делу, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II КоАП РФ. При этом должны соблюдаться два условия: 1. минимальный размер административного штрафа для граждан, согласно норме КоАП РФ, предусматривающей ответственность за совершенное административное правонарушение, составляет не менее десяти тысяч рублей, а для должностных лиц - не менее пятидесяти тысяч рублей, для юридических лиц - не менее ста тысяч рублей; 2. размер административного штрафа в этом случае не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для граждан или должностных лиц соответствующей статьей или частью статьи КоАП РФ.

При назначении административного наказания учитываются характер совершенного административного правонарушения, личность виновного,

---

[410] Ч. 1 ст. 4.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

имущественное положение физического лица или имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

Обстоятельствами, смягчающими административную ответственность, являются:

1) раскаяние лица, совершившего административное правонарушение;

2) добровольное прекращение противоправного поведения;

3) добровольное сообщение лицом, совершившим административное правонарушение, в орган, уполномоченный осуществлять производство по делу об административном правонарушении, о совершенном административном правонарушении;

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

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

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

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

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

9) совершение административного правонарушения несовершеннолетним;

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

Кроме перечисленных, КоАП РФ может в отдельных случаях предусмотреть иные смягчающие административную ответственность обстоятельства.

Например, в примечании к ст. 14.32 КоАП РФ (Заключение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координация экономической деятельности) установлены следующие обстоятельства, смягчающие ответственность:

- лицо, совершившее административное правонарушение, не является организатором ограничивающих конкуренцию соглашения или согласованных действий и (или) получило обязательные для исполнения указания участвовать в них;

- лицо, совершившее административное правонарушение, не приступило к исполнению заключенного им ограничивающего конкуренцию соглашения.

Также судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в законодательстве Российской Федерации об административных правонарушениях.

Так, например, юридическое лицо не выполнило предписание антимонопольного органа о прекращении действий по введению в гражданский оборот биологически активных добавок. При рассмотрении дела об административном правонарушении Федеральная антимонопольная служба России признала в силу ч. 2 ст. 4.2 КоАП РФ смягчающим обстоятельством совершение правонарушения впервые.[411]

КоАП РФ также предусмотрены обстоятельства, отягчающие административную ответственность. Это:

---

[411] Постановление ФАС России от 17.04.2017 по делу № 4-19.5-11/00-08-17 // СПС «КонсультантПлюс».

1) продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;

2) повторное совершение однородного административного правонарушения, то есть совершение административного правонарушения в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию за совершение однородного административного правонарушения;

3) вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения;

4) совершение административного правонарушения группой лиц;

5) совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;

6) совершение административного правонарушения в состоянии опьянения либо отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения при наличии достаточных оснований полагать, что лицо, совершившее административное правонарушение, находится в состоянии опьянения.

Данный перечень отягчающих обстоятельств также не является исчерпывающим. Однако, кроме перечисленных отягчающих вину обстоятельств, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать отягчающими только те, которые прямо установлены законом. Другими словами, обстоятельства, не указанные в КоАП РФ или в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, не могут быть признаны отягчающими.

Судья может возложить на лицо, признанное больным наркоманией либо потребляющее наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества, совершившего административное правонарушение в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах, обязанность пройти диагностику, профилактические

мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию.

В случае выявления административного правонарушения, предусмотренного гл. 12 КоАП РФ, или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта РФ, совершенных с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, и зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, административное наказание назначается в виде административного штрафа. При этом размер назначаемого административного штрафа должен быть наименьшим в пределах санкции применяемой статьи или части статьи КоАП РФ, а в случаях, когда в санкции предусмотрено административное наказание в виде лишения права управления транспортными средствами или административного ареста и не предусмотрено административного штрафа, административное наказание назначается в виде административного штрафа в размере пяти тысяч рублей.

При проведении автоматизированной информационной системой налоговых органов проверки поступивших сообщений и заявлений физических и юридических лиц о данных, указывающих на совершение лицом действий (бездействия), содержащих признаки состава административного правонарушения, административная ответственность за которое предусмотрена ч.ч. 2, 4 и 6 ст. 14.5 КоАП РФ, если указанное лицо признало наличие события вменяемого административного правонарушения и добровольно исполнило до вынесения постановления по делу обязанность, за неисполнение либо ненадлежащее исполнение которой оно привлекается к административной ответственности, административное наказание в виде административного штрафа назначается в размере одной трети минимального размера административного штрафа, предусмотренного

соответствующей нормой.

В случае привлечения лица к административной ответственности и назначения ему административного наказания за неисполнение его обязанности, оно не освобождается от ее исполнения.

За одно и то же административное правонарушение никто не может нести административную ответственность дважды. При этом назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

КоАП РФ предоставил возможность замены административного наказания в виде административного штрафа предупреждением.

Так, за впервые совершенное административное правонарушение, выявленное в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в случаях, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено санкцией соответствующей нормы, для субъектов малого и среднего предпринимательства, а также их работников предусмотрена возможность замены административного штрафа на предупреждение. При этом должно отсутствовать причинение вреда или возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также должен отсутствовать имущественный ущерб. Исключение, однако, составляют административные правонарушения, предусмотренные ст.ст. 14.31-14.33, 19.3, 19.5, 19.5.1, 19.6, 19.8-19.8.2, 19.23, ч.ч. 2 и 3 ст. 19.27, ст.ст. 19.28, 19.29, 19.30, 19.33 КоАП РФ.

КоАП РФ установил особенности привлечения к административной ответственности некоторых категорий субъектов административных правонарушений и особенности назначения им административных наказаний.

Так, по общему правилу, за административные правонарушения военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, войск национальной гвардии РФ, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность.

Исключения составляют административные правонарушения, предусмотренные ст.ст. 5.1-5.26, 5.45-5.52, 5.56, 6.3, 7.29-7.32, 7.32.1, гл. 8, ст. 11.16 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов), гл. 12, ст. 14.9, ч. 7 ст. 14.32, гл.гл. 15 и 16, ст. 17.3, 17.7-17.9, ч.ч. 1 и 3 ст. 17.14, ст.ст. 17.15, 18.1-18.4, ч.ч. 2.1, 2.6 ст. 19.5, ст.ст. 19.5.7, 19.7.2, ч. 5 ст. 19.8, ст. 20.4 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов) и ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, при совершении которых данные лица несут административную ответственность на общих основаниях.

Кроме того, указанным лицам не назначается такой вид наказания, как административный арест, как, впрочем, административный арест не применяется к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам I и II групп.

В случае совершения лицом нескольких административных правонарушений, административное наказание назначается за каждое

совершенное административное правонарушение. Если же в одном действии (бездействии) лица содержатся составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями (частями статей) КоАП РФ, при этом рассмотрение дел о них подведомственно одному и тому же судье, органу, должностному лицу, административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания. При этом могут быть назначены дополнительные административные наказания, предусмотренные каждой из соответствующих санкций.

§ 4. Производство по делам об административных правонарушениях

Легального определения производства по делам об административных правонарушениях не закреплено. В теории административного права также нет единства мнений относительно данного понятия. Аккумулируя взгляды ученых, можно сформулировать следующее понятие производства по делам об административных правонарушениях.

Производство по делам об административных правонарушениях – это совокупность процессуальных действий, направленных на рассмотрение и разрешение конкретных дел об административных правонарушениях и обеспечение исполнения вынесенного постановления.

В юридической литературе выделяются *сущностные черты производства по делам об административных нарушениях*, которые, в целом, сводятся к следующему:

1) Производство по делам об административных правонарушениях возникает в связи с совершением административного правонарушения.

2) Относительно широкий круг субъектов, уполномоченных осуществлять данное производство.

3) Назначение административных наказаний недопустимо вне

рамок рассматриваемого производства.

4) Специфика процедуры производства порождена оперативностью и относительной простотой, которые присущи природе административно-процессуальной деятельности в целом.

5) Специфика актов, принимаемых на каждой стадии производства по делам об административных правонарушениях.

В КоАП РФ (ст. 24.1) перечисляются задачи производства по делам об административных правонарушениях:

– всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела;

– разрешение его в соответствии с законом;

– обеспечение исполнения вынесенного постановления;

– выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

К *принципам производства по делам об административных правонарушениях* относятся: принцип законности, принцип презумпции невиновности, принцип гласности, принцип равенства всех перед законом, принцип объективности и беспристрастности, принцип права на защиту, принцип национального языка, принцип оперативности, принцип ответственности должностных лиц за принятое решение, принцип состязательности сторон, принцип устности производства.

Принцип законности – конституционный принцип, пронизывающий всю систему общественных отношений. Не является исключением и производство по делам об административных правонарушениях.

В ст. 1.6 КоАП РФ закреплен принцип обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением.

Так, лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на

основаниях и в порядке, установленных законом.

Применение административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется исключительно уполномоченными на то органами или должностными лицами в пределах их полномочий в соответствии с законом.

При применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство. Данное правило направлено на соблюдение не только принципа законности, но и принципа гуманизма.

Принцип презумпции невиновности также является межотраслевым принципом и распространяется на правоотношения, возникающие в сфере привлечения виновных к юридической ответственности. В КоАП РФ данный принцип закреплен в ст. 1.5.

Согласно правовой позиции Верховного Суда РФ, «…реализация этого принципа заключается в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, вина в совершении административного правонарушения устанавливается судьями, органами, должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, должны толковаться в пользу этого лица»[412].

Однако, для собственников транспортных средств и собственников (или владельцев) земельных участков либо других объектов недвижимости установлено исключение: в случае фиксации административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи, правило о

[412] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 (ред. от 09.02.2012) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, не распространяется.

Принцип гласности закреплен в ст. 24.3 КоАП РФ под наименованием «Открытое рассмотрение дел об административных правонарушениях». В силу данной нормы, дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению.

Исключение составляют случаи, когда административное правонарушение, предусмотренное главой 12 КоАП РФ, выявлено и зафиксировано с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи. Поскольку в указанных случаях протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, и оформляется в порядке, предусмотренном ст. 29.10 КоАП РФ, то неприменение принципа гласности представляется вполне логичным и обоснованным.

Кроме того, в случаях, если открытое рассмотрение дел об административных правонарушениях может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а также если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц, судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело, выносится определение о закрытом рассмотрении дела об административном правонарушении.

Помимо нахождения при открытом рассмотрении дела об административном правонарушении, присутствующие имеют право в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи фиксировать ход рассмотрения дела об административном правонарушении. Фотосъемка,

видеозапись, трансляция открытого рассмотрения дела об административном правонарушении по радио, телевидению и в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» допускаются только с разрешения субъекта административной юрисдикции и с учетом мнения участников производства по делам об административных правонарушениях. При этом разрешенная судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими соответствующее дело, фиксация рассмотрения дела не должна мешать надлежащему порядку его рассмотрения. В этой связи судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе ограничить такую фиксацию хода рассмотрения дела временными и пространственными рамками.

Конституционный *принцип равенства всех перед законом* и судом нашел свое отражение в законодательстве об административных правонарушениях.

Согласно ст. 1.4 КоАП РФ, лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. «Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств».[413]

Этой же статьей устанавливаются особые условия применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и привлечения к административной ответственности некоторых категорий должностных лиц.

Принцип объективности и беспристрастности выражается в следующем.

---

[413] Ч. 1 ст. 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

К обстоятельствам, исключающим возможность рассмотрения дела об административном правонарушении судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом, относятся:

- наличие родственных связей с лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшим, законным представителем физического или юридического лица, защитником или представителем;

- прямая или косвенная заинтересованность в разрешении дела.

В указанных случаях субъект административной юрисдикции должен заявить самоотвод.

Кроме того, КоАП РФ устанавливает обстоятельства, исключающие возможность участия в производстве по делу об административном правонарушении, в качестве защитника и представителя лиц в случае, если они являются сотрудниками органов, осуществляющих государственный надзор и контроль, муниципальный контроль за соблюдением правил, нарушение которых явилось основанием для возбуждения дела об административном правонарушении, или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу.

Также исключается возможность участия в производстве по делу об административном правонарушении в качестве специалиста, эксперта и переводчика лиц, которые «состоят в родственных отношениях с лицом, привлекаемым к административной ответственности, потерпевшим, их законными представителями, защитником, представителем, прокурором, судьей, членом коллегиального органа или должностным лицом, в производстве которых находится данное дело, или если они ранее выступали в качестве иных участников производства по данному делу, а равно если имеются основания считать этих лиц лично, прямо или косвенно, заинтересованными в исходе данного дела»[414].

[414] Ч. 2 ст. 25.12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

Принцип права на защиту. Ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ закрепляет право лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, и иными процессуальными правами.

При этом перечисленными правами лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, обладает на всех стадиях производства по делу. «Процессуальные действия, совершаемые в рамках административного производства, предполагают участие в их совершении определенных лиц, которым действующее законодательство предоставляет тот или иной объем процессуальных прав - не только на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении, но и на стадии составления протокола. … Протокол является основным процессуальным документом, которым фиксируется факт административного правонарушения и подтверждающие его доказательства. Обязанность административного органа извещать юридические и физические лица о предстоящем составлении в отношении них протокола об административном правонарушении и, соответственно, право этих лиц участвовать в его составлении, обусловлены значением этой стадии процедуры привлечения к административной ответственности, на которой, как правило, разрешается вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении с учетом представляемых объяснений, доказательств, возражений и заявляемых ходатайств».[415]

К сожалению, правоприменительная практика показывает нарушение указанного принципа субъектами административной юрисдикции. Показательным является дело об административном правонарушении в отношении одного юридического лица г. Самара. Из материалов дела видно,

[415] Определение ВАС РФ от 05.05.2011 № ВАС-2297/11 по делу № А55-16228/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

что Территориальное управление Федеральной службы финансово-бюджетного надзора в Самарской области, в нарушение принципа права на защиту, не рассмотрело ходатайство юридического лица об отложении составления протокола об административном правонарушении, мотивированного недостаточностью времени для подготовки к участию в составлении протокола, а также на нахождение руководителя за пределами Самарской области. Протокол об административном правонарушении, предусмотренного ч. 6 ст. 15.25 КоАП РФ был составлен в отсутствие представителя юридического лица. ВАС РФ признал, что указанные обстоятельства свидетельствуют о существенных нарушениях порядка привлечения юридического лица к административной ответственности, поскольку административный орган при поступлении ходатайства об отложении составления протокола применительно к ст. 25.1 КоАП РФ обязан рассмотреть такое ходатайство на предмет обоснованности и по результатам рассмотрения принять мотивированное решение об его удовлетворении либо об оставлении без удовлетворения.[416]

Рассматриваемый принцип распространяется также и на потерпевшего.

Принцип национального языка закреплен ст. 24.2 КоАП РФ, согласно которой производство по делам об административных правонарушениях ведется на государственном языке Российской Федерации. Государственным языком РФ является русский язык. Исключение установлено для республик Российской Федерации, где судьям, органам, должностным лицам, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях, предоставлено право вести производство по делам об административных правонарушениях на государственном языке республики, на территории которой они находятся.

Кроме того, в случае, если лицо, участвующее в деле, не владеет языком, на котором осуществляется производство по делу, оно вправе выступать и

---

[416] Определение ВАС РФ от 05.05.2011 № ВАС-2297/11 по делу № А55-16228/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом избранном данным лицом языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Принцип оперативности учеными-административистами выделяется ввиду относительно сжатых сроков прохождения всех стадий производства об административных правонарушениях, между совершением деяния и его юридической оценкой.

Так, по общему правилу протокол об административном правонарушении, равно как и протокол осмотра места совершения административного правонарушения составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения, а срок проведения административного расследования не может превышать один месяц с момента возбуждения дела об административном правонарушении. И лишь в исключительных случаях указанные сроки могут быть немногим дольше.

Относительно сжатыми являются сроки рассмотрения дела об административном правонарушении судьями (2 месяца) и органами, должностными лицами, правомочными рассматривать дело (15 дней).

Для некоторых категорий дел установлены еще более сжатые сроки их рассмотрения – 5-дневный срок по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.1 - 5.25, 5.45 - 5.52, 5.56, 5.58, 5.69 КоАП РФ; 10-дневный срок по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 14.15.2 и 14.15.3 КоАП РФ; в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела (в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, не позднее 48 часов с момента его задержания) - по делам об административных правонарушениях, совершение которых влечет административный арест либо административное выдворение; семь суток по делам об административном правонарушении, за совершение которых может быть назначено административное наказание в виде административного

приостановления деятельности и к которым применен временный запрет деятельности.

Сроки пересмотра дела и исполнения постановления по делу также относительно недолги.

Принцип ответственности должностных лиц за принятое решение заключается, прежде всего, в том, что должностные лица подлежат привлечению к ответственности за принятые ими незаконные решения или неправомерные действия (бездействия) в отношении граждан и юридических лиц.

Реализация данного принципа осуществляется посредством прокурорского надзора, судебного контроля, общественного контроля, а также ведомственного контроля за законностью и обоснованностью принимаемых решений.

Принцип состязательности сторон – межотраслевой принцип, закрепленный в Конституции РФ. Ч. 3 ст. 123 Конституции РФ установила, что судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

Представляется, что термин «судопроизводство» в данном случае является собирательным понятием и распространяется также на производство по делам об административных правонарушениях, вне зависимости судом рассматривается дело или должностным лицом или уполномоченным органом.

Данный принцип прямо не закреплен в КоАП РФ, однако он следует из анализа ряда его норм, поэтому ученые называют его одним из важнейших. Данный принцип выражается в праве лица, привлекаемого к административной ответственности, знакомиться с материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать объяснения, обжаловать постановление по делу, а также в обязанности судей, органов и должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях, принимать к рассмотрению и разрешению заявления,

ходатайства и поданные жалобы.

Принцип устности производства также не нашел прямого закрепления в нормах КоАП РФ. Согласно ст. 29.8 КоАП РФ, протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении составляется при рассмотрении дела коллегиальным органом.

В протоколе о рассмотрении дела об административном правонарушении указываются дата и место рассмотрения дела; наименование и состав коллегиального органа, рассматривающего дело; событие рассматриваемого административного правонарушения; сведения о явке лиц, участвующих в рассмотрении дела, об извещении отсутствующих лиц в установленном порядке; отводы, ходатайства и результаты их рассмотрения; объяснения, показания, пояснения и заключения соответствующих лиц, участвующих в рассмотрении дела; документы, исследованные при рассмотрении дела.

В этой связи можно заключить, что в остальных случаях протокол о рассмотрении дела об административном правонарушении не составляется.

Однако, несмотря на то, что производство по делам об административных правонарушениях осуществляется устно, объяснения участников процесса все же протоколируются.

Все принципы производства по делам об административных правонарушениях взаимосвязаны и взаимозависимы. Их соблюдение во многом обусловливает соблюдение конституционных прав и свобод участников производства по делам об административных правонарушениях.

§ 5. Доказательства и доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях

Согласно нормам КоАП РФ, «*доказательствами по делу об административном правонарушении* являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве

которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела»[417].

Иными обстоятельствами, имеющими значение для правильного разрешения дела, являются те обстоятельства, посредством которых изучаются личность лица, совершившего административное правонарушение; обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность; характер и размер причиненного ущерба (при его наличии); обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении; также причины и условия совершения административного правонарушения и др.

В юридической литературе можно встретить различные классификации доказательств:

I. По источнику:

- личные доказательства (объяснения лица, привлекаемого к ответственности, его законного представителя, потерпевшего и других лиц, участвующих в деле),
- предметные доказательства (вещественные доказательства, документы).

II. По характеру связи между доказательством и фактом, подлежащим установлению, доказательства делятся на:

- прямые доказательства,
- косвенные доказательства.

III. В зависимости от способа формирования:

- первоначальные доказательства (полученные от первоисточника (свидетельские показания),

---

[417] Ч. 1 ст. 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

• производные доказательства (полученные на основе первоначальных сведений от какого-либо промежуточного источника).[418]

Рассмотрим особенности некоторых видов доказательств по делам об административных правонарушениях.

Согласно ч. 1 ст. 26.3 КоАП РФ, объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей – это вид доказательств, представляющий собой сведения, имеющие отношение к делу и сообщенные указанными лицами в устной или письменной форме.

Объяснения указанных лиц отражаются в протоколе об административном правонарушении, протоколе о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, протоколе рассмотрения дела об административном правонарушении, а в случае необходимости записываются и приобщаются к делу. Указанные лица вправе делать замечания по поводу правильности занесения их показаний в протокол.

Свидетелю вменена обязанность давать правдивые показания и сообщать все известное ему по делу. В противном случае он может быть привлечен к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.9 КоАП РФ.

Показания свидетелей и объяснения лица, привлекаемого к административной ответственности, и потерпевшего являются прямыми доказательствами по делу об административном правонарушении.

Роль экспертизы в производстве по делам об административных правонарушениях трудно переоценить. Особую значимость эксперт приобретает в производстве по делам об административных правонарушениях в сфере антимонопольных, налоговых, таможенных, финансовых правоотношений, в области дорожного движения и т.д.

---

[418] Губарева, Т.И. Административный процесс: учеб. пособие. - 2-е изд. / Т.И. Губарева. - М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015. - 167 с. С. 108.

Вопрос о необходимости проведения экспертизы решается судьей, органом, должностным лицом, рассматривающим дело, по собственной инициативе либо по результатам рассмотрения ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу, или потерпевшего, посредством вынесения определения. Для экспертов и учреждений, которым поручено проведение экспертизы, такое определение обязательно для исполнения.

Перед экспертом должны быть поставлены четкие вопросы, не выходящие за пределы его специальных познаний. Помимо субъекта административной юрисдикции, право ставить вопросы для дачи на них ответов в заключении эксперта принадлежит лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Заключение экспертом дается в письменной форме. В заключении указывается кем и на каком основании проводились исследования, их содержание, должны быть даны обоснованные ответы на поставленные вопросы и сделаны выводы.

Суд, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, оценивает заключение эксперта по общим правилам оценки доказательств, предусмотренным ст. 26.11 КоАП РФ, а именно: оценка доказательств осуществляется по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства, в том числе заключение эксперта, не могут иметь заранее установленную силу.

Взятие проб и образцов, предусмотренное ст. 26.5 КоАП РФ, осуществляется исключительно с целью проведения экспертизы и не может осуществляться в разрыве от нее. Это могут быть образцы почерка, пробы и образцы товаров и иных предметов, необходимые для проведения экспертизы.

Взятие проб и образцов может осуществляться не только на стадии

рассмотрения дела об административном правонарушении, но и на стадии его возбуждения. Взятие проб и образцов осуществляется по правилам изъятия вещей и документов с составлением соответствующего протокола.

Вещественные доказательства – это орудия совершения или предметы административного правонарушения, в том числе орудия совершения или предметы административного правонарушения, сохранившие на себе его следы.

При необходимости вещественные доказательства фотографируются или фиксируются иным установленным способом и приобщаются к делу об административном правонарушении, а об их наличии делается запись в протоколе об административном правонарушении или в ином протоколе.

В силу норм КоАП РФ, судье, органу, должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, вменена обязанность принять необходимые меры по обеспечению сохранности вещественных доказательств до разрешения дела по существу, а также принять решение о них по окончании рассмотрения дела.

Порядок хранения определяется подзаконными нормативными правовыми актами. Например, Постановление Правительства РФ «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»[419], Приказ МВД РФ «Об утверждении Инструкции о порядке хранения вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении»[420], Приказ ФСКН РФ «Об утверждении Инструкции о порядке хранения изъятых вещей и документов до рассмотрения дела об административном правонарушении в

[419] Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 (ред. от 15.11.2017) «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // СПС «КонсультантПлюс».

[420] Приказ МВД РФ от 31.12.2009 № 1025 «Об утверждении Инструкции о порядке хранения вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении» // СПС «КонсультантПлюс».

территориальных органах ФСКН России»[421], Приказ ФТС РФ от 18.12.2006 № 1339 (ред. от 25.05.2010) «О порядке хранения изъятых вещей и документов, имеющих значение доказательств по делам об административных правонарушениях»[422] и другие.

Документы являются доказательствами, если сведения, изложенные или удостоверенные в них организациями, их объединениями, должностными лицами и гражданами, имеют значение для производства по делу об административном правонарушении.

Документы могут содержать сведения, зафиксированные как в письменной, так и в иной форме. Так, к документам относятся материалы фото- и киносъемки, звуко- и видеозаписи, информационных баз и банков данных и иные носители информации.

Так же как и с вещественными доказательствами, на судью, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, возлагается обязанность по принятию необходимых мер по обеспечению сохранности документов до разрешения дела по существу, а также по принятию решения о них по окончании рассмотрения дела.

В случаях обладания документами признаками, указанными в статье 26.6 КоАП РФ, такие документы являются вещественными доказательствами.

Одним из видов доказательств являются показания специальных технических средств. Под специальными техническими средствами закон понимает измерительные приборы, утвержденные в установленном порядке в качестве средств измерения, имеющие соответствующие сертификаты и прошедшие метрологическую поверку.

С развитием техники, информационных технологий в последнее время

---

[421] Приказ ФСКН РФ от 30.07.2007 № 238 (ред. от 20.05.2010) «Об утверждении Инструкции о порядке хранения изъятых вещей и документов до рассмотрения дела об административном правонарушении в территориальных органах ФСКН России» // СПС «КонсультантПлюс».

[422] Приказ ФТС РФ от 18.12.2006 № 1339 (ред. от 25.05.2010) «О порядке хранения изъятых вещей и документов, имеющих значение доказательств по делам об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

увеличивается процент выявленных административных правонарушением посредством использования таких технических средств, как средства контроля скоростного режима движения транспортных средств, имеющие функции фото- и видеофиксации административных правонарушений, средства освидетельствования водителей на состояние алкогольного опьянения, приборы проверки подлинности документов и др., что существенно облегчает сбор доказательственной базы по совершенному административному правонарушению.

Что касается получения необходимых для своевременного, правильного, полного и всестороннего рассмотрения дела сведений, которыми располагают территориальные органы и организации, то КоАП РФ предусматривает право судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, истребовать данные сведения либо направлять запросы в соответствующие территориальные органы о предоставлении таких сведений.

Большое значение в законодательстве и правоприменительной практике придается относимости и допустимости доказательств применительно к предмету доказывания. Субъект административной юрисдикции самостоятельно принимает решение об относимости и допустимости доказательств в каждом конкретном случае.

Относимость доказательств традиционно понимается как наличие причинной, объективной связи доказательства с установленными по делу обстоятельствами.[423]

Допустимость рассматривается с позиции законности их получения.

Так, «не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, в том числе результатов проверки, проведенной в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, если указанные доказательства получены с

[423] Терентьева, М.В. О правонарушениях в области дорожного движения / М.В. Терентьева // Официальный сайт Березовского городского суда Свердловской области. Дата публикации 21.06.2011 // http://berezovsky.svd.sudrf.ru/modules.php?№ame=press_dep&op=4&did=23

нарушением закона»[424].

Все перечисленные доказательства оцениваются по внутреннему убеждению судьи, органа, должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении, которое должно быть основано на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Ни одно из доказательств не может иметь заранее установленную силу, поэтому нельзя назвать какое-либо одно из них превалирующим над другими.

§ 6. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – это меры административного принуждения, направленные на пресечение административного правонарушения, установление личности нарушителя, составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Правовая регламентация применения обеспечительных мер осуществляется, главным образом, главой 27 КоАП РФ. Рассмотрим эти меры.

Доставление, согласно ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ, это принудительное препровождение физического лица, а в случаях, предусмотренных пп. 8 и 10.1 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ, судна и других орудий совершения административного правонарушения в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на

[424] Ч. 3. ст. 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

Случаи, когда доставление может применяться к судам и орудиям совершения административного правонарушения, перечислены в ст. 27.2 КоАП РФ. Таковыми являются:

- выявление должностными лицами пограничных органов административных правонарушений во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации;

- выявление должностными лицами таможенных органов нарушений таможенных правил во внутренних морских водах, в территориальном море.

Используемые для осуществления незаконной деятельности суда и орудия совершения административного правонарушения подлежат доставлению в порт Российской Федерации (иностранные суда - в порт Российской Федерации, открытый для захода иностранных судов).

Таким образом, применение рассматриваемой обеспечительной меры к судам и орудиям совершения административного правонарушения возможно исключительно в случаях выявления нарушений на водном транспорте. При выявлении административных правонарушений на суше доставление может осуществляться только к физическим лицам. Орудия совершения административного правонарушения в данном случае при необходимости подлежат изъятию или аресту, но никак не доставлению.

Важно запомнить, что доставление как мера обеспечения производства по делу, применяется только к лицу, совершившему административное правонарушение, в отношении которого необходимо возбудить дело об административном правонарушении.

К лицам, не совершавшим противоправные деяния, в определенных законом случаях также может быть применено доставление, но не в качестве обеспечительной меры.

В частности, одним из прав, предоставленных полиции для выполнения

возложенных на нее обязанностей, выступает право доставлять граждан в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях:

- решения вопроса о задержании гражданина (при невозможности решения данного вопроса на месте);

- установления личности гражданина, если имеются основания полагать, что он находится в розыске как скрывшийся от органов дознания, следствия или суда, либо как уклоняющийся от исполнения уголовного наказания, либо как пропавший без вести;

- защиты гражданина от непосредственной угрозы его жизни и здоровью в случае, если он не способен позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом, а также в других случаях, предусмотренных федеральным законом (с составлением соответствующего протокола).

Кроме того, полиция вправе:

- доставлять граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации;

- доставлять по письменному заявлению граждан в медицинские организации либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции находящихся совместно с ними в жилище граждан в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб имуществу;

- направлять и (или) доставлять на медицинское освидетельствование в соответствующие медицинские организации граждан для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств, если результат освидетельствования необходим для подтверждения либо опровержения факта совершения преступления или административного правонарушения,

для расследования по уголовному делу, для объективного рассмотрения дела об административном правонарушении.

Порядок доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации, утвержден соответствующим Приказом МВД РФ[425].

Полиция также вправе доставлять несовершеннолетних, совершивших правонарушения или антиобщественные действия, а также безнадзорных и беспризорных в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»[426].

Итак, основной целью доставления как обеспечительной меры по делу об административном правонарушении выступает составление протокола об административном правонарушении.

Закон не определяет конкретного срока доставления, а лишь указывает, что доставление должно осуществляться в возможно короткий срок. В принципе, это объяснимо неоднородностью совершаемых правонарушений, удаленностью нахождения правонарушителя от места доставления, разница в погодных условиях, разные способы доставления (в пешем порядке, на автомобиле) и т.д.

После составления соответствующих протоколов (об административном

---

[425] Приказ МВД РФ от 23.12.2011 № 1298 "Об утверждении Инструкции о порядке доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации" // СПС «КонсультантПлюс».

[426] Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СПС «КонсультантПлюс».

правонарушении, о доставлении), при отсутствии оснований для дальнейшего задержания, физическое лицо освобождается.

Административное задержание – это кратковременное ограничение свободы физического лица. Оно применяется исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении.

С учетом того, что административное задержание – это мера, ограничивающая конституционное право граждан на свободу передвижения, ее вправе осуществлять не все должностные лица, уполномоченные составлять протокол об административном правонарушении, а лишь перечисленные в ст. 27.3 КоАП РФ (должностные лица органов внутренних дел, военной автомобильной инспекции, пограничных органов, таможенных органов, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы и т.д.).

В силу ч. 3 ст. 27.3 КоАП РФ по просьбе задержанного лица о месте его нахождения в кратчайший срок уведомляются родственники, администрация по месту его работы (учебы), а также защитник.

Кроме того, в случае административного задержания военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, незамедлительно уведомляется военная комендатура или его воинская часть, а об административном задержании имеющих специальные звания сотрудников органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов, - орган или учреждение, в котором задержанный проходит службу.

Если задержанным лицом является член общественной наблюдательной комиссии, то о его административном задержании незамедлительно уведомляются секретарь Общественной палаты РФ и соответствующая общественная наблюдательная комиссия.

В случае административного задержания несовершеннолетнего, об этом

в обязательном порядке уведомляются его родители или иные законные представители (ч. 4 ст. 27.3 КоАП РФ).

Об административном задержании составляется протокол, где в обязательном порядке делается запись о разъяснении задержанному лицу его прав и обязанностей, предусмотренных законодательством об административных правонарушениях. Кроме этого, в протоколе указываются дата и место составления протокола, должность, фамилия и инициалы лица, его составившего, сведения о задержанном лице, время, место и основания его задержания.

Срок административного задержания не должен превышать три часа. Однако, если лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, совершило правонарушение, посягающее на установленный режим Государственной границы Российской Федерации и порядок пребывания на территории Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, или нарушение таможенных правил, а также в случае необходимости установления личности или выяснения обстоятельств административного правонарушения, то оно может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов. Такой же срок действует и в отношении лиц, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административного наказания административный арест.

Срок административного задержания лица исчисляется с момента доставления. Для лиц, находящихся в состоянии опьянения данный срок исчисляется со времени его вытрезвления. Однако в этом случае общий срок времени вытрезвления лица, находящегося в состоянии опьянения, и административного задержания на основании ч. 2 или 3 ст. 27.5 КоАП РФ не может превышать 48 часов. В противном случае срок административного задержания лиц, находящихся в состоянии опьянения, с момента их

доставления в соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ, будет превышать 48 часов. А это есть нарушение конституционного права гражданина на свободу и личную неприкосновенность, ограничить которую посредством задержания возможно не более 48 часов (ч. 2 ст. 22 Конституции РФ).

Как установить степень вытрезвления лица в данном случае закон не предусматривает. Очевидно, необходимо руководствоваться логикой, здравым смыслом и отсутствием признаков опьянения, перечисленных в Постановлении Правительства РФ № 475 (запах алкоголя изо рта; неустойчивость позы; нарушение речи; резкое изменение окраски кожных покровов лица; поведение, не соответствующее обстановке)[427].

Условия содержания задержанных лиц регламентированы Положением об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц.[428]

Задержанные лица содержатся в специально отведенных для этого помещениях либо в специальных учреждениях.

Положением определено, что в специальном помещении раздельно размещаются:

а) лица мужского пола и женского пола;

б) несовершеннолетние лица и совершеннолетние лица;

в) лица, имеющие признаки инфекционных заболеваний или признаки, указывающие на наличие у них таких заболеваний.

Правительством РФ установлен запрет на размещение в специальных помещениях следующих лиц:

---

[427] Постановление Правительства РФ от 26.06.2008 г. № 475 (ред. от 10.09.2016) «Об утверждении правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством» // СПС «КонсультантПлюс».

[428] Постановление Правительства РФ от 15.10.2003 № 627 (ред. от 26.11.2013) «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» // СПС «КонсультантПлюс».

а) с заболеваниями (травмами), состояние которых определяется как «состояние средней тяжести» или «тяжелое»;

б) страдающих сахарным диабетом (в средней или тяжелой степени);

в) беременных женщин;

г) взрослых, имеющих при себе детей в возрасте до 14 лет, при невозможности передачи их родственникам или иным законным представителям.

Норма площади, устанавливаемая для одного задержанного лица, составляет не менее 2 кв. метров. Задержанные лица на срок более 3 часов лица обеспечиваются питанием и, в ночное время, местом для сна. Они также имеют право получать предметы первой необходимости (гигиенические наборы) и продукты питания от родственников и других лиц.

Перед отправлением задержанного лица в специальное помещение должностное лицо, уполномоченное осуществлять административное задержание, организует (проводит) личный досмотр (обыск) и досмотр его вещей. Одновременно производятся опрос и осмотр задержанного лица в целях выявления у него психических, инфекционных и угрожающих жизни заболеваний. В случае необходимости для консультации и оказания медицинской помощи приглашается бригада скорой помощи или иные специалисты государственных или муниципальных учреждений здравоохранения.

Задержанным лицам разрешается иметь при себе одежду, головной убор, обувь по сезону (в одном комплекте), носовые платки, а инвалидам - в том числе протезы или костыли. При наличии медицинских показаний задержанные лица могут пользоваться лекарственными средствами в порядке, установленном федеральными органами исполнительной власти, имеющими право осуществлять административное задержание.

По истечении срока задержания задержанному лицу возвращаются изъятые у него предметы, за исключением предметов, являющихся орудием или непосредственным объектом правонарушения (до решения вопроса по

существу) либо находящихся в розыске или изъятых из гражданского оборота, а также поддельных документов.

Личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице осуществляются по правилам, предусмотренным ст. 27.7 КоАП РФ.

Согласно данной норме, личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице заключается в обследовании вещей, проводимом без нарушения их конструктивной целостности, осуществляемом в случае необходимости с целью обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Указанная обеспечительная мера может осуществляться должностными лицами, уполномоченными применять доставление и административное задержание. При этом личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола. Что касается досмотра вещей, находящихся при физическом лице, то его может осуществлять уполномоченное должностное лицо любого пола, независимо от пола досматриваемого. Кроме того, присутствие двух понятых может быть заменено на применение видеозаписи. Материалы, полученные при применении фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

О применении указанных обеспечительных мер составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании. При этом в протокол вносятся сведения о виде, количестве и иных идентификационных признаках вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов, о виде и реквизитах документов, обнаруженных при досмотре.

Наряду с досмотром как мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях существуют досмотровые мероприятия, не связанные с совершением правонарушений, несмотря на то,

что также являются принудительными. Это может быть предполетный и послеполетный досмотр, досмотр при проходе к месту проведения массовых мероприятий, досмотр при проходе (въезде) в зону, где установлен режим контртеррористической операции или иной специальный административно-правовой режим и т.д.

Осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов – это мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, проводимая по правилам, предусмотренным ст. 27.8 КоАП РФ, должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии со статьей 28.3 КоАП РФ. Несоблюдение установленных правил может впоследствии повлечь признание незаконным и отмену постановления по делу.[429]

Так, например, законом установлено, что осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов осуществляется в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых.

Кроме того, об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов составляется соответствующий протокол.

Одной из спорных обеспечительных мер является *досмотр транспортного средства*. Согласно нормам КоАП РФ, под досмотром транспортного средства понимается его обследование, проводимое без нарушения его конструктивной целостности, осуществляемое в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

---

[429] См., например, Определение ВАС РФ от 05.02.2010 № ВАС-78/10 по делу № А72-3557/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

Другими основаниями для досмотра транспортного средства являются:

– проверка данных о наличии в транспортном средстве оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывчатых веществ, взрывных устройств, наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров либо ядовитых или радиоактивных веществ;

– задержание передвигающихся на транспортных средствах:

1) лиц, подозреваемых в совершении преступления, а также лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу;

2) лиц, совершивших побег из-под стражи, лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания, от получения предписания о направлении к месту отбывания наказания либо не прибывших к месту отбывания наказания в установленный в указанном предписании срок;

3) лиц, уклоняющихся от исполнения административного наказания в виде административного ареста;

4) лиц, находящихся в розыске;

5) лиц, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях;

6) военнослужащих и граждан Российской Федерации, призванных на военные сборы, подозреваемых в совершении преступления;

7) лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия;

8) лиц, уклоняющихся от следования в специализированные лечебные учреждения для исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера;

9) лиц, допустивших нарушение правил комендантского часа;

10) лиц, незаконно проникших либо пытавшихся проникнуть на охраняемые объекты;

11) лиц, предпринявших попытку самоубийства либо имеющих признаки выраженного психического расстройства и создающих своими действиями

опасность для себя и окружающих;

12) лиц, совершивших побег из психиатрического лечебного учреждения или скрывающихся от назначенной судом недобровольной госпитализации в такое учреждение;

13) лиц, в отношении которых поступило требование о выдаче.

Досмотр транспортного средства осуществляется лицами, имеющими право применять доставление и административное задержание, в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

По общему правилу досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, во владении которого оно находится. Однако, в случаях, не терпящих отлагательства, закон разрешает осуществлять досмотр транспортного средства в его отсутствие.

О досмотре транспортного средства составляется протокол с указанием данных, перечисленных в ст. 27.9 КоАП РФ, либо делается соответствующая запись в протоколе об административном задержании.

При этом в деятельности государственной инспекции безопасности дорожного движения существует еще такая мера, как осмотр транспортного средства и груза, которая заключается в визуальном обследовании транспортного средства и перевозимого груза.

Основаниями для осмотра транспортного средства и груза являются[430]:

−ориентировки, иная информация об их использовании в противоправных целях;

−необходимость проведения проверки маркировочных обозначений транспортного средства и сверки их с записями в регистрационных документах;

−наличие признаков несоответствия перевозимого груза данным,

[430] П. 197 Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения (утв. Приказом МВД России от 23.08.2017 № 664) // СПС «КонсультантПлюс».

указанным в сопроводительных документах на перевозимый груз.

Административным регламентом исполнения МВД России государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения[431] установлены основания и порядок осмотра транспортного средства и груза.

Так, осмотр транспортного средства и перевозимого груза осуществляется с участием водителя или граждан, сопровождающих грузы. При осмотре транспортного средства и груза, находящегося под таможенным контролем, сотрудник Госавтоинспекции сверяет данные таможенных документов с клеймами пломб.

В случае проведения осмотра транспортного средства и груза по причине проверки ориентировки или иной информации об их использовании в противоправных целях, составляется акт осмотра транспортного средства и груза, в котором указываются дата и место его составления, данные о сотруднике, его составившем, сведения о лицах, присутствующих при осмотре, с указанием их фамилии, имени, отчества (при наличии), адреса места жительства, телефона, о типе, марке, модели, государственном регистрационном знаке, иных идентификационных признаках транспортного средства, о виде, количестве, иных идентификационных признаках перевозимого груза. В случае применения фото- и киносъемки, видеозаписи, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, в акте осмотра транспортного средства и груза делается соответствующая запись об этом, а полученные материалы прилагаются к акту.

После проведенного осмотра транспортного средства и груза при отсутствии оснований для осуществления других процессуальных действий

---

[431] Приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 (ред. от 21.12.2017) «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» // СПС «КонсультантПлюс».

дается разрешение на дальнейшее движение транспортного средства.

В результате проведения личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, а также досмотра транспортного средства, при обнаружении вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, документами, имеющими значение доказательств по делу об административном правонарушении, вещей, изъятых из гражданского оборота и т.п., осуществляется *изъятие таких вещей и документов*.

При этом законодатель отказался от практики изъятия водительского удостоверения у водителей транспортных средств, совершивших административные правонарушения, влекущие лишение права управления транспортным средством соответствующего вида. В этой связи такой документ, как временное разрешение на право управления транспортным средством, которое выдавалось на срок до рассмотрения судом дела об административном правонарушении, прекратил свое существование.

Данная обеспечительная мера осуществляется в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи. В соответствии со ст. 27.10 КоАП РФ об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении, в протоколе осмотра места совершения административного правонарушения или в протоколе об административном задержании.

В случае несоставления указанных документов, доказательства, полученные в результате таких процессуальных действий, могут быть признаны недопустимыми. Так, Управлением природных ресурсов и охраны окружающей среды Алтайского края была проведена плановая проверка соблюдения ООО «Гора Веселая» требований законодательства в области охраны окружающей среды. По результатам проверки в отношении ООО составлены протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 8.21 КоАП РФ, и протокол об административном правонарушении, предусмотренном ст. 8.41 КоАП РФ. Однако суд пришел к

выводу о том, что доказательства были получены с нарушениями требований КоАП РФ, поскольку отсутствует протокол об изъятии образцов проб промышленных выбросов.[432]

При необходимости изъятия документов, с них изготавливаются копии, которые заверяются должностным лицом, изъявшим документы, и передаются лицу, у которого изымаются документы, о чем делается запись в протоколе. В случае необходимости изъятые вещи и документы упаковываются и опечатываются на месте изъятия. Изъятые вещи и документы до рассмотрения дела об административном правонарушении хранятся в местах, определяемых лицом, осуществившим изъятие вещей и документов, в порядке, установленном соответствующим федеральным органом исполнительной власти.

Изъятые огнестрельное оружие и патроны к нему, иное оружие, а также боевые припасы хранятся в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел.

Изъятые вещи, подвергающиеся быстрой порче, сдаются в соответствующие организации для реализации, а при невозможности реализации уничтожаются.[433]

Изъятые наркотические средства и психотропные вещества подлежат направлению на переработку или уничтожению в порядке, установленном Правительством РФ.[434]

---

[432] См.: Определение ВАС РФ от 28.02.2011 № ВАС-17254/10 по делу № А03-3457/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

[433] Постановление Правительства РФ от 19.11.2003 № 694 «Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче» // СПС «КонсультантПлюс».

[434] Постановление Правительства РФ от 18.06.1999 № 647 (ред. от 04.09.2012) «О порядке дальнейшего использования или уничтожения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, или их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также инструментов и оборудования, которые были конфискованы или изъяты из незаконного оборота либо дальнейшее использование которых признано нецелесообразным» // СПС «КонсультантПлюс».

Изъятые в соответствии с законодательством о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции из незаконного оборота этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, а также предметы, используемые для незаконных производства и (или) оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, подлежат демонтажу и (или) вывозу и хранению вне места изъятия в порядке, установленном Правительством РФ.[435]

Согласно ст. 27.11 КоАП РФ, стоимость изъятых вещей определяется на основании государственных регулируемых цен (если таковые установлены). В остальных случаях стоимость изъятых вещей, за исключением изъятых товаров для личного пользования, перемещаемых физическими лицами через таможенную границу Таможенного союза, в отношении которых используется таможенная стоимость, определяется на основании их рыночной стоимости. В случае необходимости стоимость изъятых вещей определяется на основании заключения эксперта.

Отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние опьянения – это обеспечительные меры, применяемые сотрудниками полиции, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида, а также должностными лицами военной автомобильной инспекции.

Отстранение от управления транспортным средством до устранения причины отстранения применяется к лицам, управляющим транспортными средствами соответствующего вида, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, а

[435] Постановление Правительства РФ от 28.09.2015 № 1027 (ред. от 29.03.2018) «О реализации мер по пресечению незаконных производства и (или) оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // СПС «КонсультантПлюс».

также к лицам, совершившим административные правонарушения, предусмотренные ч.ч. 2 и 3 ст. 11.8, ч. 1 ст. 11.8.1, ч. 1 ст. 12.3, ч. 2 ст. 12.5, ч.ч. 1 и 2 ст. 12.7 КоАП РФ.

Кроме того, подлежит освидетельствованию на состояние алкогольного опьянения лицо, управляющее транспортным средством соответствующего вида, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно находится в состоянии опьянения, а также лицо, в отношении которого вынесено определение о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 12.24 КоАП РФ (Нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего).

Ст. 27.12 КоАП РФ предусмотрены случаи направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Таковыми являются:

- отказ от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения;
- несогласие лица, проходящего освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, с результатами освидетельствования;
- отрицательный результат освидетельствования на состояние алкогольного опьянения при одновременном наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения.

Обо всех рассматриваемых мерах обеспечения производства по делам об административных правонарушениях составляется соответствующий протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная конкретная мера обеспечения.

Правила и порядок проведения медицинского освидетельствования на состояние алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения регламентирован Правительством РФ и Министерством здравоохранения

РФ.[436]

Согласно нормам Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством», достаточными основаниями полагать, что водитель транспортного средства находится в состоянии опьянения, является наличие одного или нескольких следующих признаков:

1) запах алкоголя изо рта;

2) неустойчивость позы;

3) нарушение речи;

4) резкое изменение окраски кожных покровов лица;

5) поведение, не соответствующее обстановке.

П. 223 Приказа МВД России «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности

[436] См.: Постановление Правительства РФ от 26.06.2008 № 475 (ред. от 10.09.2016) «Об утверждении Правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством» // СПС «КонсультантПлюс»; Приказ Минздрава России от 18.12.2015 № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)» // СПС «КонсультантПлюс».

дорожного движения»[437] перечисляет аналогичные основания полагать, что лицо, которое управляет транспортным средством, находится в состоянии опьянения.

В свою очередь, согласно нормам Приказа Минздрава России «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)», достаточными основаниями полагать, что водитель транспортного средства находится в состоянии опьянения, является наличие одного или нескольких следующих признаков:

1) запах алкоголя изо рта;

2) неустойчивость позы и шаткость походки;

3) нарушение речи;

4) резкое изменение окраски кожных покровов лица.

По какой причине Минздрав исключил из указанного перечня такой признак, как поведение, не соответствующее обстановке, - не известно. Но невольно напрашивается вывод о необходимости приведения норм указанных документов к единому знаменателю.

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения применяется также в отношении лиц, совершивших административные правонарушения (за исключением лиц, указанных в ч.ч. 1 и 1.1 ст. 27.12 КоАП РФ), в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения.

Это правило было введено одновременно с внесением изменений в п. 6 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ, когда в перечень обстоятельств, отягчающих административную ответственность, наряду с совершением административного правонарушения в состоянии опьянения был включен отказ от прохождения медицинского освидетельствования на состояние

---

[437] Приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 (ред. от 21.12.2017) «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» // СПС «КонсультантПлюс».

опьянения при наличии достаточных оснований полагать, что лицо, совершившее административное правонарушение, находится в состоянии опьянения.

Критерии, при наличии которых имеются достаточные основания полагать, что лицо находится в состоянии опьянения и подлежит направлению на медицинское освидетельствование, и порядок проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения являются идентичными критериям и правилам, установленным для водителей транспортных средств.

Несоблюдение порядка направления и проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения может повлечь признание полученных доказательств по делу об административном правонарушении недопустимыми. Так, суд признал недопустимыми доказательствами акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения ввиду отсутствия подписи и сведений об отказе от подписания данных актов лицом, в отношении которого осуществлялись данные обеспечительные меры.[438]

Задержание транспортного средства – это мера обеспечения производства по делам об административных правонарушений, применяемая в целях пресечения нарушений правил эксплуатации, использования транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида, заключающаяся в исключении транспортного средства из процесса перевозки людей и грузов путем перемещения его при помощи другого транспортного средства и помещения в ближайшее специально отведенное охраняемое место (на специализированную стоянку), и хранение на специализированной стоянке до устранения причины задержания, а в некоторых случаях - также до уплаты административного штрафа, если транспортное средство, на котором совершено нарушение,

[438] Постановление Верховного Суда РФ от 24.07.2012 № 20-АД12-1 // СПС «КонсультантПлюс».

выезжает с территории Российской Федерации.

Нарушения правил эксплуатации, использования транспортного средства и управления транспортным средством соответствующего вида, в случае совершения которых может быть применено задержание транспортного средства, предусмотрены ч.ч. 2 и 3 ст. 11.8, ч. 1 ст. 11.8.1, ст.ст. 11.9, 11.26, 11.29, ч. 1 ст. 12.3, ч. 2 ст. 12.5, ч.ч. 1 и 2 ст. 12.7, ч.ч. 1 и 3 ст. 12.8, ч.ч. 4 и 5 ст. 12.16 (в части несоблюдения требований, предписанных дорожными знаками, запрещающими остановку или стоянку транспортных средств, при их применении со знаком дополнительной информации (табличкой), указывающим, что в зоне действия данных дорожных знаков осуществляется задержание транспортного средства), ч.ч. 2-4 и 6 ст. 12.19, ч.ч. 1-6 ст. 12.21.1, ч. 1 ст. 12.21.2, ст. 12.26, ч. 3 ст. 12.27, ч. 2 ст. 14.38 КоАП РФ.

КоАП РФ предусматривает, что при невозможности по техническим характеристикам транспортного средства его перемещения и помещения на специализированную стоянку в случае совершения административного правонарушения, предусмотренного ч. 1, 2, 3, 4, 5 или 6 ст. 12.21.1 или ч. 1 ст. 12.21.2 КоАП РФ, задержание осуществляется путем прекращения движения при помощи блокирующих устройств.

Если задержанное транспортное средство будет создавать препятствия для движения других транспортных средств или пешеходов, оно до начала задержания может быть перемещено путем управления его водителем либо должностным лицом, принявшем решение о задержании транспортного средства, в ближайшее место, где данное транспортное средство таких препятствий создавать не будет.

Задержание транспортного средства прекращается непосредственно на месте задержания транспортного средства в присутствии лица, которое может управлять данным транспортным средством в соответствии с

Правилами дорожного движения[439], если причина задержания транспортного средства устранена до начала движения транспортного средства, предназначенного для перемещения задержанного транспортного средства на специализированную стоянку.

В случае совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 12.9, ч.ч. 6 и 7 ст. 12.16 и ст. 12.21.3 КоАП РФ, в отношении транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, собственникам (владельцам) транспортных средств, задержание транспортного средства путем прекращения движения при помощи блокирующих устройств применяется до уплаты административного штрафа.

О задержании транспортного средства составляется протокол по правилам, предусмотренным ст. 27.13 КоАП РФ.

Лицо, привлеченное к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, оплачивает стоимость перемещения и хранения задержанного транспортного средства в сроки и по тарифам, которые устанавливаются уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Обязанность лица, привлеченного к административной ответственности за административное правонарушение, повлекшее применение задержания транспортного средства, по оплате стоимости перемещения и хранения задержанного транспортного средства отражается в постановлении о назначении административного наказания.

«Таким образом, по мысли федерального законодателя, задержанное средство может быть возвращено при условии устранения причины задержания и оплаты расходов на перемещение и хранение задержанного транспортного средства»[440].

Это правило, однако, не распространяется на транспортные средства

---

[439] Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (ред. от 13.02.2018) "О Правилах дорожного движения" // СПС «КонсультантПлюс».

[440] Определение Верховного Суда РФ от 20.02.2013 № 46-АПГ13-1 // СПС «КонсультантПлюс».

Вооруженных Сил РФ, войск национальной гвардии РФ, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны. Порядок их перемещения на специализированную стоянку, хранения, оплаты расходов на это, а также порядок их возврата установлен Постановлением Правительства РФ от 30.12.2012 № 1496[441].

Разновидностью задержания транспортного средства является *задержание судна, доставленного в порт Российской Федерации*.

Согласно ст. 27.13.1 КоАП РФ, судно, доставленное в порт Российской Федерации должностными лицами пограничных или таможенных органов, может быть задержано для выяснения обстоятельств административного правонарушения, обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, административная ответственность за которое установлена ч. 2 ст. 8.17, ст.ст. 8.18-8.20, ч. 2 ст. 11.7.1 КоАП РФ.

Срок задержания судна исчисляется с момента составления протокола о задержании судна и не может превышать 72 часа. По истечении срока задержания судно подлежит освобождению либо аресту.

О задержании иностранного судна федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами иностранных дел, незамедлительно уведомляет дипломатическое представительство или консульское учреждение государства флага судна в Российской Федерации.

Порядок хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата задержанных судов и порядок возмещения владельцам объектов

---

[441] Постановление Правительства РФ от 30.12.2012 № 1496 (ред. от 17.05.2017) «Об утверждении Правил перемещения транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, на специализированную стоянку, а также его хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортного средства» // СПС «КонсультантПлюс».

инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа, устанавливаются Постановлением Правительства РФ от 28.12.2012 № 1452.

При этом под хранением задержанного или арестованного судна понимается размещение его в специально отведенном месте, обеспечение сохранности данного судна, предотвращение несанкционированного доступа к нему и недопущение несанкционированных действий с ним.

Содержание задержанного или арестованного судна включает в себя снабжение его электроэнергией, топливом, водой в количестве, необходимом для обеспечения жизнедеятельности экипажа и безопасной стоянки судна.

Обеспечение безопасной стоянки задержанных или арестованных судов включает в себя мероприятия по обеспечению живучести судна, то есть его способности противостоять аварийным повреждениям, в том числе мероприятия по восстановлению и поддержанию судна в состоянии, пригодном для его использования. [442]

Еще одной обеспечительной мерой по делам об административных правонарушениях является *арест явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения товаров, транспортных средств и иных вещей,* а также *арест судна, доставленного в порт Российской Федерации*.

Данная мера обеспечения производства заключается в составлении описи указанных товаров, транспортных средств и иных вещей с объявлением лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении (либо его законному представителю) о запрете распоряжаться (а при необходимости и пользоваться) ими.

---

[442] Постановление Правительства РФ от 28.12.2012 № 1452 «О хранении, содержании, обеспечении безопасной стоянки и возврата задержанных или арестованных судов, возмещении владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа» (вместе с «Правилами хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата задержанных или арестованных судов, возмещения владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа») // СПС «КонсультантПлюс».

Применяется данная мера в случае, если такие товары, транспортные средства и иные вещи изъять невозможно или их сохранность может быть обеспечена без изъятия. Товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, могут быть переданы на ответственное хранение иным лицам, назначенным должностным лицом, наложившим арест.

По общему правилу арест товаров, транспортных средств и иных вещей осуществляется в присутствии владельца этих вещей, а также в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи. Исключением являются случаи, не терпящие отлагательства. Тогда арест вещей может быть осуществлен в отсутствие их владельца.

Об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей, а также об аресте судна, доставленного в порт Российской Федерации, составляется протокол.

В случае необходимости товары, транспортные средства и иные вещи, на которые наложен арест, упаковываются и (или) опечатываются. В случае отчуждения или сокрытия товаров, транспортных средств и иных вещей, на которые наложен арест, лицо, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, или хранитель подлежит уголовной ответственности, предусмотренной за незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации (ст. 312 УК РФ).

В отношении ареста судна, доставленного в порт Российской Федерации, действуют такие же правила, что и при аресте товаров, транспортных средств и иных вещей, с учетом, однако, специальных правил, предусмотренных ст. 27.14.1 КоАП РФ.

Так, например, судно, явившееся орудием совершения административного правонарушения, административная ответственность за которое установлена ч. 2 ст. 8.17, ст.ст. 8.18-8.20 КоАП РФ, подлежит незамедлительному освобождению после внесения залога за арестованное судно.

Залог за арестованное судно также является одной из мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Данная мера состоит во внесении физическим или юридическим лицом, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, административная ответственность за которое установлена ч. 2 ст. 8.17, ст.ст. 8.18-8.20, ч. 2 ст. 11.7.1 КоАП РФ, судовладельцем, страховщиком или компетентным органом государства флага судна денежных средств в суд, избравший данную меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

По ходатайству судовладельца, страховщика или компетентного органа государства флага иностранного судна залог за арестованное судно, посредством которого совершено административное правонарушение на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации, применяется в обязательном порядке.

Размер залога за арестованное судно определяется судом с учетом размера административного штрафа, установленного санкцией применяемой статьи Особенной части КоАП РФ, и (или) с учетом определяемых на основании заключения эксперта стоимости судна и других орудий совершения административного правонарушения и (или) размера ущерба, причиненного в результате совершения административного правонарушения. Кроме того, при определении размера залога за арестованное судно учитываются такие обстоятельства, как характер совершенного административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение (либо имущественное и финансовое положение юридического лица), обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

Залог за арестованное судно обращается в доход государства.

Другой мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях является *привод*. Традиционно под приводом понимают

«принудительное препровождение физического лица к месту рассмотрения дела в целях обеспечения своевременного и правильного рассмотрения данного дела»[443].

Привод может осуществляться исключительно к физическим лицам. Такими лицами могут быть: физическое лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; законный представитель юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, законный представитель несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, свидетель. Кроме того, лица, которые согласно нормам КоАП РФ, могут быть опрошены в качестве свидетеля, также могут подвергаться рассматриваемой обеспечительной мере (потерпевший, понятой и другие лица, в обязанности которых вменена явка по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении).

Порядок осуществления данной обеспечительной меры закреплен Приказом МВД России «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода»[444] и Приказом Минюста России «Об утверждении Порядка осуществления привода судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов»[445].

Одной из самых суровых обеспечительных мер, применяемых в отношении юридических лиц и предпринимателей без образования юридического лица, является *временный запрет деятельности*, ведь остановка работы юридического лица хотя бы на один день может стоить ему значительной суммы неполученной прибыли.

Ввиду суровости данной меры, КоАП РФ устанавливает, что применять

---

[443] Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. - 5-е изд., перераб. и доп. / Под общ. ред. Е.Н. Сидоренко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 1016 с.

[444] Приказ МВД России от 21.06.2003 № 438 (ред. от 01.02.2012) «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода» // СПС «КонсультантПлюс».

[445] Приказ Минюста России от 13.07.2016 № 164 «Об утверждении Порядка осуществления привода судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов» // СПС «КонсультантПлюс».

ее можно только в исключительных случаях, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды, для устранения допущенных нарушений, выразившихся в незаконном привлечении к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в несоблюдении установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, либо в нарушении правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), либо в повторном неприменении в установленных федеральными законами случаях контрольно-кассовой техники, и если предотвращение указанных обстоятельств другими способами невозможно.

Сущность временного запрета деятельности состоит в кратковременном, установленном на срок до рассмотрения дела об административном правонарушении 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.

Важной оговоркой является правило о том, что временный запрет деятельности может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

В случае нарушения законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма временный запрет деятельности не

применяется. А приостановление операций по счетам такой организации производится в соответствии с законодательством РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Временный запрет деятельности осуществляется должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, совершение которых может повлечь назначение административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

Протокол о временном запрете деятельности составляется по правилам, закрепленным в ст. 27.16 КоАП РФ. При этом должностным лицом, составившим протокол о временном запрете деятельности, производится наложение пломб, опечатывание помещений, мест хранения товаров и иных материальных ценностей, касс, а также применяются другие меры по исполнению должностным лицом юридического лица, лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или законным представителем юридического лица указанных в протоколе о временном запрете деятельности мероприятий, необходимых для временного запрета деятельности.

В отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, применяется такая обеспечительная мера, как помещение их в специальные учреждения.

Сущность *помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации*, заключается в их препровождении в специальные учреждения либо в специально отведенные для этого помещения пограничных органов и во временном содержании их в таких специальных учреждениях до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Согласно ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «специальное учреждение – специальное учреждение федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, или его территориального органа, предназначенное для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации»[446].

Иностранные граждане и лица без гражданства содержатся в специальных учреждениях в условиях, исключающих возможность их самовольного оставления. Целью помещения таких лиц в специальные учреждения выступает обеспечение исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства по административным правонарушениям в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

Иностранные граждане содержатся в специальных учреждениях в соответствии с принципами законности, гуманизма, уважения человеческого достоинства, личной безопасности, охраны здоровья граждан. Содержание иностранных граждан в специальных учреждениях не должно

---

[446] Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс».

сопровождаться причинением таким лицам физических или нравственных страданий. Также не допускается дискриминация лиц, размещенных в специальных учреждениях, либо предоставление им льгот и привилегий по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и иным обстоятельствам.

Статья 35.2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» регламентирует права и обязанности содержащихся в специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства.

Так, в отношении содержащихся в специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства проводится личный досмотр и досмотр находящихся при них вещей и предметов.

Перечень опасных веществ и предметов, запрещенных к хранению у иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в специальном учреждении, утвержден Приказом МВД России от 25.12.2017 № 959[447].

Кроме того, содержащиеся в данных учреждениях иностранные граждане и лица без гражданства подлежат круглосуточному контролю и надзору. При этом могут применяться аудиовизуальные, электронные и иные технические средства контроля и надзора, о чем уведомляются содержащиеся там лица.

Порядок приема и содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в специальных учреждениях, требования к содержанию таких лиц в специальных учреждениях, порядок проведения первичного медико-санитарного обеспечения и обеспечения лекарственными препаратами для

[447] Приказ МВД России от 25.12.2017 № 959 «Об утверждении форм документов, применяемых при личном досмотре иностранных граждан и лиц без гражданства, помещенных в специальные учреждения, предназначенные для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации либо реадмиссии, досмотре вещей и предметов, изъятии вещей, изъятых из оборота или ограниченных в обороте, находящихся при указанных иностранных гражданах и лицах без гражданства, а также перечня опасных веществ и предметов, запрещенных к хранению у иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в специальном учреждении» // СПС «КонсультантПлюс».

медицинского применения иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в специальных учреждениях, их права и обязанности утверждены Правительством РФ[448].

За нарушение условий и порядка содержания (пребывания) иностранных граждан в специальных учреждениях иностранные граждане несут ответственность в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

В целом, дополнение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях такой мерой, как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, вполне оправданно, ведь именно эта мера является реальным правовым инструментом для обеспечения исполнения такого вида административного наказания, как выдворение иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации.

Все обеспечительные меры вправе применять только уполномоченные на это лица, строго в пределах своих полномочий. Если же лицо, в отношении которого была применена та или иная обеспечительная мера, считает, что этим были нарушены его права и законные интересы, он вправе осуществлять защиту своих прав в судебном или административном порядке. Вред, причиненный в результате незаконного применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, подлежит возмещению в полном объеме, а должностное лицо, нарушившее права и законные интересы физических и юридических лиц - привлечению к юридической ответственности.

---

[448] Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306 (ред. от 17.06.2016) «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» // СПС «КонсультантПлюс».

§ 7. Стадии производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях, в основном, состоит из четырех стадий: возбуждение дела об административном правонарушении, рассмотрение дела, пересмотр постановления по делу и исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

Возбуждение дела об административном правонарушении

Дела об административных правонарушениях возбуждаются только должностными лицами и исключительно в пределах своих полномочий.

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются:

−непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

−поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

−сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (исключение составляют административные правонарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 5.27 и ст. 14.52 КоАП РФ);

−заявления лиц, участвующих в деле о банкротстве, и лиц, участвующих в арбитражном процессе по делу о банкротстве, органов управления должника - юридического лица, саморегулируемой организации арбитражных управляющих, содержащие достаточные данные, указывающие

на наличие события административного правонарушения (по ст.ст. 14.12, 14.13 и 14.23 КоАП РФ);

–фиксация административного правонарушения в области дорожного движения или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта РФ, совершенного с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи;

–подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица в случае фиксации административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи;

–принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения антимонопольного законодательства Российской Федерации (по правонарушениям, предусмотренным ст.ст. 14.9, 14.31, 14.32, 14.33, 14.40 КоАП РФ);

–принятие комиссией антимонопольного органа решения, которым установлен факт нарушения порядка осуществления федеральным органом исполнительной власти, органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления либо иным осуществляющим функции указанных органов органом или организацией, организацией, участвующей в предоставлении государственных или муниципальных услуг, процедуры, включенной в исчерпывающий перечень процедур в соответствующей сфере строительства, утвержденный Правительством РФ (по ст. 14.9.1 КоАП РФ);

–принятие комиссией федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по государственному контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа, решения, которым установлен факт нарушения законодательства Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа (по ст. 14.55.2 КоАП РФ);

–акт о наличии признаков административного правонарушения или преступления, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, который составлен производственным охотничьим инспектором в соответствии с законодательством Российской Федерации (по ст. 8.35, 8.37 КоАП РФ).

Моментом возбуждения дела об административном правонарушении является момент составления первого протокола по делу, будь то протокол об административном правонарушении, протокол осмотра места совершения административного правонарушения, протокол доставления, административного задержания или о применении другой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Также это может быть момент вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении или момент вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования. В некоторых случаях дело считается возбужденным с момента вынесения постановления по делу об административном правонарушении (в случаях, предусмотренных ч.ч. 1, 3 ст. 28.6 КоАП РФ).

Порядок возбуждения дела об административном правонарушении установлен главой 28 КоАП РФ.

Ст. 28.3 КоАП РФ регламентирует должностные лица каких органов государственной власти уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях.

По общему правилу протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного

правонарушения.

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

В случае проведения административного расследования протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования.

В некоторых случаях стадия возбуждения дела об административном правонарушении совпадает с его рассмотрением. Так, в случае выявления административного правонарушения, предусмотренного гл. 12 КоАП РФ, или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенных с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средств фото- и киносъемки, видеозаписи, то протокол об административном правонарушении не составляется, а сразу выносится постановление по делу об административном правонарушении. Причем законом предусмотрено, что вынесение такого постановления по делу осуществляется без участия лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. Экземпляры постановления по делу об административном правонарушении и материалов дела, полученных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, направляются лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

Стадия возбуждения дела об административном правонарушении

пропускается также в случае, если непосредственно на месте совершения административного правонарушения должностным лицом назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, в отношении лица, его совершившего, выносится постановление по делу об административном правонарушении.

Однако, если это физическое лицо оспаривает наличие события административного правонарушения или назначенное ему административное наказание, составляется и протокол об административном правонарушении, который приобщается к вынесенному постановлению.

С 2016 года действует правило, согласно которому при проведении автоматизированной информационной системой налоговых органов проверки поступивших сообщений и заявлений физических и юридических лиц о данных, указывающих на совершение лицом действий (бездействия), содержащих признаки состава административного правонарушения, административная ответственность за которое предусмотрена ч.ч. 2, 4 и 6 ст. 14.5 КоАП РФ, если указанное лицо признало наличие события вменяемого административного правонарушения и добровольно исполнило до вынесения постановления по делу об административном правонарушении обязанность, за неисполнение либо ненадлежащее исполнение которой лицо привлекается к административной ответственности, протокол об административном правонарушении не составляется, а постановление по делу об административном правонарушении выносится без участия указанного лица.

Если же данное лицо не признало наличие события вменяемого административного правонарушения, составляется протокол об административном правонарушении и дело об административном правонарушении рассматривается в порядке, предусмотренном общими правилами.

Порядок, сроки и условия проведения административного расследования установлены ст. 28.7 КоАП РФ.

Протокол или постановление прокурора об административном

правонарушении должны быть направлены судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение трех суток с момента их составления.

С 31 июля 2018 года к протоколу (или постановлению прокурора) об административном правонарушении должна прилагаться информация, необходимая в соответствии с правилами заполнения расчетных документов на перечисление суммы административного штрафа, предусмотренными законодательством Российской Федерации о национальной платежной системе.

Более сжатые сроки передачи дела на рассмотрение предусмотрены для тех административных правонарушений, совершение которых влечет административный арест либо административное выдворение. В указанных случаях протокол (постановление прокурора) передается на рассмотрение судье немедленно после его составления (вынесения).

"В случае, если применена мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде временного запрета деятельности, протокол об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности, а также протокол о временном запрете деятельности передаются на рассмотрение судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, немедленно после их составления"[449].

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело, вправе направить протокол обратно лицу, его составившему, для устранения недостатков протокола и других материалов дела об административном правонарушении.

Такими недостатками могут быть: составление протокола и оформление других материалов дела неправомочными лицами; неправильное составление

---

[449] Ч. 4 ст. 28.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

протокола и оформления других материалов дела; неполнота представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела.

На устранение недостатков КоАП РФ предусматривает срок не более трех суток. Материалы дела об административном правонарушении с внесенными в них изменениями и дополнениями возвращаются указанным судье, органу, должностному лицу в течение суток со дня устранения соответствующих недостатков.

Рассмотрение дела об административном правонарушении

Вторая стадия производства по делу об административном правонарушении именуется рассмотрением дела.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении судья (орган, должностное лицо) выясняют следующие вопросы:

1) относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;

2) имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;

3) правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, правильно ли оформлены иные материалы дела;

4) имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;

5) достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;

6) имеются ли ходатайства и отводы.

Вопрос о подведомственности и подсудности является важным, поскольку рассмотрение дела об административном правонарушении лицом, не уполномоченным в силу закона на рассмотрение данного дела, влечет незаконность вынесенного постановления. Так, исходя из положений ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ, обеспечение законности при применении мер административного принуждения предполагает не только наличие законных оснований для применения административного наказания, но и соблюдение

установленного законом порядка привлечения лица к административной ответственности.

Конституционный Суд РФ изложил позицию, согласно которой «решение, принятое с нарушением правил подсудности, не может быть признано правильным, поскольку оно - вопреки статье 47 (часть 1) Конституции Российской Федерации, закрепляющей право каждого на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, и статье 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации, не допускающей ограничение этого права ни при каких обстоятельствах, - принимается судом, не уполномоченным в силу закона на рассмотрение данного дела, что … является существенным (фундаментальным) нарушением, влияющим на исход дела и искажающим саму суть правосудия»[450].

«Разрешение дела с нарушением правил подсудности (подведомственности) не отвечает и требованию справедливого правосудия, поскольку … принятые в результате такого рассмотрения судебные акты не обеспечивают гарантии прав и свобод в сфере правосудия»[451].

Что касается подведомственности, то следует сказать, что КоАП РФ в гл. 23 устанавливает, какой из субъектов административной юрисдикции вправе рассматривать дела по конкретным административным правонарушениям.

Самые сложные дела об административных правонарушениях, влекущие самые суровые виды административных наказаний, таких как административный арест, административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации, временный запрет деятельности, лишение специального права и др., подведомственны судьям. По некоторым делам об административных правонарушениях предусмотрена совместная подведомственность судей и органов исполнительной власти или должностных лиц).

---

[450] Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2009 № 144-О-П // СПС «КонсультантПлюс».
[451] Постановление Верховного Суда РФ от 08.12.2017 № 74-АД17-14 // СПС «КонсультантПлюс».

Что касается обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, то КоАП РФ к таковым относит:

1) отсутствие события административного правонарушения;

2) отсутствие состава административного правонарушения;

3) действия лица в состоянии крайней необходимости;

4) издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;

5) признание утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность;

6) истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;

7) наличие по одному и тому же факту совершения противоправного деяния лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о назначении административного наказания, либо постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном той же статьей или той же частью статьи КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, либо постановления о возбуждении уголовного дела;

8) смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении;

9) внесение в единый государственный реестр юридических лиц записи о ликвидации юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, на основании определения арбитражного суда о завершении конкурсного производства в соответствии с законодательством о несостоятельности (банкротстве);

9) иные предусмотренные КоАП РФ обстоятельства, при наличии

которых лицо, совершившее действия (бездействие), содержащие признаки состава административного правонарушения, освобождается от административной ответственности.

В целях обеспечения законности и беспристрастности рассмотрения дела КоАП РФ устанавливает обязанность судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, на рассмотрение которых передано дело об административном правонарушении, заявить самоотвод в случаях, если:

- он является родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя;

- он лично, прямо или косвенно заинтересован в разрешении дела.

Само же по себе наличие информации о внепроцессуальном обращении, поступившем судье по находящемуся в его производстве делу об административном правонарушении, не может рассматриваться в качестве основания для отвода судьи.

При подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении могут быть вынесены следующие определения:

1) о назначении времени и места рассмотрения дела;

2) о вызове участников производства по делу об административном правонарушении, а также об истребовании необходимых дополнительных материалов по делу, о назначении экспертизы;

3) об отложении рассмотрения дела;

4) о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, которые составили протокол, в случае составления протокола и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела;

5) о передаче протокола об административном правонарушении и других

материалов дела на рассмотрение по подведомственности.

При наличии обстоятельств, исключающих производство по делу, выносится постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

По общему правилу местом рассмотрения дела об административном правонарушении является место его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица.[452] «Произвольный отказ в удовлетворении ходатайства о рассмотрении дела по месту жительства лица, привлекаемого к административной ответственности, не допускается, а право лица на рассмотрение дела по месту его жительства может быть ограничено лишь при необходимости защиты публичных интересов или интересов других участников производства по делу об административном правонарушении»[453].

Если же административное правонарушение совершено в Антарктике, дело рассматривается по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

По некоторым категориям дел об административных правонарушениях установлено иное место их рассмотрения. Так, если местом его совершения является территория другого государства (за исключением административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ), то дело об административном правонарушении рассматривается по месту выявления административного правонарушения. Также по месту выявления административного правонарушения рассматриваются дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 19.3, 20.2 и 20.2.2 КоАП РФ.

Дело об административном правонарушении, предусмотренном за

---

[452] См. подробнее: Губарева, Т.И. Административный процесс: учеб. пособие. - 2-е изд. / Т.И. Губарева. - М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015. - 167 с. С. 89-92.

[453] Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2010 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2011. - № 4.

незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП РФ) и совершенном за пределами Российской Федерации, рассматривается по месту нахождения органа, возбудившего указанное дело.

Дело об административном правонарушении, по которому проводилось административное расследование, рассматривается по месту нахождения органа, проводившего административное расследование.

Дела об административных правонарушениях несовершеннолетних, а также об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.35, 6.10, 20.22 КоАП РФ, рассматриваются по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Что касается дел об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 12 КоАП РФ, или административных правонарушений в области благоустройства территории, предусмотренных законами субъектов РФ, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, рассматриваются по месту нахождения органа, в который поступили материалы с этих специальных технических средств.

Что касается сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях, то следует отметить, что они достаточно коротки в сравнении со сроками рассмотрения уголовных дел или гражданских дел.

В соответствии со ст. 29.6 КоАП РФ орган или должностное лицо, правомочные рассматривать дело об административном правонарушении, должны его рассмотреть в пятнадцатидневный срок, а судьи - в двухмесячный срок.

Еще более сжатые сроки установлены для рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.1-5.25, 5.45-5.52, 5.56, 5.58, 5.69 КоАП РФ (5 дней), для дел об административных правонарушениях, за совершение которых может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления

деятельности и при этом применен временный запрет деятельности (7 суток), для дел об административных правонарушениях, совершение которых влечет административный арест либо административное выдворение (в день получения материалов дела), для дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 14.15.2 и 14.15.3 КоАП РФ (10 дней), а также в отношении лиц, подвергнутых административному задержанию (48 часов с момента его задержания).

При рассмотрении дела об административном правонарушении:

1) объявляется, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какого закона привлекается к административной ответственности;

2) устанавливается факт явки лиц, участвующих в рассмотрении дела и выясняются причины их неявки;

3) проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;

4) лицам, участвующим в рассмотрении дела, разъясняются их права и обязанности;

5) рассматриваются заявленные отводы и ходатайства;

6) выносится определение об отложении рассмотрения дела (при поступлении заявления о самоотводе или об отводе субъекта, рассматривающего дело; отводе специалиста, эксперта или переводчика, если указанный отвод препятствует рассмотрению дела по существу; при необходимости явки лица, участвующего в рассмотрении дела, истребования дополнительных материалов по делу или назначения экспертизы);

7) выносится определение о приводе лица, участие которого признается обязательным при рассмотрении дела;

8) выносится определение о передаче дела на рассмотрение по подведомственности.

В процессе рассмотрения дела об административном правонарушении оглашается протокол об административном правонарушении, а при

необходимости и иные материалы дела. Заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, показания других лиц, участвующих в производстве по делу, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, а в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении выносится постановление либо определение.

Определение выносится:

- о передаче дела судье, в орган, должностному лицу, уполномоченным назначать административные наказания иного вида или размера либо применять иные меры воздействия в соответствии с законодательством РФ;

- о передаче дела на рассмотрение по подведомственности.

Постановление выносится:

- о назначении административного наказания;

- о прекращении производства по делу об административном правонарушении (при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных ст. 24.5 КоАП РФ; при освобождении от административной ответственности и объявлении устного замечания; при прекращении производства по делу и передачи материалов дела прокурору, в орган предварительного следствия или в орган дознания в случае, если в действиях (бездействии) содержатся признаки преступления; в случае освобождения лица от административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные ст.ст. 6.8, 6.9, ч.ч. 2, 4 и 6 ст. 14.5, ст.ст. 14.32, 15.11, ч.ч. 1 и 2 ст. 16.2, ст.ст. 19.7.13, 19.15.1, 19.15.2, ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ, в соответствии с примечаниями к данным статьям).

Постановление по делу об административном правонарушении должно содержать:

1) должность, фамилию, имя, отчество судьи, должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, вынесших постановление, их адрес;

2) дату и место рассмотрения дела;

3) сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело;

4) обстоятельства, установленные при рассмотрении дела;

5) статью КоАП РФ или закона субъекта РФ, предусматривающую административную ответственность за совершение административного правонарушения, либо основания прекращения производства по делу;

6) мотивированное решение по делу;

7) срок и порядок обжалования постановления.

В случае необходимости в постановлении по делу об административном правонарушении должна быть указана информация о получателе штрафа, о сроках и порядке возмещения имущественного ущерба, о мероприятиях, необходимых для обеспечения исполнения административного наказания в виде административного приостановления деятельности, о мерах, необходимых для приостановления операций по счетам, решение вопроса о возвращении залога за арестованное судно залогодателю или об обращении залога за арестованное судно в доход государства, о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, если им назначается административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации и другая необходимая информация.

Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку физическому лицу, или законному представителю физического лица, или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе либо высылается указанным лицам по почте заказным почтовым отправлением в течение трех дней со дня вынесения указанного постановления.

Ст. 29.12.1 КоАП РФ установлен порядок исправления описок, опечаток и арифметических ошибок. Исправление описок, опечаток или арифметических ошибок осуществляется в виде определения.

Исправить допущенные в постановлении (или определении) описки, опечатки и арифметические ошибки судья, орган или должностное лицо, вынесшие постановление (или определение) по делу об административном правонарушении, вправе как по заявлению лиц, указанных в статьях 25.1-25.5.1, 25.11 КоАП РФ, судебного пристава-исполнителя, органа, должностного лица, исполняющих постановление (определение) по делу об административном правонарушении, так и по своей собственной инициативе. При этом важно оставить без изменения само содержание постановления (или определения).

Копия определения о внесенных исправлениях в течение трех дней со дня вынесения соответствующего определения направляются лицам, указанным в ст.ст. 25.1-25.5, 25.11 КоАП РФ, судебному приставу-исполнителю, органу, должностному лицу, исполняющим постановление, определение по делу об административном правонарушении, в случае подачи ими соответствующего заявления, а также должностному лицу, составившему протокол об административном правонарушении.

Пересмотр дела об административном правонарушении

Третьей стадией производства по делам об административных правонарушениях является пересмотр дела. Эта стадия является факультативной в силу своего необязательного присутствия в процессе. Наличие данной стадии производства обусловлено реализацией привлекаемого к административной ответственности лица, потерпевшим, законными представителями физических и юридических лиц, защитником, представителем, уполномоченным при Президенте РФ по защите прав предпринимателей или должностным лицом, уполномоченным составлять протокол об административном правонарушении, права на обжалование не вступившего в законную силу постановления по делу об административном

правонарушении.

Такая жалоба может быть подана в срок 10 суток со дня вручения или получения копии постановления, а жалоба на постановление по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст.ст. 5.1-5.25, 5.45-5.52, 5.56, 5.58, 5.69 КоАП РФ – в срок 5 дней.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается в вышестоящий суд (или арбитражный суд) или вышестоящему должностному лицу в зависимости от того, кем было вынесено обжалуемое постановление.

Порядок подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении регламентирован ст. 30.2 КоАП РФ и Письмом Верховного Суда РФ от 20.08.2003 № 1536-7/общ[454].

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подлежит рассмотрению в 10-дневный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в орган, должностному лицу, правомочным рассматривать жалобу, и в 2-месячный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в суд, правомочный рассматривать жалобу

Что касается жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 5.1-5.25, 5.45-5.52, 5.56, 5.58, 5.69 КоАП РФ, а также жалоб на постановления о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности, - они подлежат рассмотрению в 5-дневный срок со дня их поступления.

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

---

[454] Письмо Верховного Суда РФ от 20.08.2003 № 1536-7/общ. «Разъяснения о порядке вступления в силу постановлений и (или) решений по делам об административных правонарушениях в случае их обжалования» // СПС «КонсультантПлюс».

Целью рассматриваемой стадии производства по делу об административном правонарушении является проверка законности и обоснованности обжалуемого постановления по делу. В этой связи законом прямо предусмотрено, что судья, вышестоящее должностное лицо не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объеме. Для этого проверяются законность и обоснованность вынесенного постановления на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов; заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу об административном правонарушении; при необходимости заслушиваются показания других лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, осуществляются другие процессуальные действия в соответствии с КоАП РФ. В случае участия в рассмотрении дела прокурора заслушивается его заключение.

По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении может быть вынесено одно из следующих решений:

1) об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;

2) об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;

3) об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии хотя бы одного из обстоятельств, предусмотренных статьями 2.9, 24.5 КоАП РФ, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;

4) об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение 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 об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания;

5) об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом.

Если же в ходе рассмотрения жалобы выяснено, что ее рассмотрение не относится к компетенции данных судьи, должностного лица, то выносится определение о передаче жалобы на рассмотрение по подведомственности.

В рамках третьей стадии производства по делам об административных правонарушениях осуществляется также пересмотр постановления по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, и (или) решение вышестоящего должностного лица по жалобе на это постановление.

Кроме лиц, которые вправе обжаловать постановление по делу об административном правонарушении, решение по жалобе может быть обжаловано также должностным лицом, вынесшим такое постановление.

Постановление по делу, а также решение по жалобе могут быть опротестованы прокурором.

КоАП РФ также предоставляет участникам производства по делам об административных правонарушениях, указанным в ст.ст. 25.1-25.5.1 КоАП РФ, а также прокурору, право на обжалование, опротестование вступивших в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов.

Жалобы, протесты на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов подаются (приносятся) в верховные суды

республик, краевые, областные суды, суды городов Москвы и Санкт-Петербурга, суды автономной области и автономных округов, Верховный Суд Российской Федерации.

По жалобе (или протесту), принятой к рассмотрению, постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов проверяются исходя из доводов, изложенных в жалобе, протесте, и возражений другой стороны, содержащихся в отзыве на жалобу, протест. У судьи, принявшего к рассмотрению жалобу (протест), есть право в интересах законности проверить дело об административном правонарушении в полном объеме.

Решение по жалобе или протесту должно быть вынесено не позднее двух месяцев со дня их поступления в суд, а в случае истребования дела об административном правонарушении - не позднее одного месяца со дня поступления дела в суд.

Решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов принимается в форме постановления:

1) об оставлении постановления по делу, решения по жалобе (или протесту) без изменения, а жалобы или протеста на вступившие в законную силу постановление по делу и решения по жалобе (протесту) без удовлетворения;

2) об изменении постановления по делу об административном правонарушении и решения по результатам рассмотрения жалобы (протеста), если допущенные нарушения норм КоАП РФ или закона субъекта РФ об административных правонарушениях могут быть устранены без возвращения дела на новое рассмотрение и при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесены указанные постановление, решение;

3) об отмене постановления по делу и решения по жалобе (протесту) и о

возвращении дела на новое рассмотрение в случаях существенного нарушения процессуальных требований, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело;

4) об отмене постановления по делу и решения по жалобе (протесту) и о прекращении производства по делу.

Постановление, принятое по результатам рассмотрения жалобы или протеста на вступившие в законную силу постановление по делу и решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов, вступает в законную силу со дня его принятия.

Исполнение постановлений о назначении административных наказаний

Четвертая, заключительная стадия производства по делам об административных правонарушениях состоит в исполнении постановления о назначении административного наказания.

Постановление по делу об административном правонарушении является обязательным для исполнения всеми органами государственной власти и местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, а также юридическими лицами.

Постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению в полном объеме с момента его вступления в законную силу. Исключение составляет возможность уплаты административного штрафа в размере половины суммы в течение 20 дней со дня вынесения постановления по делу (ч. 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ).

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

«Исполнительное производство возбуждается предъявлением исполнительных документов к взысканию. Исполнительный документ выдается только при наличии оснований исполнения (т.е. актов, подлежащих

исполнению). Исполнительные документы (после оснований исполнения) являются вторым юридическим фактом в фактическом составе возникновения исполнительного производства. И именно исполнительный документ указывает на наличие условий, дающих право применения мер государственного принуждения»[455].

Требования, предъявляемые к исполнительным документам, установлены федеральным законом «Об исполнительном производстве»[456].

КоАП РФ предусматривает возможность отсрочки или рассрочки исполнения постановления о назначении административного наказания при наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права, принудительного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства или в виде административного штрафа невозможно в установленные сроки.

В случае применения отсрочки или рассрочки исполнения постановления о назначении административного наказания суд, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, указывают в постановлении срок, с которого начинается исполнение административного наказания.

Исполнение постановления прекращается в следующих случаях:

1) издания акта амнистии, если он устраняет применение административного наказания;

2) признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное (за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность);

3) смерти лица, привлеченного к административной ответственности,

---

[455] Чмырев, С.Н. Исполнительные документы и требования, предъявляемые к исполнительным документам / С.Н. Чмырев, Т.И. Губарева // Вестник экономической безопасности. - 2016. - № 2. - С. 254-257.

[456] Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «Об исполнительном производстве» // СПС «КонсультантПлюс».

или объявления его умершим;

4) внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о ликвидации юридического лица, привлеченного к административной ответственности, на основании определения арбитражного суда о завершении конкурсного производства в соответствии с законодательством о несостоятельности (банкротстве);

5) внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи об исключении юридического лица, привлеченного к административной ответственности, из единого государственного реестра юридических лиц;

6) истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания;

5) отмены постановления;

6) вынесения постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания в случаях, предусмотренных КоАП РФ.

«Согласно ст. 31.11 КоАП РФ административное наказание, назначенное судом Российской Федерации, в случае невозможности его исполнения в пределах юрисдикции Российской Федерации, может быть исполнено иностранным государством, если такая возможность предусматривается международным договором Российской Федерации, участником которого является это иностранное государство».[457]

Момент исполнения постановления о назначении административного наказания совпадает с окончанием производства по делу об административном правонарушении.

Но лицо, привлеченное к административной ответственности, остается в статусе лица, подвергнутого административному наказанию, до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления (ст. 4.6 КоАП РФ).

---

[457] Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016) // СПС «КонсультантПлюс».

§ 8. Порядок исполнения отдельных видов административных наказаний

Предупреждение, являясь мерой административного наказания, выраженной в официальном порицании физического или юридического лица, выносимое в письменной форме.

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

Постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения исполняется судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, путем вручения или направления копии постановления лицу, привлеченному к административной ответственности.

Предупреждение следует отличать от устного замечания, когда судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, при малозначительности совершенного правонарушения могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

И, несмотря на мягкость предупреждения как вида административного наказания, эта мера влечет состояние административной наказанности, и лицо считается привлеченным к административной ответственности в течение одного года с момента исполнения данного наказания.

Административный штраф – самый распространенный вид

административного наказания, представляющий собой денежное взыскание, выражающееся в рублях и устанавливающееся для граждан в размере, не превышающем пяти тысяч рублей, для должностных лиц - пятидесяти тысяч рублей, для юридических лиц - одного миллиона рублей.

Однако, эти предельные цифры применимы не всегда. Так, для граждан может устанавливаться административный штраф в размере семи тысяч рублей (ч. 2 ст. 19.15.1 и ч. 2 ст. 19.15.2 КоАП РФ), десяти тысяч рублей (ст.ст. 7.1, 7.2, 12.21.3, 13.35, ч. 6.4 ст. 15.25 КоАП РФ), пятнадцати тысяч рублей (ст.ст. 5.20, 5.66, 7.19, ч. 1 ст. 14.10, ст.ст. 18.20, 20.33 КоАП РФ), двадцати тысяч рублей (ст. 5.35.1, ч. 1 ст. 8.8, ч. 6.5 ст. 15.25, ч. 6 ст. 19.4, ч. 25 ст. 19.5 КоАП РФ), тридцати тысяч рублей (ч.ч. 1 и 2 ст. 5.22, ст. 6.1.1, ч. 5 ст. 9.23 КоАП РФ), пятидесяти тысяч рублей (ст. 5.16, ч. 1 ст. 5.17, ст.ст. 5.18, 5.19, ч. 3 ст. 5.22, ст. 5.26, 5.50, 6.22, ч. 4 ст. 6.29, ст.ст. 7.9, 8.7, ч.ч. 3 и 4 ст. 8.8, ч.ч. 2 и 3 ст. 11.15.1, ч.ч. 2 и 3 ст. 11.15.2, ст.ст. 12.7, 12.8, ч. 2 ст. 12.24, ст. 12.26, ч. 3 ст. 12.27, ст.ст. 12.33, 14.1.2 КоАП РФ и др.), двухсот тысяч рублей (ст.ст. 6.33, 11.20.1, 13.37, 14.15.2, 14.15.3, ч. 5 ст. 14.35, ч. 1 ст. 19.7.10-1, ч. 1 ст. 19.7.10-2, ч. 3 ст. 19.21, ч. 3 ст. 20.13 КоАП РФ и др.), трехсот тысяч рублей (ст. 5.38, ч.ч. 2 и 4 ст. 6.21, ст.ст. 7.13, 7.14, и др. КоАП РФ), и даже в размере пятисот тысяч рублей (ст.ст. 7.5, 11.7.1, ч.ч. 1-6 ст. 12.21.1, ч. 4 ст. 14.57, ч. 3 ст. 17.15 КоАП РФ).

Должностным лицам также могут назначаться повышенные административные штрафы. Так, в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 5.26, ч.ч. 2 и 4 ст. 5.64, ч. 1 ст. 5.68, ст.ст. 6.22, 7.9, 7.19, ч. 1 ст. 7.23.3, ст. 8.7, ч. 3 ст. 8.8, ст. 9.22, ч. 5 ст. 9.23 и др. должностным лицам могут назначаться административные штрафы до ста тысяч рублей, в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 5.26, ч. 2 ст. 6.21, ч. 2 ст. 7.23.3, ч. 4 ст. 8.8, ст.ст. 14.15.2, 14.15.3, ч.ч. 2.1 и 2.2 ст. 14.16, ч. 4 ст. 14.17, ч. 2 ст. 14.17.1, ч. 6 ст. 14.40, ч. 2 ст. 14.57, ст. 20.32 КоАП РФ - до двухсот тысяч рублей, в случаях, предусмотренных ч. 6 ст. 19.4 КоАП РФ, - трехсот тысяч рублей, в случаях, предусмотренных ст. 13.37 КоАП РФ, - четырехсот тысяч рублей, в случаях,

предусмотренных ст.ст. 5.38, 6.33, 7.13, 7.14, ч. 3 ст. 7.14.1, ст.ст. 7.14.2, 7.15, 7.16, 19.34, ч.ч. 1-4 и 6.1-8 ст. 20.2, ст.ст. 20.2.2, 20.18 КоАП РФ, - шестисот тысяч рублей, в случаях, предусмотренных ст.ст. 19.7.10-1, 19.7.10-2 КоАП РФ, - семисот тысяч рублей, в случаях, предусмотренных ст.ст. 7.5, 11.20.1 КоАП РФ, - восьмисот тысяч рублей, в случаях, предусмотренных ст. 11.7.1, ч. 3 ст. 14.17, ч. 4 ст. 14.57, ч. 1 ст. 15.36, ч.ч. 1-5 ст. 15.39, ст. 15.40 КоАП РФ, - одного миллиона рублей.

То же самое исключение составляет административный штраф в отношении юридических лиц в случаях, предусмотренных ст. 14.15.3, ч. 2 ст. 19.7.10-1, ч. 2 ст. 19.7.10-2 КоАП РФ, - трех миллионов рублей, в случаях, предусмотренных ст.ст. 6.19, 6.20, 6.33, ч. 1 ст. 7.13, ч. 3 ст. 7.14.1, ст. 7.14.2, ч. 2 ст. 11.7.1, ст. 11.20.1 и др. КоАП РФ, - пяти миллионов рублей, а в случаях, предусмотренных ст. 7.5, ч. 2 ст. 7.13, ст. 7.14.1, ч. 2 ст. 7.15, ч. 1 ст. 14.51, ст. 15.27.1, ч.ч. 1-5 ст. 15.39 КоАП РФ, - шестидесяти миллионов рублей.

Кроме того, административный штраф может выражаться в величине, кратной:

1) стоимости предмета административного правонарушения;

2) сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов, сборов или таможенных пошлин, либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, и т.д.;

3) сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, либо сумме расходов правонарушителя на приобретение товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, за год;

4) сумме выручки правонарушителя от реализации всех товаров (работ, услуг) за календарный год;

5) сумме выручки правонарушителя от реализации топлива за календарный год;

6) сумме выручки правонарушителя, полученной от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) за весь период, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года;

7) сумме затрат, включенных в себестоимость продукции по государственному оборонному заказу, не относящихся к производству такой продукции;

8) начальной (максимальной) цене гражданско-правового договора, предметом которого является поставка товара, выполнение работы или оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением или иным юридическим лицом;

9) сумме излишнего дохода либо сумме убытков, которых лицо избежало в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком;

10) незадекларированной сумме наличных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов;

11) сумме средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению, либо сумме бюджетного кредита, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо сумме платы за пользование бюджетным кредитом, не перечисленной в установленный срок на счета бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и т.п.;

12) разности суммы административного штрафа, который был бы наложен за совершение административного правонарушения при

представлении достоверных сведений (информации), необходимых для расчета размера административного штрафа, и суммы наложенного административного штрафа;

13) кадастровой стоимости земельного участка;

14) стоимости неисполненных обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг;

15) цене совершенной государственным (муниципальным) унитарным предприятием или государственным (муниципальным) учреждением сделки;

16) сумме денежных средств, которые получены редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем и информация о получении которых должна предоставляться в соответствии с законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации;

17) сумме ранее наложенного административного штрафа.

Минимальный размер административного штрафа установлен в сумму сто рублей для всех правонарушений, а за совершение административного правонарушения в области дорожного движения - пятисот рублей.

Другие особенности исчисления административного штрафа установлены ст. 3.5 КоАП РФ.

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

Данный вид административного наказания не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

Общий срок уплаты административного штрафа составляет не более шестидесяти дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки его уплаты.

В отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которым назначено одновременно и выдворение за пределы Российской Федерации, действуют более сжатые сроки уплаты административного штрафа. В таких случаях административный штраф должен быть уплачен не позднее следующего дня после дня вступления в законную силу соответствующего постановления по делу об административном правонарушении.

КоАП РФ установил возможность льготной уплаты административного штрафа за совершение административного правонарушения, предусмотренного главой 12 КоАП РФ (кроме ч. 1.1 ст. 12.1, ст. 12.8, ч.ч. 6 и 7 ст. 12.9, ч. 3 ст. 12.12, ч. 5 ст. 12.15, ч. 3.1 ст. 12.16, ст.ст. 12.24, 12.26, ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ, а также в случае рассрочки или отсрочки его уплаты) в размере пятидесяти процентов от назначенного, если он уплачивается не позднее двадцати дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа.

В правоприменительной практике возникали случаи, когда дело об административном правонарушении возбуждалось в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ. При этом копия соответствующего постановления лицом, подвергнутым административному штрафу, была получена по истечении двадцатидневного срока со дня его вынесения. В этом случае фактически исключалась возможность уплаты административного штрафа в размере половины от назначенной суммы, так как нормы законодательства об административных правонарушениях не предусматривают восстановления (продления) срока для льготной уплаты административного штрафа, назначенного за административное правонарушение в области дорожного движения, даже если он был пропущен не по вине заинтересованного лица.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ по этому вопросу, рассматриваемая ситуация «влечет за собой не имеющую объективного и разумного оправдания дифференциацию прав и обязанностей лиц, относящихся к одной и той же категории субъектов административной

ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения, порождающую - в нарушение конституционных принципов равенства и справедливости, охватывающих своим воздействием законодательное регулирование как прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции Российской Федерации, так и прав, приобретаемых на основании закона, - предпосылки для дискриминационного правоприменения»[458].

Направление в рассматриваемой ситуации в адрес лица, подвергнутого административному штрафу без составления протокола об административном правонарушении, соответствующего sms-оповещения о наложенном административном штрафе или размещение постановления в форме электронного документа (или информации о нем) на различных интернет-сайтах, включая официальный сайт ГИБДД МВД России (www.gibdd.ru), не в состоянии компенсировать несвоевременное получение лицом, подвергнутым административному штрафу, копии постановления о его назначении. Так как такое оповещение является факультативным средством оповещения о зафиксированных работающими в автоматическом режиме административных правонарушениях в области дорожного движения, имеющим преимущественно неофициальный (справочный) характер, то оно ориентировано, прежде всего, на инициативное обращение граждан к таким информационным ресурсам, а посему не имеет законодательного закрепления соответствующей обязанности.

В этой связи Конституционный Суд РФ признал ч. 1.3 ст. 32.2 КоАП РФ не соответствующей Конституции РФ, а именно ее ст.ст. 19 (ч.ч. 1 и 2), 35 (ч. 1), 45 и 46 (ч.ч. 1 и 2), в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования ею исключается возможность восстановления двадцатидневного срока, установленного для льготной уплаты административного штрафа.

---

[458] Постановление Конституционного Суда РФ от 04.12.2017 № 35-П «По делу о проверке конституционности части 1.3 статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Ю.А. Рейнхиммеля» // СПС «КонсультантПлюс».

В случае назначения административного штрафа несовершеннолетнему лицу, при отсутствии у него самостоятельного заработка, административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения – это вид административного наказания, представляющий собой принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей, явившихся орудием совершения или предметом административного правонарушения.

При этом конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, принадлежащих на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному в судебном порядке виновным в его совершении, не применяется. Исключение составляют административные правонарушения в области таможенного дела.

Законом предусмотрено, что 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, а также изъятых из оборота либо находившихся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение, по иным причинам и на этом основании подлежащих обращению в собственность государства или уничтожению.

Конфискация не применяется к некоторым субъектам. Так, конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может быть применена к лицам, для которых охота (или рыболовство) является основным законным источником средств к существованию.

Данный вид административного наказания может быть назначен только судьей. «Выводы о необходимости применения конфискации либо о ее

неприменении к виновному лицу должны быть мотивированы в постановлении о привлечении лица к административной ответственности»[459].

Исполняется постановление о конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения судебным приставом-исполнителем, постановление о конфискации оружия и боевых припасов - территориальными органами Федеральной службы войск национальной гвардии РФ, а постановление о конфискации вещи, явившейся орудием совершения или предметом административного правонарушения в области таможенного дела исполняется таможенным органом, осуществившим изъятие указанной вещи.

Реализация конфискованных вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, осуществляется в порядке, установленном Положением о порядке реализации имущества, обращенного в собственность государства[460].

Конфискованные товары легкой промышленности, входящих в Перечень товаров легкой промышленности, изъятых из незаконного оборота или конфискованных при производстве по уголовным делам или делам об административных правонарушениях и подлежащих уничтожению[461], подлежат уничтожению в порядке, установленном Положением об учете, оценке и распоряжении имуществом, обращенным в собственность государства[462].

Конфискованное игровое оборудование, которое использовалось при незаконных организации или проведении азартных игр, а также орудия

---

[459] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.11.2010 № 27 (ред. от 31.10.2017) «О практике рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил и требований, регламентирующих рыболовство» // СПС «КонсультантПлюс».

[460] Постановление Правительства РФ от 30.09.2015 № 1041 (ред. от 26.09.2017) «О порядке реализации имущества, обращенного в собственность государства, и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 909» // СПС «КонсультантПлюс».

[461] Постановление Правительства РФ от 07.03.2014 № 180 (ред. от 21.02.2017) «Об утверждении перечня товаров легкой промышленности, изъятых из незаконного оборота или конфискованных при производстве по уголовным делам или делам об административных правонарушениях и подлежащих уничтожению, а также о порядке их уничтожения» // СПС «КонсультантПлюс».

[462] Постановление Правительства РФ от 29.05.2003 № 311 (ред. от 21.02.2017) «О порядке учета, оценки и распоряжения имуществом, обращенным в собственность государства» // СПС «КонсультантПлюс».

совершения административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 14.27 КоАП РФ, также подлежат уничтожению.

Лишение специального права, предоставленного физическому лицу, устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ.

Что признается таким специальным правом, ст. 3.8 КоАП РФ прямо не называет. Однако системный анализ норм КоАП РФ позволяет назвать четыре вида таких прав:

1. право управления транспортным средством соответствующего вида или другими видами техники (осуществляется путем изъятия и хранения в течение срока лишения указанного специального права водительского удостоверения, удостоверения на право управления судами (в том числе маломерными) или удостоверения тракториста-машиниста (тракториста), если водитель, судоводитель или тракторист-машинист (тракторист) лишен права управления всеми видами транспортных средств, судов (в том числе маломерных) и другой техники);

2. право на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств (осуществляется путем изъятия и хранения в течение срока лишения указанного специального права специального разрешения на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств);

3. право осуществлять охоту (осуществляется путем аннулирования охотничьего билета);

4. право на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему (осуществляется путем аннулирования лицензии на приобретение оружия и (или) разрешения на хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему и изъятия оружия и патронов к нему).

Лишение физического лица ранее предоставленного ему специального права устанавливается также за уклонение от исполнения иного

административного наказания, назначенного за нарушение порядка пользования этим правом, в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, за нарушение установленного в соответствии с законодательством об исполнительном производстве временного ограничения на пользование специальным правом.

Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет. По истечении срока лишения специального права документы, изъятые у лица, подвергнутого данному виду административного наказания, подлежат возврату. Исключение составляют случаи, когда водительское удостоверение или удостоверение тракториста-машиниста (тракториста) возвращаются после проверки знания им Правил дорожного движения и после уплаты в установленном порядке наложенных на него административных штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения, а в некоторых случаях также после медицинского освидетельствования данного лица на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством.

Хранение невостребованных документов осуществляется в течение трех лет. По истечении указанного срока невостребованные документы подлежат уничтожению.

В силу суровости указанного вида административного наказания законом предоставлено право на его назначение только судьям.

Законом предусмотрено ограничение в назначении данного вида административного наказания для некоторых категорий обладателей специальных прав.

Так, лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью (исключение составляют случаи совершения административных правонарушений, предусмотренных ч.ч. 1 и 2 ст. 12.8, ч. 7 ст. 12.9, ч. 3 ст. 12.10, ч. 5 ст. 12.15, ч. 3.1 ст. 12.16, ст. 12.24, ч. 1 ст. 12.26, ч.ч. 2 и 3 ст. 12.27 КоАП РФ).

Также лишение специального права в виде права осуществлять охоту не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию (исключение составляют случаи совершения административных правонарушений, предусмотренных ч. 1.2 ст. 8.37 КоАП РФ).

Административный арест – один из самых суровых видов административных наказаний, заключающийся в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества сроком до пятнадцати суток, а за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо организацию повлекшего нарушение общественного порядка массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции либо за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах - до тридцати суток.

Срок административного задержания включается в срок административного ареста.

В силу того, что назначение административного ареста влечет за собой существенное ограничение основных прав и свобод человека и гражданина, законом предусмотрено, что данный вид административного наказания вправе назначать только судьи и лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений.

Кроме того, административный арест не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, войск национальной гвардии РФ,

Государственной противопожарной службы и таможенных органов.

Постановление судьи об административном аресте исполняется органами внутренних дел немедленно после вынесения такого постановления.

Отбывание административного ареста осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом о порядке отбывания административного ареста[463].

Местами отбывания административного ареста являются подразделения территориальных органов Министерства внутренних дел. Внутренний распорядок в местах отбывания административного ареста определяется Правилами внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста[464]. Данные Правила содержат нормы о приеме и размещении лиц, подвергнутых административному аресту, о порядке проведения личного досмотра лиц, подвергнутых административному аресту, досмотра находящихся при них вещей, поступающих им посылок, передач, письменной корреспонденции, а также отправляемых ими писем, о порядке личного приема лиц, подвергнутых административному аресту, администрацией места отбывания административного ареста, о проведении ежедневных прогулок лиц, подвергнутых административному аресту, о предоставлении свиданий с близкими родственниками или близкими лицами, а также с адвокатами или иными лицами, имеющими право на оказание юридической помощи лицам, подвергнутым административному аресту, о материально-бытовом обеспечении таких лиц, об их санитарной обработке, о медицинское обеспечении и другие правила.

Так, лицам, подвергнутым административному аресту, предоставляется индивидуальное спальное место, выдается туалетная бумага, а также по их просьбе мыло, зубная щетка, зубная паста, одноразовая бритва, средства

---

[463] Федеральный закон от 26.04.2013 № 67-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О порядке отбывания административного ареста» // СПС «КонсультантПлюс».

[464] Приказ МВД России от 10.02.2014 № 83 (ред. от 30.08.2017) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста» // СПС «КонсультантПлюс».

личной гигиены (для женщин).

Также во временное бесплатное пользование выдаются:

1. Постельные принадлежности (матрац, подушка, одеяло).

2. Постельное белье (две простыни, наволочка).

3. Два полотенца.

4. Столовая посуда и столовые приборы (миска, кружка, ложка), только на время приема пищи.

Для общего пользования в помещения для содержания лиц, подвергнутых административному аресту, выдаются мыло хозяйственное, настольные игры, издания периодической печати, приобретаемые администрацией места отбывания административного ареста в пределах выделяемых на эти цели средств, уборочный инвентарь для поддержания чистоты в помещении и тазы для гигиенических целей и стирки одежды.

Исполнение постановления об административном аресте может быть приостановлено на срок до семи суток или прекращено судьей на основании письменного заявления лица, подвергнутого административному аресту, в случае возникновения исключительных личных обстоятельств (тяжелого заболевания (состояния здоровья), смерти близкого родственника или близкого лица либо чрезвычайной ситуации, причинившей значительный материальный ущерб лицу, подвергнутому административному аресту, или его семье), а также на основании медицинского заключения о наличии у лица, подвергнутого административному аресту, заболевания, травмы или увечья, препятствующих отбыванию административного ареста.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства – это вид административного наказания, заключающийся в принудительном и контролируемом перемещении указанных лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без

гражданства из Российской Федерации.

Таким образом, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства может осуществляться двумя способами - принудительное и контролируемое перемещение указанных лиц через Государственную границу РФ и контролируемый самостоятельный выезд таких лиц из Российской Федерации.

Данный вид административного наказания может назначаться судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию - соответствующими должностными лицами.

Данный вид административного наказания не может применяться к военнослужащим, являющимся иностранными гражданами.

Кроме того, исходя из правоприменительной практики, административное выдворение не назначается также иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые зарегистрировали брак на территории РФ и гражданином РФ и, тем более, при наличии детей, являющихся гражданами РФ.

Так, Верховный Суд РФ указал: «Следует также учитывать, что выдворение лица из страны, в которой проживают члены его семьи, может нарушать право на уважение семейной жизни, гарантированное п. 1 ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Поэтому при назначении наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации судья должен исходить из действительной необходимости применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства такой меры ответственности, а также из ее соразмерности целям административного наказания, с тем чтобы обеспечить достижение справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках

производства по делу об административном правонарушении»[465]. При этом «если необходимость применения к иностранному гражданину или лицу без гражданства административного выдворения за пределы Российской Федерации как единственно возможного способа достижения целей административного наказания, связанного с предупреждением совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ), будет установлена, назначение ему дополнительного административного наказания в виде административного выдворения не исключается»[466].

Дисквалификация – это вид административного наказания, который заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ, либо осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг либо деятельность в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий, либо осуществлять деятельность в области проведения экспертизы промышленной безопасности, либо осуществлять деятельность в области независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности), либо осуществлять медицинскую деятельность или фармацевтическую деятельность.

Для должностного лица назначение данного вида административного

---

[465] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

[466] Там же.

наказания влечет ограничение конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ) и право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию (ч. 1 ст. 37 Конституции РФ). В этой связи административное наказание в виде дисквалификации назначается только судьей.

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет. Постановление о дисквалификации должно быть исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности, немедленно после вступления постановления в законную силу.

Исполнение постановления о дисквалификации производится путем прекращения договора (контракта) с дисквалифицированным лицом. При этом при заключении договора (контракта) уполномоченное заключить договор (контракт) лицо обязано запросить информацию о наличии дисквалификации физического лица в органе, ведущем реестр дисквалифицированных лиц, - налоговом органе. Порядок ведения данного реестра установлен Приказом Федеральной налоговой службы РФ «Об организации работы налоговых органов по формированию и ведению реестра дисквалифицированных лиц»[467].

Лицо считается исключенным из реестра дисквалифицированных лиц по истечении срока дисквалификации или при наличии в федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на ведение реестра дисквалифицированных лиц, вступившего в силу судебного акта об отмене постановления о дисквалификации.

Сведения, содержащиеся в реестре дисквалифицированных лиц, являются открытыми для всеобщего ознакомления. Сведения, содержащиеся в реестре дисквалифицированных лиц, размещаются на официальном сайте в

[467] Приказ ФНС России от 19.12.2011 № ММВ-7-6/941@ (ред. от 20.11.2014) «Об организации работы налоговых органов по формированию и ведению реестра дисквалифицированных лиц» // СПС «КонсультантПлюс».

сети «Интернет», плата за доступ к ним не взимается.

Административное приостановление деятельности – вид административного наказания, применяемый к юридическим лицам и лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Административное приостановление деятельности является самым суровым видом административного наказания для юридических лиц, поскольку суммы неполученных доходов вследствие временного прекращения деятельности юридического лица или его филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг, могут оказаться гораздо больше сумм административных штрафов, предусмотренных для юридических лиц.

Поэтому административное приостановление деятельности назначается только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания. Кроме того, законом предусмотрено, что административное приостановление деятельности назначается судьей. И лишь за административное правонарушение, предусмотренное ч. 3 ст. 9.1 КоАП РФ (в части грубого нарушения требований промышленной безопасности), административное приостановление деятельности назначается должностными лицами, указанными в п.п. 1 и 4 ч. 2 ст. 23.31 КоАП РФ.

Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до девяноста суток. При этом в срок административного приостановления деятельности засчитывается срок временного запрета деятельности. Указанный срок начинает течь с момента фактического приостановления деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их

филиалов, представительств и т.д.

Постановление судьи, органа, должностного лица, назначивших административное наказание в виде административного приостановления деятельности, исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после вынесения такого постановления.

При этом при административном приостановлении деятельности не допускается применение мер, которые могут повлечь необратимые последствия для производственного процесса, а также для функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения.

В целях защиты прав юридических лиц, а также государственной поддержки малого предпринимательства законодатель предусмотрел возможность досрочного прекращения исполнения административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

В юридической литературе ставится под сомнение достижение целей административного наказания таким его видом, как административное приостановление деятельности, ведь «если это коммерческая организация, то, конечно, любое отсутствие деятельности равнозначно потере прибыли. Но когда на исполнение поступают документы о приостановлении деятельности муниципальных организаций (в которых в связи с их недофинансированием найти нарушения не составляет труда), то, как правило, отсутствие деятельности или запрет на эксплуатацию помещения доставляет неудобства только третьим лицам»[468].

По истечении срока, установленного в постановлении об административном приостановлении деятельности, должностное лицо, уполномоченное в соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протокол об административном правонарушении, проверяет устранение обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного наказания в

[468] Ермолинская, Т. Принудительно замороженные / Т. Ермолинская // ЭЖ-Юрист. – 2007. - № 38.

виде административного приостановления деятельности.

В случае, если эти обстоятельства не устранены, данным должностным лицом может быть составлен новый протокол об административном правонарушении и могут быть применены меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, в том числе временный запрет деятельности.

Обязательные работы – вид административного наказания, заключающийся в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ.

Обязательные работы назначаются судьей на срок от двадцати до двухсот часов.

Не могут быть назначены обязательные работы беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, войск национальной гвардии РФ, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы и таможенных органов.

Постановление судьи о назначении обязательных работ исполняется судебным приставом-исполнителем в порядке, установленном ст. 32.13 КоАП РФ, нормами Федерального закона «Об исполнительном производстве»[469], а также другим законодательством РФ.

Лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, привлекается к отбыванию обязательных работ не позднее десяти дней со дня возбуждения судебным приставом-исполнителем исполнительного производства.

Виды обязательных работ и перечень организаций, в которых лица,

---

[469] Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «Об исполнительном производстве» // СПС «КонсультантПлюс».

которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, отбывают обязательные работы, определяются органами местного самоуправления по согласованию с территориальными органами Федеральной службы судебных приставов.

Виды обязательных работ, для выполнения которых требуются специальные навыки или познания, не могут определяться в отношении лиц, не обладающих такими навыками или познаниями.

В случае неоднократного уклонения лица, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, от отбывания обязательных работ, судебный пристав-исполнитель составляет протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 20.25 КоАП РФ.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения – это вид административного наказания, который устанавливается за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения назначается судьей и только в отношении физических лиц.

Срок административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения может устанавливаться от шести месяцев до семи лет.

Особенность данного вида административного наказания заключается в том, что оно должно быть исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности.

Министерство внутренних дел РФ ведет список лиц, которым назначен указанный вид административного наказания, в целях обеспечения исполнения постановления об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Сведения, содержащиеся в данном списке являются открытыми для всеобщего ознакомления. Поэтому доступ к сведениям, содержащимся в списке лиц, осуществляется посредством официального сайта МВД России в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", плата при этом не взимается.

По истечению срока административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, осуществляется исключение сведений из указанного списка.

Контрольные вопросы:

1. Институт освобождения от административной ответственности.

2. Институт крайней необходимости в административном праве.

3. Малозначительность совершенного административного правонарушения.

4. Ответственность должностных лиц государственных органов за административные правонарушения.

5. Понятие административной ответственности.

6. Понятие и цели административных наказаний.

7. Виды административных наказаний.

8. Порядок назначения и исполнения административных наказаний.

9. Понятие и принципы производства по делам об административных правонарушениях.

10. Виды доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях.

11. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

12. Стадии производства по делам об административных правонарушениях.

13. Порядок исполнения отдельных видов административных наказаний.

Контрольные практические задания:

1. Участковым уполномоченным полиции совместно с внештатными

сотрудниками полиции были доставлены в подразделение по делам несовершеннолетних (ПДН) несовершеннолетние С. (16 лет) и А. (13 лет), которые на лестничной площадке жилого дома распивали спиртные напитки (водку). Инспектор ПДН майор полиции З., принимая во внимание возраст правонарушителей, приняла решение о привлечении к административной ответственности по ст. 20.22 КоАП РФ родителей обоих несовершеннолетних. Оцените правомерность данного решения. Определите состав правонарушения, предусмотренного ст. 20.22 КоАП РФ.

2. Кто из участников по делу об административном правонарушении должен быть предупрежден об ответственности за заведомо ложные показания, заключения, ответы? Какая ответственность установлена за это? Кто имеет право возбуждать производство по делам о подобных правонарушениях? Кто уполномочен их рассматривать?

Список тем для рефератов и докладов:

РАЗДЕЛ 1. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Глава 1. Исполнительная власть в системе государственной власти. Понятие, предмет и методы, административного права

1. Понятие и виды управления как сферы применения норм административного права.

2. Государственная исполнительная власть и государственное управление как вид государственной деятельности (взаимосвязь и соотношение).

3. Характерные особенности и структура государственного управления как вида государственной деятельности (исполнительной власти).

4. Характеристика структуры исполнительной власти в РФ по Конституции РФ и другим нормативно-правовым актам.

5. Современные проблемы организации и функционирования исполнительной власти.

6. Наука административного права: история и современность.

7. Административное право как отрасль права и учебная дисциплина: особенности и отличия.

8. Место административного права в правовой системе РФ.

Глава 2. Административно-правовые нормы и административно-правовые отношения

1. Материальные и процессуальные административно-правовые нормы.

2. Характеристика субъектов административно-правовых отношений.

3. Основные права и обязанности субъектов административно-правовых отношений.

4. Классификация административно-правовых отношений.

5. Административные правоотношения, возникающие в связи с реализацией правового запрета.

Глава 3. Административно-правовой статус человека и гражданина

1. Административно-правовое регулирование вынужденной миграции.

2. Порядок приобретения российского гражданства.

3. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ.

4. Основы административно-правового статуса граждан, его элементы.

5. Содержание административно-правового статуса граждан.

6. Основы административно-правового статуса иностранцев и лиц без гражданства.

7. Ограничение правового статуса гражданина.

Глава 4. Административно-правовой статус органов исполнительной власти, государственных служащих, хозяйствующих субъектов и некоммерческих организаций

1. Классификация органов исполнительной власти в РФ.

2. Система государственного аппарата исполнительной власти.

3. Особенности административно-правового статуса органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов исполнительной власти.

4. Гарантии реализации административно-правового статуса органов исполнительной власти.

5. Антикоррупционный потенциал административно-правового статуса государственного служащего.

6. Проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы.

7. Государственная служба и информационные технологии.

8. Полномочия хозяйствующих субъектов и некоммерческих организаций по реализации норм административного права.

9. Административно-правовой статус высших учебных заведений.

10. Особенности административно-правового статуса религиозных

организаций.

РАЗДЕЛ 2. ПОЗИТИВНЫЕ ИНСТИТУТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 5. Институты регистрации, учета и отчетности. Институты лицензирования, аттестации и аккредитации

1. Правовые проблемы института учета мнения населения при преобразовании муниципальных органов.

2. Особенности регистрации автомобилей и судов.

3. Совершенствование регистрации и учета административных правонарушений.

4. Особенности лицензирования и аккредитации образовательной деятельности в РФ.

5. Эффективность института аттестации и её отличия от аккредитации.

6. Порядок аккредитации спортивных федераций в РФ.

7. Порядок лицензирования отдельных видов деятельности.

Глава 6. Институты метрологии, сертификации и стандартизации

1. Единицы величин, допускаемые к применению в РФ.

2. Время как объект правового регулирования.

3. Понятие сертификата и знака соответствия.

4. Разновидности осуществления сертификации: обязательная, добровольная.

5. Сертификация квалификаций юридических кадров.

6. Актуальные вопросы международной стандартизации высших учебных заведений.

7. Государственные стандарты (ГОСТ) и их назначение.

8. Разработка и утверждение национальных стандартов в РФ.

Глава 7. Институты квотирования и государственного заказа

1. Сущность квотирования как одной из форм разрешительной деятельности со стороны государства.

2. Правовое регулирование квотирования рабочих мест для инвалидов.

3. Таможенно-тарифное и нетарифное регулирование внешнеторговой деятельности в России.

4. Характеристика контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в РФ.

5. Правовые проблемы регулирования государственных и муниципальных заказов.

6. Особенности государственного оборонного заказа в РФ.

Глава 8. Институты предложений и заявлений. Институт специальных административно-правовых режимов

1. Характеристика института заявлений о предоставлении государственных услуг.

2. Институт административного искового заявления в суд.

3. Институт предложения в деятельности МВД России.

4. Режим закрытого административно-территориального образования в России.

5. Режим секретности в России.

6. Режим государственной границы РФ.

7. Паспортный режим в России.

8. Режим допуска в России.

9. Режим военного положения РФ.

10. Режим чрезвычайного положения в России.

11. Режим чрезвычайной ситуации в РФ.

Глава 9. Институт административно-правового предупреждения

1. Взаимосвязь предупреждения административных правонарушений и уголовных деяний.

2. Предупреждение административных правонарушений в области защиты Государственной границы Российской Федерации.

3. Сочетание административной преюдиции и декриминализации как инструмент предупреждения административных правонарушений и преступлений.

4. Принудительные меры административного предупреждения.

5. Предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак.

РАЗДЕЛ 3. ИНСТИТУТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА, ОБУСЛОВЛЕННЫЕ ПРАВОВЫМИ КОНФЛИКТАМИ

Глава 10. Институты контроля и административного надзора

1. Понятие контроля, его цели, задачи и функции.

2. Соотношение понятий контроля и надзора в законодательстве РФ.

3. Понятие административного надзора, его виды.

4. Административный надзор полиции и полицейский надзор: соотношение понятий.

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

6. Общественный контроль за деятельностью органов исполнительной власти.

Глава 11. Институты дисциплинарной и материальной ответственности, административной жалобы (административного иска) и административно-правового пресечения

1. Дисциплинарная ответственность нотариусов, занимающихся частной практикой.

2. Дисциплинарная ответственность судей и адвокатов: сравнительный анализ.

3. Разглашение охраняемой законом тайны как трудовое правонарушение.

4. Дисциплинарная ответственность сотрудников ОВД.

5. Административные правоотношения в производстве по жалобам в деятельности таможенных органов.

6. Право жалобы и особенности его реализации в деятельности органов внутренних дел.

7. Соотношение жалобы и административного иска.

8. Саморегулирование как средство пресечения недобросовестной

конкуренции в сфере рекламы.

9. Роль подразделений полиции по делам несовершеннолетних в пресечении административных правонарушений.

10. Правовое регулирование деятельности подразделений органов внутренних дел по пресечению экстремистских проявлений.

РАЗДЕЛ 4. АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО

Глава 12. Законодательство об административных правонарушениях. Административное правонарушение (понятие, состав и квалификация)

1. Административная ответственность в системе юридической ответственности.

2. КоАП РФ как нормативно-правовой акт, регулирующий административную ответственность.

3. Отграничение предметов ведения РФ в области законодательства об административных правонарушениях.

4. Установление вины юридического лица как обязательного элемента состава административного правонарушения.

5. Состав административного правонарушения как основание административной ответственности.

6. Отграничение административных правонарушений от преступлений.

Глава 13. Обстоятельства, исключающие деликтность деяния, и обстоятельства, освобождающие от административной ответственности. Административная ответственность, административное наказание и его назначение

1. Малозначительность административного правонарушения в КоАП РФ.

2. Административная ответственность несовершеннолетних.

3. Крайняя необходимость, как универсальное обстоятельство, условия его реализации.

4. Сравнительно-правовой анализ институтов освобождения от юридической ответственности в уголовном и административном праве.

5. Порядок наложения предупреждения и административного штрафа без составления протокола об административном правонарушении.

6. Порядок конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения.

7. Порядок лишения специального права, предоставленного физическому лицу.

8. Порядок исполнения административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

9. Контроль за исполнением административного выдворения за пределы РФ в форме контролируемого самостоятельного выезда из РФ.

Тест:

1. Наука административного права это?

а) регулятор общественных отношений;

б) собрание административно-правовых актов;

в) система теоретических взглядов, научных положений;

г) правовая основа деятельности органов исполнительной власти;

д) учебная дисциплина, преподаваемая в образовательных учебных заведениях юридического профиля.

2. Задача науки административного права?

а) изучение нормативных актов;

б) подготовка учебных пособий;

в) выявление проблем административного права;

г) осуществление практической деятельности государственных органов;

д) изучение форм и методов деятельности представительных органов государственной власти.

3. Предмет науки административного права?

а) управленческие отношения, либо отношения правосудия по делам об административных правонарушениях или дисциплинарных проступках;

б) административно-правовые отношения, их особенности;

в) деятельность общественных объединений;

г) объекты материального мира;

д) система и структура административно-правовых норм.

4. Наука административного права исследует?

а) деятельность органов законодательной власти;

б) административно-правовой статус государственных служащих;

в) пути совершенствования деятельности судебной системы;

г) международные договоры.

5. Теоретическими основами науки административного права являются?

а) криминологические исследования состояния преступности в стране;

б) составы уголовно-наказуемых деяний;

в) философия, общая теория государства и права, политология;

г) законы экономического развития Российской Федерации, экономическая теория.

6. Методология науки административного права включает следующие частнонаучные методы?

а) Конкретно-социологический;

б) Психологический;

в) Структурно-функциональный;

г) Все перечисленное в других пунктах.

7. Наука административного права изучает следующие элементы механизма административно-правового регулирования?

а) систему и структуру органов исполнительной власти;

б) административно-правовые нормы и административно-правовые отношения;

в) деятельность органов прокуратуры;

г) задачи и функции государственного управления.

8. Отрасль административного права определяется как?

а) отрасль российского права, регулирующая имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения;

б) отрасль российского права, регулирующая общественные отношения, возникающие в процессе организации исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления;

в) отрасль российского права, представляющая собой систему правовых норм, регулирующих основы взаимоотношений человека и государства, устройства государства и организации государственной власти, основы конституционного строя, основы правового статуса человека и гражданина, федеративного устройства, основы организации системы государственной власти и местного самоуправления.

9. Предметом административного права как отрасли российского права является?

а) совокупность общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в процессе практической реализации государственного управления;

б) совокупность общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся вследствие совершения лицом преступления;

в) совокупность общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в связи с организацией и деятельностью населения городских и сельских поселений по решению непосредственно или через образуемые им органы вопросов местного значения.

10. Методом административного права как отрасли российского права

является?

а) совокупность предписывающих, запрещающих и дозволительных средств воздействия административно-правовых норм на управленческие отношения;

б) совокупность предписывающих и запрещающих средств воздействия административно-правовых норм на управленческие отношения;

в) совокупность дозволительных средств воздействия административно-правовых норм на управленческие отношения.

11. Социальное управление бывает?

а) государственным;

б) биотехническим;

в) организационным.

12. К субъектам государственного управления относятся?

а) должностные лица, у которых есть властные полномочия;

б) граждане, у которых нет властных полномочий;

в) те и другие.

13. Какому понятию соответствует данное определение: «система органов государственной власти, осуществляющих в процессе исполнения законов практическое управление обществом и использующих в предусмотренных законом случаях административное принуждение»?

а) государственное управление;

б) исполнительная власть;

в) государственная администрация.

14. К какому виду управления относится государственное управление?

а) биологическому;

б) социальному;

в) техническому.

15. Основными чертами государственного управления, является то, что это 1) организующая деятельность, 2) деятельность исполнительно-распорядительного характера, 3) законодательная деятельность?

а) 1,2,3;

б) 1,2;

в) 2,3.

16. Объективность управления означает?

а) в процессе каждого единичного управленческого цикла необходимо строго учитывать конкретные ситуации, т.е. конкретные условия и факторы, влияющие на осуществление поставленной задачи;

б) строгое соответствие управленческой деятельности объективным закономерностям, учет реальных возможностей и действительного состояния объекта управления в процессе принятия управленческого решения;

в) достижение целей управления при наименьших затратах сил, средств и времени.

17. Отношения управленческого характера в зависимости от целей их возникновения можно классифицировать на?

а) внутренние и внешние;

б) общие и специальные;

в) материальные и процессуальные.

18. В структуру механизма административно-правового регулирования не входят?

а) принципы административного права;

б) административно-правовые нормы;

в) система и структура органов исполнительной власти;

г) акты официального толкования норм административного права;

д) акты применения норм административного права;

е) административно-правовые отношения.

19. По методу воздействия на поведение субъектов административно-правовые нормы делятся на?

а) обязывающие, запрещающие, уполномочивающие, поощрительные;

б) материальные и процессуальные;

в) общеобязательные и внутриаппаратные;

г) межведомственные, ведомственные и локальные.

20. Правило поведения, предписываемое административно-правовой нормой (правомочие, обязанность, запрет), содержится в той части структуры нормы, которая называется?

а) гипотеза;

б) диспозиция;

в) санкция;

г) преамбула.

21. Часть административно-правовой нормы, которая содержит указание на фактическое условие или совокупность условий реализации нормы называется?

а) гипотеза;

б) диспозиция;

в) санкция;

г) преамбула.

22. Часть (элемент) административно-правовой нормы, которая содержит меру административного наказания, применяемую к правонарушителю, называется?

а) гипотеза;

б) диспозиция;

в) санкция.

23. Внутреннее строение административно-правовой нормы, определенный порядок взаимосвязи и взаимообусловленности составных частей, элементов нормы - это ее?

а) содержание;

б) структура;

в) система.

24. В каком из перечисленных ниже документов, содержатся нормы административного права?

а) заявление о предоставлении очередного отпуска;

б) предписание должностного лица государственного пожарного надзора

об устранении правил пожарной безопасности;

в) заявление абитуриента с просьбой допустить его к вступительным испытаниям;

г) ни в одном из указанных документов норм административного права нет.

25. Один из способов реализации административно-правовых норм, который заключается в воздержании субъекта права от действий, запрещенных этими нормами, без вступления субъекта в конкретные административные правоотношения, называется?

а) исполнение;

б) соблюдение;

в) использование;

г) применение.

26. В административно-правовом регулировании чаще всего используются?

а) предписания;

б) дозволения;

в) запрет;

г) договор (соглашение).

27. Нормы Особенной части (Раздел 2) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающие ответственность за совершение конкретных противоправных деяний, реализуются путем?

а) исполнения и соблюдения;

б) соблюдения и применения;

в) исполнения и использования;

г) использования, соблюдения, применения.

28. Классификация: 1) использование; 2) исполнение; 3) соблюдение; 4) применение – раскрывает?

а) средства административно-правового регулирования;

б) формы реализации норм административного права;

в) функции государственного управления;

г) принципы административного права.

29. Деление административно-правовых норм на общероссийские, республиканские, территориальные, межтерриториальные производится в зависимости от?

а) объекта воздействия;

б) предмета регулирования;

в) пределов их действия во времени;

г) пределов их действия в пространстве.

30. По (содержанию) предмету регулирования административно-правовые нормы делятся на?

а) материальные и процессуальные;

б) обязывающие, запрещающие, уполномочивающие, поощрительные;

в) срочные и бессрочные;

г) общероссийские, территориальные, межтерриториальные, местные.

31. Административно-правовые отношения это?

а) урегулированные нормами административного права общественные отношения;

б) материальные ценности, предметы, вещи;

в) отношения в связи со служебной подчиненностью;

г) установленное нормами административного права правило поведения.

32. Структура административно-правовых отношений состоит из следующих элементов?

а) волевое поведение человека;

б) лица и организации, выступающие носителями прав и обязанностей;

в) субъекта, объекта и содержания правоотношения;

г) правила поведения.

33. Субъектами административно-правовых отношений могут выступать?

а) материальные ценности, вещи;

б) нормативно-правовые акты;

в) окружающая природная среда;

г) граждане Российской Федерации;

д) юридические факты.

34. Основаниями возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений могут быть?

а) решение трудового коллектива;

б) материальные ценности, вещи, предметы;

в) съезд политической партии;

г) решения научно-практических конференций;

д) юридические факты (действия, события).

35. Юридические факты это?

а) участники правового отношения;

б) поведение субъекта;

в) субъективные юридические права и обязанности;

г) обстоятельства, при которых возникает правовое отношение.

36. К числу коллективных субъектов административно-правовых отношений относятся?

а) общественные объединения;

б) лица, наделенные специальным административно-правовым статусом;

в) иностранные граждане и лица без гражданства;

г) граждане Российской Федерации.

37. Административная дееспособность это?

а) совокупность прав и обязанностей физических и юридических лиц;

б) способность иметь установленные в административно-правовых нормах права;

в) действия (решения) субъектов административного права;

г) способность лица приобретать и осуществлять права, исполнять установленные нормами права обязанности.

38. Административное правоотношение, в котором один из субъектов (участников) подчинен другому, является?

а) горизонтальным;

б) вертикальным;

в) материальным;

г) процессуальным.

39. Административное правоотношение, участники (субъекты) которого не находятся в организационном подчинении друг у друга, называется?

а) вертикальным;

б) горизонтальным;

в) линейным;

г) процессуальным.

40. Определение «Регламентированная нормами административного права возможность иметь права и обязанности в сфере административно-правового регулирования» относится к понятию?

а) административная правосубъектность;

б) административная правоспособность;

в) административная дееспособность;

г) административная деликтоспособность.

41. Административная правоспособность гражданина Российской Федерации - это его способность?

а) реализовать с помощью своих действий свои права и обязанности в сфере государственного управления;

б) нести административную ответственность за совершенные административные правонарушения;

в) иметь права и обязанности в сфере государственного управления;

г) обжаловать в административном порядке действия должностных лиц

исполнительной власти.

42. По общему правилу административная дееспособность гражданина Российской Федерации наступает в полном объеме в возрасте?

а) 16 лет;

б) 18 лет;

в) 21 лет;

г) 25 лет;

д) 30 лет.

43. Из перечисленных прав граждан Российской Федерации: 1) на жизнь; 2) избирать и быть избранным в органы государственной власти; 3) на личную неприкосновенность и неприкосновенность жилища; 4) на передвижение - к правам, которые реализуются в сфере государственного управления, относятся?

а) 1,2,3,4;

б) 2,3,4;

в) 3,4;

г) 1.

44. Административная деликтоспособность гражданина Российской Федерации наступает с?

а) 14 лет;

б) 16 лет;

в) 16 лет, а в отдельных, предусмотренных законом случаях - с 14 лет;

г) 18 лет.

45. Какое из конституционных прав гражданина России, перечисленных ниже, входит в состав его административно-правового статуса?

а) Право на жилище;

б) Право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления;

в) Право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами;

г) Все перечисленные.

46. Как называется документ, содержащий сведения об иностранном гражданине, въезжающем в Российскую Федерацию, а также служащий для контроля за временным пребыванием иностранного гражданина в Российской Федерации?

а) приглашение на въезд в Российскую Федерацию;

б) миграционная карта;

в) документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина;

г) вид на жительство.

47. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать?

а) сорока пяти суток;

б) шести месяцев;

в) одного года;

г) девяносто суток.

48. Вид на жительство выдается иностранному гражданину?

а) на один год;

б) на два года;

в) на три года;

г) на пять лет.

49. Документами, удостоверяющими личность лица без гражданства в Российской Федерации, из перечисленного: 1) паспорт иностранного гражданина; 2) разрешение на временное проживание; 3) вид на жительство – являются?

а) 1,2,3;

б) 1,3;

в) 2,3;

г) 3.

50. В течение какого срока со дня прибытия в Российскую Федерацию обязан зарегистрироваться иностранный гражданин, въехавший в Российскую Федерацию в соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»?

а) одного рабочего дня;

б) трех рабочих дней;

в) пяти рабочих дней;

г) семи рабочих дней.

51. Каких форм существования органов исполнительной власти не существует в Российской Федерации?

а) федеральное министерство;

б) федеральный комитет;

в) федеральное агентство;

г) федеральная служба.

52. В соответствии с действующим законодательством систему органов исполнительной власти в России возглавляет?

а) Президент Российской Федерации;

б) Правительство Российской Федерации;

в) Государственный совет;

г) Совет Федерации.

53. Разработка и обеспечение исполнения федерального бюджета, обеспечение проведения в Российской Федерации финансовой и денежной политики - являются полномочиями?

а) Президента Российской Федерации;

б) Государственной Думы;

в) Правительства Российской Федерации;

г) Министерства финансов Российской Федерации.

54. В состав Правительства Российской Федерации, кроме его Председателя и заместителей Председателя, входят также?

а) должностные лица, возглавляющие высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

б) федеральные министры;

в) все перечисленные.

55. Правительство Российской Федерации формируется на срок?

а) полномочий Президента Российской Федерации;

б) 3 года;

в) 5 лет.

56. Структуру федеральных органов исполнительной власти утверждает?

а) Президент Российской Федерации по представлению Председателя Правительств;

б) Государственная Дума;

в) Совет Федерации;

г) Председатель Правительства Российской Федерации.

57. Из перечисленных видов актов: 1) указы; 2) постановления; 3) распоряжения - Правительство Российской Федерации вправе издавать?

а) 1,2;

б) 1,3;

в) 2,3;

г) 1,2,3.

58. Из перечисленных органов исполнительной власти: 1) Правительство Российской Федерации; 2) Федеральное министерство; 3) Федеральная служба; 4) областная администрация - общей компетенцией наделены?

а) 1,2,3,4;

б) 1,2,3;

в) 1,4;

г) 2,3.

59. Органы исполнительной власти делятся на коллегиальные и единоначальные в зависимости от?

а) порядка образования;

б) характера компетенции;

в) порядка разрешения подведомственных вопросов;

г) территории деятельности.

60. Административно-правовые формы государственного управления в административном праве классифицируются по содержанию на?

а) правотворческую и правоприменительную;

б) регулятивную и правоохранительную;

в) письменные и устные.

61. Административно-правовые формы государственного управления в административном праве классифицируются по способу выражения?

а) правотворческую и правоприменительную;

б) регулятивную и правоохранительную;

в) письменные и устные.

62. По предмету договора выделяются виды административных договоров: 1) договоры о компетенции, 2) договоры о сотрудничестве, 3)договоры о поступлении граждан на государственную службу, 4) договоры о поступлении граждан на военную службу?

а) 1,2,3,4;

б) 1,3,4;

в) 1,2.

63. В сфере государственного управления действуют следующие универсальные методы?

а) убеждение и рекомендация;
б) принуждение;
в) убеждение и принуждение.

64. Материальное поощрение является?

а) экономическим методом государственного управления;
б) административным методом государственного управления;
в) психологическим методом государственного управления.

65. Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются?

а) Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;
б) Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях;
в) указами Президента Российской Федерации.

66. Конкретная разновидность противоправного деяния (действие или бездействие), наносящего вред или ущерб правам граждан или общегосударственным (публично-правовым) интересам, охраняемым законодательством об административных правонарушениях характеризует

следующий элемент состава административного правонарушения?

а) субъективная сторона правонарушения;

б) объективная сторона правонарушения;

в) объект правонарушения;

г) субъект правонарушения;

д) предмет правонарушения.

67. Понятие: «конкретное охраняемое мерами административной ответственности общественное отношение, на которое совершается противоправное посягательство»?

а) общий объект правонарушения;

б) родовой объект правонарушения;

в) непосредственный объект;

г) предмет правонарушения;

д) субъект правонарушения.

68. Какой из перечисленных признаков административного правонарушения характеризует субъективную сторону административного правонарушения?

а) противоправность;

б) виновность;

в) наказуемость;

г) действие (бездействие).

69. Если не установлено наличие противоправного деяния, то есть факт совершения противоправных действий (бездействия) не подтвержден – это?

а) отсутствие события административного правонарушения;

б) отсутствие состава административного правонарушения;

в) отсутствие объективной стороны правонарушения;

г) отсутствие субъективной стороны правонарушения;

д) отсутствие объекта правонарушения.

70. Из перечисленных групп субъектов административного права: 1) граждане Российской Федерации; 2) иностранные граждане; 3) лица без гражданства; 4) должностные лица; 5) юридические лица – субъектами административного правонарушения по Кодексу об административных правонарушениях РФ могут быть?

а) 1;

б) 1,4,5;

в) 1,2,3,4;

г) 1,2,3,4,5.

71. Такие признаки состава административного правонарушения, как деяние (действие или бездействие), неблагоприятные противоправные последствия и причинная связь между деянием и последствиями, находят свое отражение в его?

а) объекте правонарушения;

б) субъекте правонарушения;

в) объективной стороне;

г) субъективной стороне.

72. Признаками субъективной стороны состава административного правонарушения являются?

а) вина, мотив, цель;

б) общественные отношения, которым причинен вред;

в) противоправное деяние, его негативные последствия, размер причиненного вреда, способ совершения правонарушения;

г) возраст и вменяемость правонарушителя.

73. Умысел и неосторожность - это формы?

а) вины субъекта правонарушения;

б) объективной стороны состава правонарушения;

в) противоправного деяния;

г) наступления административной ответственности.

74. Возраст, по достижении которого лицо, совершившее правонарушение, может привлекаться к административной ответственности, составляет?

а) 14 лет;

б) 16 лет;

в) 18 лет;

г) 20 лет.

75. Из перечисленных обстоятельств: 1) необходимая оборона; 2) крайняя необходимость; 3) обоснованный риск; 4) исполнение приказа – административную деликтность деяния в соответствии с КоАП РФ исключают следующие?

а) 1,2,3,4;

б) 1,2,3;

в) 1,2;

г) 1;

д) 2.

76. Какой из перечисленных видов административных правонарушений характеризуется юридическим признаком бездействия (пассивностью)?

а) изготовление или распространение анонимных агитационных материалов (ст.5.12);

б) блокирование транспортных коммуникаций (ст. 20.18 КоАП РФ);

в) нарушение порядка изготовления, использования, хранения или уничтожения бланков, печатей либо иных носителей изображения Государственного герба Российской Федерации (ст. 19.11 КоАП РФ);

г) безбилетный проезд (ст. 11.18 КоАП РФ).

77. Субъектом какого из перечисленных видов административных правонарушений являются только должностные лица?

а) управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения (ст. 12.3 КоАП РФ);

б) невыполнение обязанностей по контролю за соблюдением правил ведения кассовых операций (ст. 15.2 КоАП РФ);

в) нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав (ст. 7.12 КоАП РФ);

г) неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава (ст. 17.3 КоАП РФ).

78. Выражение нецензурной бранью в общественных местах является административным правонарушением в форме?

а) шалости;

б) мелкого хулиганства;

в) преступления.

79. Незаконное приобретение либо хранение наркотических средств или психотропных веществ, а также оборот их аналогов образует состав административного правонарушения, посягающего на?

а) собственность;

б) санитарно-эпидемиологическое благополучие населения;

в) общественный порядок и общественную безопасность;

г) здоровье.

80. Какие из перечисленных административных правонарушений выражаются в нарушении эксплуатации транспортных средств?

а) невыполнение обязанностей в связи с дорожно-транспортным происшествием;

б) несоблюдение требований об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств;

в) повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений;

г) незаконное ограничение прав на управление транспортным средством и его эксплуатацию.

81. К какому из видов административных правонарушений относится обман потребителей?

а) в области предпринимательской деятельности;

б) в области охраны собственности;

в) посягающие на права граждан;

г) в области финансов.

82. Какие административные наказания, из числа перечисленных, могут применяться в отношении юридического лица: 1) предупреждение; 2) административный штраф; 3) лишение специального права; 4) административный арест; 5) дисквалификация?

а) 1,2;

б) 1,2,3;

в) 1,2,5;

г) 1,2,3,5;

д) 1,2,3,4,5.

83. Лишение специального права применяется на срок?

а) от 15 дней до 2 месяцев;

б) от 1 до 6 месяцев;

в) от 1 месяца до 1 года;

г) от 1 месяца до 2 лет;

д) от 1 месяца до 3 лет.

84. По общему правилу административный арест применяется на срок до?

а) 15 суток;

б) 1 месяца;

в) 2 месяцев;

г) 3 месяцев.

85. Такая мера административного наказания, как выдворение за пределы Российской Федерации, применяется по отношению к лицам?

а) без гражданства и иностранным гражданам;

б) виновным в совершении серьезных правонарушений, близких к преступлениям;

в) повторно совершившим административные правонарушения;

г) виновным в нарушении правил, связанных с охраной государственной границы Российской Федерации.

86. Такая мера воздействия как «временное прекращение деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица» составляет содержание следующего административного наказания?

а) лишение специального права;

б) дисквалификация;

в) административное приостановление деятельности.

87. Административное наказание не применяется в целях?

а) предупреждения совершения правонарушений другими лицами;

б) причинение страданий за совершенное правонарушение;

в) воспитания лица, совершившего правонарушение, в духе соблюдения закона и уважения к правопорядку;

г) предупреждения совершения им новых правонарушений.

88. Обстоятельством, смягчающим административную ответственность является «совершение административного правонарушения …»?

а) несовершеннолетним;

б) в условиях стихийного бедствия;

в) группой лиц;

г) все перечисленные в других пунктах случаи.

89. Законность в государственном управлении можно определить как?

а) точное и единообразное исполнение Конституции Российской Федерации и законов всеми органами исполнительной власти и их должностными лицами;

б) исполнение должностными лицами органов исполнительной власти возложенных на них обязанностей;

в) точное и единообразное исполнение требований субъектов управления.

90. Институт контроля в государственном управлении характеризуется?

а) полнотой и всеобъемлющим характером контроля;

б) совпадением контролирующих субъектов и подконтрольных объектов;

в) особыми контролирующими органами;

г) наличием правовых механизмов прекращения деятельности любой организации по результатам проведения контроля;

д) отсутствием гарантий против вмешательства контролирующих субъектов в деятельность подконтрольных объектов.

91. В ходе осуществления контроля в процессе государственного управления к правонарушителю могут быть применены?

а) только меры имущественного и финансово-кредитного характера;

б) меры имущественного и финансово-кредитного характера, а также меры технического характера;

в) меры имущественного, финансово-кредитного, технического, санитарно-эпидемиологического характера;

г) меры имущественного и неимущественного характера;

д) только меры неимущественного характера.

92. Административный надзор осуществляется в форме?

а) контроля государственными органами и представителями общественности за деятельностью государственных органов и общественных организаций;

б) наблюдения уполномоченными на то государственными органами за исполнением в сфере управления общеобязательных правил, а также специальных норм и положений ведомственных нормативных актов;

в) проверки государственными органами и представителями общественности эффективности управленческих решений в государственных органов и общественных организациях;

г) применения мер по контролю деятельности по принятию управленческих решений в сфере управления.

93. Предметом общего (прокурорского) надзора является?

а) соблюдение положений текущего законодательства, а также прав и свобод человека и гражданина;

б) соблюдение законодательства;

в) эффективность принятия управленческих решений;

г) соответствия принимаемых управленческих решений требованиям текущего законодательства;

д) соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

94. Административный надзор осуществляется?

а) федеральными министерствами;

б) федеральными службами и агентствами;

в) всеми органами исполнительной власти;

г) исключительно федеральными службами;

д) федеральными службами и федеральными агентствами, а также рядом федеральных министерств.

95. Способы обеспечения законности: 1) государственный контроль, 2) административный надзор, 3) прокурорский надзор, 4) обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц?

а) 1,2,3,4;

б) 1,2,3;

в) 1,2,4;

г) 1,4.

96. Жалоба это?

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

б) просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов, либо прав, свобод или законных интересов других лиц;

в) просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных

прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;

г) просьба гражданина о признании за ним определенного статуса, прав, гарантий и льгот.

97. Гражданин, которому стало известно о нарушении его прав, может обратиться с жалобой в суд в течение?

а) десяти дней;

б) одного месяца;

в) двух месяцев;

г) трех месяцев.

98. Административная жалоба подается в?

а) государственные органы, органы местного самоуправления или должностным лицам;

б) судебные органы;

в) общественные организации;

г) предприятия, учреждения.

99. При рассмотрении административного иска обязанность доказать незаконность обжалуемых действий (решений) лежит на?

а) ответчике;

б) законном представителе;

в) истце;

г) судье.

100. Административно-процессуальное право это?

а) отрасль права, регулирующая общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности по реализации задач и функций органов государственной власти;

б) отрасль, регулирующая общественные отношения, складывающиеся при осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности федеральных органов исполнительной власти;

в) отрасль, регулирующая общественные отношения, складывающиеся в связи с осуществлением задач государственного управления и административно-процессуальная процедура их реализации.

101. Факультативной стадией производства по делам об административных правонарушениях является?

а) возбуждение административного дела;

б) рассмотрение административного дела;

в) исполнение решения по административному делу;

г) пересмотр решения по административному делу.

102. К административно-юрисдикционному производству относится?

а) дисциплинарное производство;

б) производство по административно-правовым жалобам граждан и спорам;

в) поощрительное производство;

г) производство по применению мер административного предупреждения;

д) производство по делам об административных правонарушениях;

е) производство по обеспечению административно-правовых режимов.

103. Дисциплинарная ответственность служащих регламентирована?

а) трудовым законодательством и приказами работодателей;

б) коллективными договорами и отраслевыми положениями о дисциплине труда;

в) нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы;

г) решениями комиссий по трудовым спорам и должностными инструкциями.

104. Дисциплинарная ответственность строится на таком основном принципе как?

а) оперативность;

б) коллективность;

в) законность;

г) целесообразность.

105. Кто несет дисциплинарную ответственность за административные правонарушения?

а) имеющие специальные звания сотрудники полиции;

б) военнослужащие;

в) имеющие специальные звания сотрудники войск национальной гвардии;

г) все вышеперечисленные.

106. Какой вид наказания не относится к дисциплинарным?

а) предупреждение;

б) строгий выговор;

в) предупреждение о неполном служебном соответствии;

г) увольнение.

107. При обнаружении нарушения трудовой дисциплины работодатель должен?

а) поставить в известность о факте нарушения трудовой дисциплины представительный орган работников;

б) затребовать от работника объяснение в письменной форме по факту нарушения им трудовой дисциплины;

в) издать распоряжение или приказ о наложении на работника дисциплинарного взыскания;

г) лично разобраться в причинах нарушения работником трудовой дисциплины.

108. Дисциплинарное взыскание может быть снято с работника?

а) если в течение года со дня применения дисциплинарного взыскания работник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию;

б) по просьбе самого работника;

в) по ходатайству представительного органа работников.

109. Нормативная основа видов дисциплинарной ответственности устанавливается?

а) приказами прямых начальников (руководителей);

б) федеральными нормативными актами, Дисциплинарными уставами и специальными положениями о дисциплине;

в) законами субъектов Российской Федерации;

г) правилами внутреннего трудового распорядка.

110. Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента?

а) составления первого процессуального документа;

б) совершения правонарушения;

в) прибытия должностных лиц на место совершения административного правонарушении.

Библиография

1. Законы, нормативные акты, иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собрание законодательства РФ. - 04.08.2014. - № 31, ст. 4398.

2. Решение № 134 Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16.08.2012 «О нормативных правовых актах в области нетарифного регулирования» // СПС «КонсультантПлюс».

3. Решение Комиссии Таможенного союза от 22.06.2011 № 687 «О Положении о едином порядке контроля таможенными органами ввоза на таможенную территорию Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и вывоза с этой территории лицензируемых товаров» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СПС Консультант плюс.

5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 03.04.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

7. Федеральный Закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 08.08.2001 № 134-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

8. Федеральный закон от 27.12.1991 № 2124-1-ФЗ «О средствах массовой информации» // СПС «КонсультантПлюс».

9. Федеральный закон от 21.06.1993 № 5485-1-ФЗ «О государственной тайне» // СПС «КонсультантПлюс».

10. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СПС «КонсультантПлюс».

11. Федеральный Закон от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» // СПС «КонсультантПлюс».

12. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 31.01.2016) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

13. Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ (утратил силу) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СПС «КонсультантПлюс».

14. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

15. Федеральный Закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» // СПС «КонсультантПлюс».

16. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» // Собрание законодательства РФ. - 30.03.1998. - № 13. - ст. 1475.

17. Федеральный закон от 20.11.1999 № 199-ФЗ «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции (Приобском (северном лицензионном участке) нефтяном месторождении)» // СПС «КонсультантПлюс».

18. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении» // СПС «КонсультантПлюс».

19. Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СПС Консультант плюс.

20. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

21. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2003. - № 22. - Ст. 2063.

22. Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествий и пикетированиях» // СПС «КонсультантПлюс».

23. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

24. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС Консультант плюс.

25. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» // СПС «КонсультантПлюс».

26. Федеральный закон от 28.11.2009 № 300-ФЗ «О ратификации Соглашения о правилах лицензирования в сфере внешней торговли товарами» // СПС «КонсультантПлюс».

27. Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

28. Федеральный закон от 12.02.2001 № 12-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» // СПС «КонсультантПлюс».

29. Федеральный закон от 26.06.2008 № 102-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об обеспечении единства измерений» // СПС «КонсультантПлюс».

30. Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

31. Федеральный закон от 18.07.1999 № 183-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об экспортном контроле» // СПС Консультант плюс.

32. Федеральный Закон от 18.06.2007 № 109-ФЗ (ред. от 28.11.2015, с изм. от 19.07.2017) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС Консультант плюс.

33. Федеральный закон от 28.12.2013 № 412-ФЗ (ред. от 02.03.2016) «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» // СПС «КонсультантПлюс».

34. Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «Об электронной подписи» (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.12.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

35. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

36. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

37. Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О стандартизации в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

38. Федеральный закон от 26.04.2013 № 67-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О порядке отбывания административного ареста» // СПС «КонсультантПлюс».

39. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

40. Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 07.02.2017) «О Счетной палате Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

41. Федеральный Закон от 29.11.2007 № 282-ФЗ (ред. от 28.03.2017) «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

42. Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СПС «КонсультантПлюс».

43. Федеральный закон от 27.05.1998 № 76-ФЗ (ред. от 01.07.2017, с изм. от 16.11.2017) «О статусе военнослужащих» // СПС «КонсультантПлюс».

44. Федеральный закон от 20.08.2004 № 113-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

45. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

46. Федеральный закон от 12.07.1999 № 161-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «О материальной ответственности военнослужащих» // СПС «КонсультантПлюс».

47. Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

48. Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» // СПС «КонсультантПлюс».

49. Федеральный закон от 08.12.2003 № 165-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» // СПС Консультант плюс.

50. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О техническом регулировании» // СПС «КонсультантПлюс».

51. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О персональных данных»; Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 25.11.2017) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СПС «КонсультантПлюс».

52. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» // СПС «КонсультантПлюс».

53. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

54. Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О пожарной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

55. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

56. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «Об автономных учреждениях» // СПС Консультант плюс.

57. Федеральный Закон от 25.07.1998 № 128-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О Государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

58. Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О связи» // СПС «КонсультантПлюс».

59. Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

60. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».

61. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СПС «КонсультантПлюс».

62. Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об обороне» // СПС «КонсультантПлюс».

63. Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об инновационном центре «Сколково» // СПС «КонсультантПлюс».

64. Федеральный закон от 29.06.2015 № 160-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

65. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

66. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СПС Консультант плюс.

67. Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О наркотических средствах и психотропных веществах» // СПС «КонсультантПлюс».

68. Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О свободном порте Владивосток» // СПС «КонсультантПлюс».

69. Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об оружии» // СПС «КонсультантПлюс».

70. Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // СПС «КонсультантПлюс».

71. Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об актах гражданского состояния» // СПС «КонсультантПлюс».

72. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

73. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

74. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

75. Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О промышленной политике в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

76. Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О государственном оборонном заказе» // СПС «КонсультантПлюс».

77. Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

78. Федеральный закон от 30.12.2008 № 307-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об аудиторской деятельности» // СПС Консультант плюс.

79. Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О Следственном комитете Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

80. Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СПС «КонсультантПлюс».

81. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

82. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

83. Федеральный Закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О бухгалтерском учете» // СПС «КонсультантПлюс».

84. Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // СПС «КонсультантПлюс».

85. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».

86. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О некоммерческих организациях» // СПС Консультант плюс.

87. Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О рекламе» // СПС «КонсультантПлюс».

88. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 31.12.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

89. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

90. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «О воинской обязанности и военной службе» // СПС «КонсультантПлюс».

91. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 05.02.2018) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

92. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СПС «КонсультантПлюс».

93. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СПС «КонсультантПлюс».

94. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 28.02.2018) «О государственной регистрации недвижимости» // СПС «КонсультантПлюс».

95. Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «Об исполнительном производстве» // СПС «КонсультантПлюс».

96. Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О государственной охране» // СПС «КонсультантПлюс».

97. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс».

98. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

99. Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «Об оружии» // СПС «КонсультантПлюс».

100. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

101. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

102. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О несостоятельности (банкротстве)» // СПС «КонсультантПлюс».

103. Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О федеральной службе безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

104. Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О государственной охране» // СПС «КонсультантПлюс».

105. Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «Об исполнительном производстве» // СПС «КонсультантПлюс».

106. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «Об образовании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

107. Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ (ред. от 03.04.2018) «О валютном регулировании и валютном контроле» // СПС Консультант плюс.

108. Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 (ред. от 03.07.2016) «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» // СПС «КонсультантПлюс».

109. Закон РФ от 21.05.1993 № 5003-1 (ред. от 28.12.2016) «О таможенном тарифе» // СПС «КонсультантПлюс».

110. Закон СК от 12.10.1994 № 6-кз (ред. от 05.05.2017) «Устав (Основной закон) Ставропольского края» // СПС Консультант плюс.

111. Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 05.12.2017, с изм. от 19.02.2018) «О статусе судей в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

112. Закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1 (ред. от 05.12.2017) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

113. Указ Президиума ВС СССР от 18.05.1981 «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями

государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей» // СПС «КонсультантПлюс».

114. Указ Президента РФ от 22.12.1993 № 2265 "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации" // СПС Консультант плюс.

115. Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

116. Указ Президента РФ от 26.04.1995 № 416 «О мерах по обеспечению интересов инвесторов и приведению в соответствие с законодательством Российской Федерации предпринимательской деятельности юридических лиц, осуществляемой на финансовом и фондовом рынках без соответствующих лицензий» // СПС «КонсультантПлюс».

117. Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах» // СПС «КонсультантПлюс».

118. Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 111 (ред. от 01.07.2014) «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» // СПС «КонсультантПлюс».

119. Указ Президента РФ от 24.01.2011 № 86 (ред. от 28.10.2014) «О единой национальной системе аккредитации» // СПС «КонсультантПлюс».

120. Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 110 (ред. от 28.08.2015) «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

121. Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 (ред. от 25.08.2016) «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // СПС Консультант плюс.

122. Указ Президента РФ от 10.09.2005 № 1062 (ред. от 26.08.2016) «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» // СПС «КонсультантПлюс».

123. Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 03.04.2017) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

124. Указ Президента РФ от 14.10.2012 № 1377 (ред. от 07.04.2017) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

125. Указ Президента РФ от 06.08.2014 № 560 (с изм. от 30.06.2017) «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

126. Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 15.07.2017) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

127. Указ Президента РФ от 25.07.2006 № 765 (ред. от 06.08.2017) «О единовременном поощрении лиц, проходящих (проходивших) федеральную государственную службу» // СПС «КонсультантПлюс».

128. Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 (ред. от 28.09.2017 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

129. Указ Президента РФ от 19.05.2008 № 815 (ред. от 09.10.2017) «О мерах по противодействию коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».

130. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 16 (ред. от 12.10.2017) «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы» // СПС «КонсультантПлюс».

131. Указ Президента РФ от 15.01.2013 № 31с (ред. от 22.12.2017) «О создании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

132. Указ Президента РФ от 10.11.2007 № 1495 (ред. от 22.01.2018) «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

133. Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 10.02.2018) «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы» // СПС «КонсультантПлюс».

134. Указ Президента РФ от 15.06.1998 № 711 (ред. от 02.03.2018) «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» // СПС «КонсультантПлюс».

135. Указ Президента РФ от 30.11.1995 № 1203 (ред. от 02.03.2018) «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» // СПС «КонсультантПлюс».

136. Постановление Правительства РФ от 27.05.1993 № 491 «О порядке создания и деятельности территориальных органов министерств и ведомств Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1993. - № 22.

137. Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (ред. от 13.02.2018) «О Правилах дорожного движения» // СПС «КонсультантПлюс».

138. Постановление Правительства РФ от 12.08.1994 № 938 (ред. от 06.10.2017) «О государственной регистрации автомототранспортных средств и других видов самоходной техники на территории Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

139. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.1995 № 713 (ред. от 25.05.2017) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и

перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» // СПС «КонсультантПлюс».

140. Постановление Правительства РФ от 31.10.1996 № 1299 (ред. от 14.02.2009) «О порядке проведения конкурсов и аукционов по продаже квот при введении количественных ограничений и лицензирования экспорта и импорта товаров (работ, услуг) в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

141. Постановление Правительства РФ от 31.10.1998 № 1274 (ред. от 02.02.2006) «Об утверждении форм бланков заявлений о государственной регистрации актов гражданского состояния, справок и иных документов, подтверждающих государственную регистрацию актов гражданского состояния» // СПС «КонсультантПлюс».

142. Постановление Правительства РФ от 18.06.1999 № 647 (ред. от 04.09.2012) «О порядке дальнейшего использования или уничтожения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, или их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, а также инструментов и оборудования, которые были конфискованы или изъяты из незаконного оборота либо дальнейшее использование которых признано нецелесообразным» // СПС «КонсультантПлюс».

143. Постановление Правительства РФ от 06.12.1999 № 1344 (ред. от 22.05.2013) «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по производству, хранению и поставке спиртосодержащей непищевой продукции» // СПС «КонсультантПлюс».

144. Постановление Правительства РФ от 21.08.2000 № 613 (ред. от 14.11.2014) «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов» // СПС «КонсультантПлюс».

145. Постановление Правительства РФ от 23.03.2001 № 225 (ред. от 31.01.2012) «Об утверждении Положения о Государственной службе

времени, частоты и определения параметров вращения Земли» // СПС «КонсультантПлюс».

146. Постановление Правительства РФ от 20.08.2001 № 596 (ред. от 08.09.2010) «Об утверждении Положения о Государственной службе стандартных справочных данных о физических константах и свойствах веществ и материалов» // СПС «КонсультантПлюс».

147. Постановление Правительства РФ от 10.04.2002 № 228 (ред. от 30.06.2017) «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства РФ от 15.12.2007 № 872 (ред. от 07.09.2011, с изм. от 19.08.2016) «О создании и регулировании деятельности федеральных казенных предприятий» // СПС «КонсультантПлюс».

148. Постановление Правительства РФ от 15.04.2002 № 240 (ред. от 14.11.2014) «О порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

149. Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 № 754 «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» // СПС «КонсультантПлюс».

150. Постановление Правительства РФ от 04.04.2003 № 193 (ред. от 07.07.2014) «Об утверждении Правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

151. Постановление Правительства РФ от 29.05.2003 № 311 (ред. от 21.02.2017) «О порядке учета, оценки и распоряжения имуществом, обращенным в собственность государства» // СПС «КонсультантПлюс».

152. Постановление Правительства РФ от 15.10.2003 № 627 (ред. от 26.11.2013) «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» // СПС «КонсультантПлюс».

153. Постановление Правительства РФ от 19.11.2003 № 694 «Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче» // СПС «КонсультантПлюс».

154. Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 (ред. от 14.04.2015) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СПС «КонсультантПлюс».

155. Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 294 (ред. от 14.02.2017) «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии» // СПС «КонсультантПлюс».

156. Постановление Правительства РФ от 03.12.2004 № 739 (ред. от 05.05.2017) «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия» // СПС «КонсультантПлюс».

157. Постановление Правительства РФ от 10.04.2006 № 201 (ред. от 15.12.2016) «О порядке формирования и ведения единого реестра сертификатов соответствия, предоставления содержащихся в указанном реестре сведений и оплаты за предоставление таких сведений» // СПС «КонсультантПлюс».

158. Постановление Правительства РФ от 27.11.2006 № 719 (ред. от 27.06.2017) «Об утверждении Положения о воинском учете» // СПС «КонсультантПлюс».

159. Постановление Правительства РФ от 18.10.2007 № 684 «Об утверждении Правил опубликования отчетов о деятельности автономного

учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества» // СПС «КонсультантПлюс».

160. Постановление Правительства РФ от 15.12.2007 № 880 (ред. от 07.06.2008) «О мерах по реализации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о торговле некоторыми изделиями из стали» // СПС «КонсультантПлюс».

161. Постановление Правительства РФ от 15.12.2007 № 877 (ред. от 18.01.2017) «Об утверждении перечня товаров, являющихся существенно важными для внутреннего рынка Российской Федерации, в отношении которых в исключительных случаях могут быть установлены временные ограничения или запреты экспорта» // СПС «КонсультантПлюс».

162. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 438 (ред. от 06.02.2018) «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

163. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 (ред. от 15.11.2017) «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // СПС «КонсультантПлюс».

164. Постановление Правительства РФ от 26.06.2008 г. № 475 (ред. от 10.09.2016) «Об утверждении правил освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления указанного лица на медицинское освидетельствование на состояние опьянения, медицинского освидетельствования этого лица на состояние опьянения и оформления его результатов и правил определения наличия наркотических средств или психотропных веществ в организме человека при проведении медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством» // СПС «КонсультантПлюс».

165. Постановление Правительства РФ от 18.08.2008 № 620 (ред. от 22.04.2015) «Об условиях предоставления в обязательном порядке

первичных статистических данных и административных данных субъектам официального статистического учета» // СПС «КонсультантПлюс».

166. Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 477 (ред. от 26.04.2016) «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

167. Постановление Правительства РФ от 31.10.2009 № 879 (ред. от 15.08.2015) «Об утверждении Положения о единицах величин, допускаемых к применению в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

168. Постановление Правительства РФ от 02.11.2009 № 884 (ред. от 04.09.2012) «Об утверждении Положения о Государственной службе стандартных образцов состава и свойств веществ и материалов» // СПС «КонсультантПлюс».

169. Постановление Правительства РФ от 01.12.2009 № 982 (ред. от 19.01.2018) «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии» // СПС Консультант плюс.

170. Постановление Правительства РФ от 22.12.2009 № 1057 «О порядке оплаты работ и (или) услуг по обеспечению единства измерений по регулируемым ценам» // СПС «КонсультантПлюс».

171. Постановление Правительства РФ от 20.04.2010 № 250 (ред. от 12.10.2017) «О перечне средств измерений, поверка которых осуществляется только аккредитованными в установленном порядке в области обеспечения единства измерений государственными региональными центрами метрологии» // СПС «КонсультантПлюс».

172. Постановление Правительства РФ от 26.07.2010 № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» // СПС «КонсультантПлюс».

173. Постановление Правительства РФ от 06.04.2011 № 246 (ред. от 26.12.2017) «Об осуществлении федерального государственного метрологического надзора» // СПС «КонсультантПлюс».

174. Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 25.01.2018) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // СПС «КонсультантПлюс».

175. Постановление Правительства РФ от 17.10.2011 № 845 (ред. от 01.07.2016) «О Федеральной службе по аккредитации» // СПС «КонсультантПлюс».

176. Постановление Правительства РФ от 21.11.2011 № 957 (ред. от 18.01.2018) «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

177. Постановление Правительства РФ от 22.12.2011 № 1081 (ред. от 04.07.2017) «О лицензировании фармацевтической деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

178. Постановление Правительства РФ от 22.12.2011 № 1091 (ред. от 17.12.2016) «О некоторых вопросах аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, спасателей и граждан, приобретающих статус спасателя» // СПС «КонсультантПлюс».

179. Постановление Правительства РФ от 26.12.2011 № 1130 (ред. от 30.08.2017) «О лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах» // СПС «КонсультантПлюс».

180. Постановление Правительства РФ от 21.03.2012 № 221 (ред. от 16.11.2012) «О лицензировании отдельных видов деятельности на железнодорожном транспорте» // СПС «КонсультантПлюс».

181. Постановление Правительства РФ от 28.03.2012 № 257 (ред. от 25.12.2012) «О лицензировании производства маркшейдерских работ» // СПС «КонсультантПлюс».

182. Постановление Правительства РФ от 05.05.2012 № 467 (ред. от 13.09.2016) «О подготовке и представлении докладов о лицензировании отдельных видов деятельности, показателях мониторинга эффективности лицензирования и методике его проведения» // СПС Консультант плюс.

183. Постановление Правительства РФ от 04.07.2012 № 682 (ред. от 30.05.2017) «О лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

184. Постановление Правительства РФ от 18.09.2012 № 943 «Об особенностях маркировки впервые выпускаемой в обращение продукции, в том числе знаком обращения на рынке или знаком соответствия, и о порядке информирования приобретателя, в том числе потребителя, о возможном вреде такой продукции и факторах, от которых он зависит» // СПС «КонсультантПлюс».

185. Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1287 «О лицензировании деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных и цветных металлов» // СПС «КонсультантПлюс».

186. Постановление Правительства РФ от 28.12.2012 № 1452 «О хранении, содержании, обеспечении безопасной стоянки и возврата задержанных или арестованных судов, возмещении владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа» (вместе с «Правилами хранения, содержания, обеспечения безопасной стоянки и возврата задержанных или арестованных судов, возмещения владельцам объектов инфраструктуры портов расходов, связанных с хранением судна и обеспечением жизнедеятельности его экипажа») // СПС «КонсультантПлюс».

187. Постановление Правительства РФ от 30.12.2012 № 1496 (ред. от 17.05.2017) «Об утверждении Правил перемещения транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации, войск национальной гвардии Российской Федерации, инженерно-технических, дорожно-строительных воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти

или спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, на специализированную стоянку, а также его хранения, оплаты расходов на перемещение и хранение, возврата транспортного средства» // СПС «КонсультантПлюс».

188. Постановление Правительства РФ от 09.02.2013 № 106 (ред. от 05.08.2015) «О представлении документов (сведений, содержащихся в них) в электронной форме для получения лицензий на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // СПС «КонсультантПлюс».

189. Постановление Правительства РФ от 29.03.2013 № 280 (ред. от 26.11.2016) «О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии» // СПС Консультант плюс.

190. Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 № 594 (ред. от 04.11.2017) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки» // СПС «КонсультантПлюс».

191. Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 № 728 (ред. от 14.04.2017) «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

192. Постановление Правительства РФ от 06.11.2013 № 995 (ред. от 06.12.2017) «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» // СПС «КонсультантПлюс».

193. Постановление Правительства РФ от 21.11.2013 № 1043 (ред. от 25.01.2017) «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг» // СПС «КонсультантПлюс».

194. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1091 (ред. от 30.05.2017) «О единых требованиях к региональным и муниципальным информационным системам в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

195. Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306 (ред. от 17.06.2016) «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» // СПС «КонсультантПлюс».

196. Постановление Правительства РФ от 13.01.2014 № 19 (ред. от 31.03.2018) «Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта» // СПС «КонсультантПлюс».

197. Постановление Правительства РФ от 07.03.2014 № 180 (ред. от 21.02.2017) «Об утверждении перечня товаров легкой промышленности, изъятых из незаконного оборота или конфискованных при производстве по уголовным делам или делам об административных правонарушениях и подлежащих уничтожению, а также о порядке их уничтожения» // СПС «КонсультантПлюс».

198. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 17.02.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» // СПС «КонсультантПлюс».

199. Постановление Правительства РФ от 05.06.2014 № 519 (ред. от 15.12.2016) «Об утверждении общих сроков осуществления аккредитации и процедуры подтверждения компетентности аккредитованного лица, в том

числе общих сроков проведения документарной оценки соответствия заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации и общих сроков проведения выездной оценки соответствия заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации, а также сроков отдельных административных процедур при осуществлении аккредитации и процедуры подтверждения компетентности аккредитованного лица» // СПС «КонсультантПлюс».

200. Постановление Правительства РФ от 17.12.2014 № 1383 «О порядке выдачи бланков сертификатов соответствия, в том числе бланков сертификатов соответствия на продукцию, включенную в единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации, за исключением бланков сертификатов соответствия на продукцию, для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии» // СПС «КонсультантПлюс».

201. Постановление Правительства РФ от 04.02.2015 № 99 (ред. от 04.08.2017) «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям» // СПС «КонсультантПлюс».

202. Постановление Правительства РФ от 02.04.2015 № 310 «Об утверждении Положения о порядке оказания государственных услуг и (или) выполнения работ государственными региональными центрами метрологии в пределах установленного государственного задания в области обеспечения единства измерений для граждан и юридических лиц за плату по регулируемым ценам и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях» // СПС «КонсультантПлюс».

203. Постановление Правительства РФ от 02.04.2015 № 311 «Об утверждении Положения о признании результатов калибровки при поверке средств измерений в сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений» // СПС «КонсультантПлюс».

204. Постановление Правительства РФ от 18.05.2015 № 476 (ред. от 10.02.2017) «Об утверждении общих требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения» // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Правительства РФ от 02.09.2015 № 926 (ред. от 10.02.2017) «Об утверждении Общих правил определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» // СПС «КонсультантПлюс»

205. Постановление Правительства РФ от 13.10.2014 № 1047 (ред. от 11.03.2016) «Об общих правилах определения нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения» // СПС «КонсультантПлюс».

206. Постановление Правительства РФ от 28.05.2015 № 509 «Об аттестации экспертов в области промышленной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс».

207. Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 № 552 (ред. от 25.01.2017) «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

208. Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 № 553 (ред. от 25.01.2017) «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана-графика закупок

товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

209. Постановление Правительства РФ от 05.06.2015 № 555 «Об установлении порядка обоснования закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и форм такого обоснования» // СПС «КонсультантПлюс».

210. Постановление Правительства РФ от 28.09.2015 № 1027 (ред. от 29.03.2018) «О реализации мер по пресечению незаконных производства и (или) оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // СПС «КонсультантПлюс».

211. Постановление Правительства РФ от 30.09.2015 № 1041 (ред. от 26.09.2017) «О порядке реализации имущества, обращенного в собственность государства, и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 909» // СПС «КонсультантПлюс».

212. Постановление Правительства РФ от 29.10.2015 № 1168 (ред. от 29.12.2016) «Об утверждении Правил размещения в единой информационной системе в сфере закупок планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

213. Постановление Правительства РФ от 03.11.2015 № 1193 (ред. от 30.05.2017) «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

214. Постановление Правительства РФ от 12.12.2015 № 1367 (ред. от 20.03.2017) «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

215. Постановление Правительства РФ от 23.12.2015 № 1414 (ред. от 20.10.2017) «О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок» // СПС «КонсультантПлюс».

216. Постановление Правительства РФ от 12.07.2016 № 669 «Об утверждении Положения о стандартизации в отношении продукции (работ, услуг), для которой устанавливаются требования, связанные с обеспечением безопасности в области использования атомной энергии, а также процессов и иных объектов стандартизации, связанных с такой продукцией» // СПС «КонсультантПлюс».

217. Постановление Правительства РФ от 22.08.2016 № 835 «Об утверждении Правил проведения обязательного общественного обсуждения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

218. Постановление Правительства РФ от 01.11.2016 № 1113 «О формировании и ведении федерального банка выданных лицензий» // СПС «КонсультантПлюс».

219. Постановление Правительства РФ от 30.12.2016 № 1567 «О порядке стандартизации в отношении оборонной продукции (товаров, работ, услуг) по государственному оборонному заказу, продукции, используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа, продукции, сведения о которой составляют государственную тайну, а также процессов и иных объектов стандартизации, связанных с такой продукцией» // СПС «КонсультантПлюс».

220. Постановление Правительства РФ от 12.12.2017 № 1520 «О тарифных квотах на отдельные виды лесоматериалов, вывозимых за пределы территории Российской Федерации в третьи страны» // СПС «КонсультантПлюс».

221. Постановление Правительства РФ от 20.12.2017 № 1596 (ред. от 03.03.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» // СПС «КонсультантПлюс».

222. Постановление Правительства РФ от 30.07.2012 № 779 (ред. от 20.03.2018) «О тарифных квотах на отдельные виды лесоматериалов хвойных пород, вывозимых за пределы территории Российской Федерации и территории государств - участников соглашений о Таможенном союзе» // СПС «КонсультантПлюс»

223. Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 № 1640 (ред. от 01.03.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» // СПС «КонсультантПлюс».

224. Постановление Правительства РФ от 05.03.2018 № 228 «О реестре лиц, уволенных в связи с утратой доверия» // СПС «КонсультантПлюс».

225. Постановление Правительства РФ от 05.03.2018 № 227 «О некоторых мерах по внедрению информационных технологий в кадровую работу на государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

226. Приказ Казначейства России от 08.12.2011 № 15н (ред. от 09.01.2018) «О порядке проведения территориальными органами Федерального казначейства кассовых операций со средствами автономных учреждений» // СПС «КонсультантПлюс».

227. Приказ Казначейства России от 17.10.2016 № 21н (ред. от 28.12.2017) «О порядке открытия и ведения лицевых счетов территориальными органами Федерального казначейства» // СПС «КонсультантПлюс».

228. Приказ МВД России от 17.01.2006 № 19 (ред. от 28.11.2017) «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» // СПС «КонсультантПлюс».

229. Приказ МВД России от 19.06.2017 № 390 (ред. от 08.12.2017) «Об утверждении форм бланков разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства» // СПС «КонсультантПлюс».

230. Приказ МВД России от 31.01.2013 № 65 (ред. от 09.01.2018) «Об утверждении Порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

231. Приказ Министра обороны РФ от 14.12.2017 № 777 «О ведомственных знаках отличия Министерства обороны Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

232. Приказ Минфина России от 28.08.2014 № 84н (ред. от 21.02.2018) «Об утверждении Порядка определения стоимости чистых активов» // СПС «КонсультантПлюс».

233. Приказ ФНС России от 16.06.2006 № САЭ-3-09/355@ (ред. от 28.08.2013) «Об обеспечении публикации и издания сведений о государственной регистрации юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной регистрации» // СПС «КонсультантПлюс».

234. Распоряжение Генпрокуратуры РФ № 270/27р, МВД РФ № 1/9789, ФСБ РФ № 38 от 16.12.2008 «О совершенствовании работы по предупреждению и пресечению деятельности общественных и религиозных объединений по распространению идей национальной розни и религиозного экстремизма» // СПС «КонсультантПлюс».

235. Распоряжение Минимущества РФ от 05.11.2003 № 6155-р «О согласовании сделок федерального государственного унитарного предприятия в отношении закрепленного за ним в хозяйственном ведении федерального недвижимого имущества» // СПС «КонсультантПлюс».

236. Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2016 № 2931-р (ред. от 06.03.2018) «Об утверждении перечня федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения

прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства» // СПС «КонсультантПлюс».

237. Распоряжение Правительства РФ от 22.11.2017 № 2581-р «Об установлении квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации на 2018 год» // СПС «КонсультантПлюс».

238. Письмо Рособрнадзора от 12.01.2005 № 01-8/05-01 «Об уполномоченных органах исполнительной власти, осуществляющих аттестацию и государственную аккредитацию образовательных учреждений» // СПС «КонсультантПлюс».

239. Письмо Рособрнадзора от 25.07.2005 № 01-330/05-01 «О направлении Методических рекомендаций по проведению аттестации образовательных учреждений среднего профессионального образования (средних специальных учебных заведений) и их филиалов» // СПС «КонсультантПлюс».

240. Письмо Минэкономразвития России от 17.12.2014 № 31727-ЕЕ/Д28и «О направлении функциональных требований к единой информационной системе в сфере закупок» // СПС «КонсультантПлюс».

241. Постановление Госгортехнадзора РФ от 02.06.2000 № 29 «Об утверждении Правил аттестации и основных требований к лабораториям неразрушающего контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

242. Постановление Госгортехнадзора РФ от 23.01.2002 № 3 «Об утверждении Правил аттестации персонала в области неразрушающего контроля» // СПС «КонсультантПлюс».

243. Постановление Госгортехнадзора России от 19.06.2003 № 103 (ред. от 17.10.2012) «Об утверждении порядка применения сварочных технологий при изготовлении, монтаже, ремонте и реконструкции технических устройств для опасных производственных объектов» // СПС «КонсультантПлюс».

244. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 (ред. от 19.12.2013) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

245. Постановление Верховного Суда РФ от 28.07.2010 № 32-АД10-2 // СПС «КонсультантПлюс».

246. Постановление Верховного Суда РФ от 01.10.2010 № 20-АД10-3 // СПС «КонсультантПлюс».

247. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.11.2010 № 27 (ред. от 31.10.2017) «О практике рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил и требований, регламентирующих рыболовство» // СПС «КонсультантПлюс».

248. Постановление Верховного Суда РФ от 02.06.2011 № 16-АД11-6 // СПС «КонсультантПлюс».

249. Постановление Верховного Суда РФ от 29.07.2011 № 66-АД11-1 // СПС «КонсультантПлюс».

250. Постановление Верховного Суда РФ от 03.08.2011 № 11-АД11-15 // СПС «КонсультантПлюс».

251. Постановление Верховного Суда РФ от 28.11.2011 № 56-АД11-4 // СПС «КонсультантПлюс».

252. Постановление Верховного Суда РФ от 24.07.2012 № 20-АД12-1 // СПС «КонсультантПлюс».

253. Постановление Правительства Ставропольского края от 09.02.2015 № 49-п (ред. от 30.10.2017) «О некоторых мерах по организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ставропольском крае» // СПС «КонсультантПлюс».

254. Постановление Верховного Суда РФ от 15.04.2016 № 32-АД16-3 // СПС «КонсультантПлюс».

255. Постановление ФАС России от 17.04.2017 по делу № 4-19.5-11/00-08-17 // СПС «КонсультантПлюс».

256. Постановление Верховного Суда РФ от 23.06.2017 № 10-АД17-2 // СПС «КонсультантПлюс».

257. Постановление Конституционного Суда РФ от 04.12.2017 № 35-П «По делу о проверке конституционности части 1.3 статьи 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Ю.А. Рейнхиммеля» // СПС «КонсультантПлюс».

258. Постановление Верховного Суда РФ от 08.12.2017 № 74-АД17-14 // СПС «КонсультантПлюс».

259. Приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29.12.2005 (ред. от 20.02.2014) «О едином учете преступлений» // СПС «КонсультантПлюс».

260. Приказ Минобрнауки России от 25.12.2013 № 1394 (ред. от 09.01.2017) «Об утверждении Порядка проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам основного общего образования» // СПС «КонсультантПлюс».

261. Приказ Казначейства России от 30.12.2015 № 27н (ред. от 22.02.2018) «Об утверждении Порядка регистрации в единой информационной системе в сфере закупок и признании утратившим силу приказа Федерального казначейства от 25 марта 2014 г. № 4н» // СПС «КонсультантПлюс»; Приказ Казначейства России от 30.12.2015 № 26н «Об утверждении Порядка пользования единой информационной системой в сфере закупок» // СПС «КонсультантПлюс».

262. Приказ Минпромторга России от 25.06.2013 № 971 (ред. от 23.08.2017) «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной услуги по отнесению технических средств к средствам измерений» // СПС «КонсультантПлюс».

263. Приказ ФНС России от 19.12.2011 № ММВ-7-6/941@ (ред. от 20.11.2014) «Об организации работы налоговых органов по формированию и ведению реестра дисквалифицированных лиц» // СПС «КонсультантПлюс».

264. Приказ Минпромторга России от 25.06.2013 № 970 (ред. от 26.12.2017) «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной услуги по утверждению типа стандартных образцов или типа средств измерений» // СПС «КонсультантПлюс».

265. Приказ Минздрава РФ от 10.11.2002 № 344 «О государственной регистрации дезинфицирующих, дезинсекционных и дератизационных средств для применения в быту, в лечебно-профилактических учреждениях и на других объектах для обеспечения безопасности и здоровья людей» // СПС «КонсультантПлюс».

266. Приказ Ростехрегулирования от 30.12.2004 № 157-ст «ГОСТ Р 1.9-2004. Стандартизация в Российской Федерации. Знак соответствия национальным стандартам Российской Федерации. Изображение. Порядок применения» // СПС «КонсультантПлюс».

267. Приказ Минпромэнерго РФ от 22.03.2006 № 53 (ред. от 21.04.2009) «Об утверждении формы сертификата соответствия продукции требованиям технических регламентов» // СПС «КонсультантПлюс».

268. Приказ МВД РФ от 31.12.2009 № 1025 «Об утверждении Инструкции о порядке хранения вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении» // СПС «КонсультантПлюс».

269. Приказ ФСКН РФ от 30.07.2007 № 238 (ред. от 20.05.2010) «Об утверждении Инструкции о порядке хранения изъятых вещей и документов до рассмотрения дела об административном правонарушении в территориальных органах ФСКН России» // СПС «КонсультантПлюс».

270. Приказ ФТС РФ от 18.12.2006 № 1339 (ред. от 25.05.2010) «О порядке хранения изъятых вещей и документов, имеющих значение доказательств по делам об административных правонарушениях» // СПС «КонсультантПлюс».

271. Приказ Минпромторга РФ от 30.09.2011 № 1325 «Об утверждении Формы знака непригодности средств измерений и Порядка нанесения знака непригодности средств измерений» // СПС Консультант плюс.

272. Приказ МВД РФ от 23.12.2011 № 1298 «Об утверждении Инструкции о порядке доставления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации» // СПС «КонсультантПлюс».

273. Приказ МВД России от 21.06.2003 № 438 (ред. от 01.02.2012) «Об утверждении Инструкции о порядке осуществления привода» // СПС «КонсультантПлюс».

274. Приказ Минюста России № 190, МВД России № 912 от 04.10.2012 (ред. от 20.01.2017) «Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений» // СПС «КонсультантПлюс».

275. Приказ МВД России от 17.04.2013 № 211 «Об утверждении типовых форм соглашений о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и о содействии частных детективов правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений» // СПС «КонсультантПлюс».

276. Приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707 «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращении граждан

в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

277. Приказ Минэкономразвития России от 02.10.2013 № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // СПС «КонсультантПлюс».

278. Приказ Минэкономразвития России от 23.05.2014 № 284 (ред. от 29.11.2016) «Об утверждении форм и перечней сведений, содержащихся в экспертном заключении, акте выездной экспертизы, акте экспертизы» // СПС «КонсультантПлюс».

279. Приказ Минэкономразвития России от 23.05.2014 № 293 (ред. от 29.11.2016) «Об установлении Порядка проведения проверки экспертного заключения, акта выездной экспертизы, акта экспертизы на предмет соответствия требованиям законодательства Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации» // СПС «КонсультантПлюс».

280. Приказ Минэкономразвития России от 30.05.2014 № 326 (ред. от 17.03.2017) «Об утверждении Критериев аккредитации, перечня документов, подтверждающих соответствие заявителя, аккредитованного лица критериям аккредитации, и перечня документов в области стандартизации, соблюдение требований которых заявителями, аккредитованными лицами обеспечивает их соответствие критериям аккредитации» // СПС «КонсультантПлюс».

281. Приказ Минпромторга России от 02.07.2015 № 1815 «Об утверждении Порядка проведения поверки средств измерений, требования к знаку поверки и содержанию свидетельства о поверке» // СПС «КонсультантПлюс».

282. Приказ Минпромторга России от 05.11.2015 № 3464 «Об утверждении порядка формирования, ведения, опубликования, а также

структуры перечня национальных стандартов и информационно-технических справочников, ссылки на которые содержатся в нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом» // СПС «КонсультантПлюс».

283. Приказ Минпромторга России от 15.12.2015 № 4091 «Об утверждении Порядка аттестации первичных референтных методик (методов) измерений, референтных методик (методов) измерений и методик (методов) измерений и их применения» // СПС «КонсультантПлюс».

284. Приказ Минздрава России от 18.12.2015 № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)» // СПС «КонсультантПлюс».

285. Приказ Минпромторга России от 17.02.2016 № 389 «Об утверждении порядка и сроков рассмотрения жалоб в комиссии по апелляциям» // СПС «КонсультантПлюс».

286. Приказ Росстандарта от 15.04.2016 № 447 «Об утверждении Порядка представления и учета предложений о разработке национальных стандартов Российской Федерации, предварительных национальных стандартов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

287. Приказ Минпромторга России от 27.05.2016 № 1716 «Об утверждении Порядка регистрации федеральным органом исполнительной власти в сфере стандартизации документов, разрабатываемых и применяемых в национальной системе стандартизации, сводов правил, международных стандартов, региональных стандартов и региональных сводов правил, стандартов иностранных государств и сводов правил иностранных государств» // СПС «КонсультантПлюс».

288. Приказ Росстандарта от 29.06.2016 № 805 «Об утверждении размера платы за предоставление документов и копий документов национальной системы стандартизации, общероссийских классификаторов,

международных стандартов, региональных стандартов, стандартов иностранных государств, сводов правил, региональных сводов правил, сводов правил иностранных государств, надлежащим образом заверенных переводов на русский язык международных стандартов, региональных стандартов и региональных сводов правил, стандартов иностранных государств и сводов правил иностранных государств, которые приняты на учет Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, документов по стандартизации международных организаций по стандартизации, региональных организаций по стандартизации и иных документов по стандартизации иностранных государств» // СПС «КонсультантПлюс».

289. Приказ Минюста России от 13.07.2016 № 164 «Об утверждении Порядка осуществления привода судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов» // СПС «КонсультантПлюс».

290. Приказ Минпромторга России от 28.10.2016 № 3850 «Об организации работы в Минпромторге России по выдаче лицензий и других разрешительных документов на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров» // СПС «КонсультантПлюс».

291. Приказ МВД России от 29.08.2014 № 736 (ред. от 07.11.2016) «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» // СПС «КонсультантПлюс».

292. Приказ Ростехнадзора от 25.11.2016 № 494 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной услуги по регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре опасных производственных объектов» // СПС «КонсультантПлюс».

293. Приказ МВД России от 12.09.2013 № 707 (ред. от 01.12.2016) «Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

294. Приказ ФНС России от 10.05.2017 № ММВ-7-21/347@ «Об утверждении формы и формата представления налоговой декларации по земельному налогу в электронной форме и порядка ее заполнения, а также признании утратившим силу приказа Федеральной налоговой службы от 28.10.2011 № ММВ-7-11/696@» // СПС «КонсультантПлюс».

295. Приказ Минпромторга России от 01.08.2017 № 2514 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований национальных стандартов и технических регламентов» // СПС «КонсультантПлюс».

296. Приказ МВД России от 10.02.2014 № 83 (ред. от 30.08.2017) «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста» // СПС «КонсультантПлюс».

297. Приказ Генпрокуратуры России от 04.10.2017 № 679 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации и сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими органов прокуратуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

298. Приказ Минпромторга России от 18.10.2017 № 3624 «Об утверждении Административного регламента Министерства промышленности и торговли Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче лицензий и других разрешительных документов на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров» // СПС «КонсультантПлюс».

299. Приказ Минфина России от 13.11.2007 № 108н (ред. от 02.11.2017) «Об утверждении Перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны)» // СПС «КонсультантПлюс».

300. Приказ МВД России от 17.01.2006 № 19 (ред. от 28.11.2017) «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» // СПС «КонсультантПлюс».

301. Приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 (ред. от 21.12.2017) «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения» // СПС «КонсультантПлюс».

302. Приказ МВД России от 25.12.2017 № 959 «Об утверждении форм документов, применяемых при личном досмотре иностранных граждан и лиц без гражданства, помещенных в специальные учреждения, предназначенные для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации либо реадмиссии, досмотре вещей и предметов, изъятии вещей, изъятых из оборота или ограниченных в обороте, находящихся при указанных иностранных гражданах и лицах без гражданства, а также перечня опасных веществ и предметов, запрещенных к хранению у иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в специальном учреждении» // СПС «КонсультантПлюс».

303. Приказ Минпромторга России от 30.07.2015 № 2167 (ред. от 29.05.2017) «Об утверждении Порядка проведения обязательной метрологической экспертизы содержащихся в проектах нормативных

правовых актов Российской Федерации требований к измерениям, стандартным образцам и средствам измерений» // СПС «КонсультантПлюс».

304. Приказ Минпромторга России от 30.11.2009 № 1081 (ред. от 25.06.2013) «Об утверждении Порядка проведения испытаний стандартных образцов или средств измерений в целях утверждения типа, Порядка утверждения типа стандартных образцов или типа средств измерений, Порядка выдачи свидетельств об утверждении типа стандартных образцов или типа средств измерений, установления и изменения срока действия указанных свидетельств и интервала между поверками средств измерений, требований к знакам утверждения типа стандартных образцов или типа средств измерений и порядка их нанесения» // СПС «КонсультантПлюс».

305. Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2009 № 144-О-П // СПС «КонсультантПлюс».

306. Определение ВАС РФ от 05.02.2010 № ВАС-78/10 по делу № А72-3557/2009 // СПС «КонсультантПлюс».

307. Определение ВАС РФ от 09.06.2010 № ВАС-7286/10 по делу № А32-19866/2009-63/381-75А // СПС «КонсультантПлюс».

308. Определение ВАС РФ от 28.02.2011 № ВАС-17254/10 по делу № А03-3457/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

309. Определение ВАС РФ от 05.05.2011 № ВАС-2297/11 по делу № А55-16228/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

310. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 11.05.2011 № 92-Г11-1 // СПС «Гарант».

311. Определение Верховного Суда РФ от 20.02.2013 № 46-АПГ13-1 // СПС «КонсультантПлюс».

312. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2010 года // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2011. - № 4.

313. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016) // СПС «КонсультантПлюс».

314. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.2016 № 25-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 27.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина Е.С. Сизикова» // Собрание законодательства РФ. - 28.11.2016. - № 48 (часть III), ст. 6840.

315. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.05.2017 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г. Мсхиладзе» // Собрание законодательства РФ. - 05.06.2017. - № 23, ст. 3473.

316. Письмо Верховного Суда РФ от 20.08.2003 № 1536-7/общ. «Разъяснения о порядке вступления в силу постановлений и (или) решений по делам об административных правонарушениях в случае их обжалования» // СПС «КонсультантПлюс».

317. «Методические рекомендации. Типовая программа выездной оценки соответствия органа по сертификации продукции, услуг (версия № 2)»; «Методические рекомендации. Типовая программа выездной оценки соответствия испытательной лаборатории (версия № 2)» (утв. Росаккредитацией 18.10.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

318. «Положение о Плане счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения», утв. Банком России 27.02.2017 № 579-П (ред. от 15.02.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

2. Монографии, учебники, учебные пособия, статьи

319. Агапов, А.Б. Административное право: учебник для бакалавров / А.Б. Агапов. – 8-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2012. – 874 с.

320. Агапов, А.Б. Федеральное административное право России: Курс лекций / А.Б. Агапов. – М., 1997.

321. Административная реформа в России. Научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М.: Юридическая фирма «КОНТРАКТ»: ИНФРА-М, 2006. – 352 с.

322. Административное право России. Часть 1. Государственное управление и административное право: Учебник. Издание четвертое, с изм. и доп. / Под ред. А.П. Коренева. - М.: Московская академия МВД России, ЦЮЛ «Щит», 2002.

323. Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. - 687 с.

324. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров: под ред. Л.Л. Попова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2012. – 447 с.

325. Административное право: Учеб./ Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. - М.: Юристъ, 1999.

326. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. –М.: Юристъ, 2000.

327. Административное право: учебник для академического бакалавриата / Н.М. Конин, Е.И. Маторина. – М.: Издательство Юрайт, 2014.

328. Адушкин, Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР / Ю.С. Адушкин. - Саратов, 1986. С. 24 - 25; Буравлев, Ю.М. Проблемы правового регулирования дисциплинарного принуждения в системе государственной службы России / Ю.М. Буравлев // Юридический мир. - 2008. - № 10.

329. Алексеев, С.С. Проблемы теории права. Курс лекций в 2-х томах. Т.2. / С.С. Алексеев. – Свердловск, 1973.

330. Балкаров, А. Даешь квоту на работу! / А. Балкаров // ЭЖ-Юрист. - 2011. - № 43. - С. 13.

331. Бахрах, Д.Н. Административное право / Д.Н. Бахрах // http://www.be5.biz/pravo/a002/23.htm

332. Бахрах, Д.Н. Административное право России / Д.Н. Бахрах. - М.: Норма, 2002.

333. Бахрах, Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М., 2000.

334. Бахрах, Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. – 3-е изд., исправ. и доп. – М.: Эксмо, 2007. – 528 с.

335. Бахрах, Д.Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – 2-е изд., изм. и доп. – М.: Норма, 2006.

336. Бахрах, Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. – М.: Норма, 2008.

337. Бахрах, Д.Н. Дисциплинарное принуждение / Д.Н. Бахрах // Известия вузов. Правоведение. - 1985. - № 3. - С. 22.

338. Башуров, В.Б. Отграничение квалификационного экзамена от аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации / В.Б. Башурова // Современное право. - 2011. - № 11. - С. 82 - 88.

339. Беляев, В.П. Контроль и надзор в Российском государстве: монография / В.П. Беляев; науч. ред. А.В. Малько. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 272 с.

340. Беляев, В.П. Образование института государственного контроля и надзора в России / В.П. Беляев, О.Г. Ларина // История государства и права. - 2012. - № 17. - С. 33 – 37.

341. Бобылев, А.И. Исполнительная власть в России: теория и практика ее осуществления / А.И. Бобылев, Н.Г. Горшкова, В.И. Ивакин. – М.: Издательский дом «Право и государство», 2003. – 304 с. С. 215-217.

342. Большой юридический словарь. - СПб.: Центр содействия бизнесу «Петроград», 2008.

343. Быков, А.А. Место и роль обязательной сертификации среди иных форм подтверждения соответствия / А.А. Быков // Военно-юридический журнал. - 2007. - № 4.

344. Венгеров, А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / А.Б. Венгеров. – М.: Новый Юрист, 1998. – 624 с. С. 473.

345. Воробьев, С.Д. Надзор за исполнением законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан и юридических лиц / С.Д. Воробьев // Законность. - 2016. - № 4. - С. 3 - 6.

346. Головкин, Р.Б. Ненормативные правовые акты и специфика их реализации: Учебное пособие / Р.Б. Головкин, В.В. Мамчун, А.Г. Ростова, П.А. Якушев. - Владимир: ВГПУ, 2008. С. 86-93.

347. Горин, Е.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования. Том 1 / Е.В. Горин, М.В. Костенников, А.В. Куракин. - М.: Маросейка, 2010. - 496 с. С. 18.

348. Грачева, Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: монография / Е.Ю. Грачева. – М.: Юриспруденция, 2000. – 192 с. С. 74-110.

349. Губарева, Т.И. Административная реформа в России: проблемы и промежуточные итоги / Т.И. Губарева // Административное право и процесс. – 2012. - № 10. – С.29-32.

350. Губарева, Т.И. Административный процесс: учеб. пособие. - 2-е изд. / Т.И. Губарева. - М.: РИОР: ИНФРА-М, 2015. - 167 с. С.141-144.

351. Губарева, Т.И. О единстве понимания и правового регулирования административного процесса / Т.И. Губарева // Административное право и процесс. - 2013. - № 8. – С. 41-44.

352. Губарева, Т.И. Финансово-правовые и институциональные проблемы валютного регулирования и валютного контроля в Российской Федерации: Монография / Т.И. Губарева. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 192 с.

353. Данилова, И.В. Лицензирование как метод государственного регулирования экономики / И.В. Данилова // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». – 2013. – № 4. – С. 9-12.

354. Дерюга, А.Н. Профилактика и предупреждение административных и иных правонарушений: теоретико-прикладные сходства и отличия / А.Н. Дерюга // Административное право и процесс. - 2016. - № 10. - С. 44 - 49.

355. Долинская В.В. Государственная регистрация в системе государственного контроля // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 6. С. 12 – 17.

356. Долинская, В.В. Государственная регистрация в системе государственного контроля / В.В. Долинская // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 6. – С. 12-17.

357. Ермолинская, Т. Принудительно замороженные / Т. Ермолинская // ЭЖ-Юрист. – 2007. - № 38.

358. Зверев, А.В. Об административной ответственности за нарушение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан / А.В. Зверев, О.В. Скорая // Административное право и процесс. - 2017. - № 4. - С. 34 – 37.

359. Зыкова, И.В. Правовое регулирование государственной регистрации юридических лиц: современное состояние и перспективы развития / И.В. Зыкова // Адвокат. – 2004. – № 1.

360. Калмыкова, А.В. Основные черты государственного контроля (надзора) в сфере технического регулирования / А.В. Калмыкова // Журнал российского права. - 2007. - № 5. - С. 3-11.

361. Калюжный, Н.Н. Конституционно-правовое регулирование контрольных функций в деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: дисс. … канд. юрид. наук / Н.Н. Калюжный. – М.: РГБ, 2003. – 241 с. С. 43.

362. Канунникова, Н.Г. К вопросу о принудительных мерах административного предупреждения / Н.Г. Канунникова // Административное право и процесс. - 2016. - № 6. - С. 62 – 63.

363. Каплунов, А.И. Производство по применению отдельных принудительных мер административного предупреждения как структурный элемент административного процесса / А.И. Каплунов, О.О. Лебедева // Административное право и процесс. - 2017. - № 3. - С. 70 - 76.

364. Каплунов, А.И. Процессуальные формы применения мер административного принуждения сотрудниками правоохранительных органов / А.И. Каплунов, О.О. Лебедева // Уголовно-исполнительное право. - 2016. - № 3. - С. 14-18. С. 14.

365. Карасев, А.А. О содержании и месте института дисциплинарной ответственности военнослужащих в системе российского законодательства / А.А. Карасев // Военное право: электрон. научн. изд. - 2014. - № 3.

366. Козырин, А.Н. Валютный контроль в механизме государственного регулирования внешнеторговой деятельности. Комментарий законодательства / А.Н. Козырин // http://www.lawmix.ru/comm.php?id=5842

367. Кокотов, А.Н. Время как объект правового регулирования / А.Н. Кокотов // Российский юридический журнал. - 2016. - № 4. - С. 34 - 42.

368. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. - 5-е изд., перераб. и доп. / Под общ. ред. Е.Н. Сидоренко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 1016 с.

369. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбов, Н.С. Бондарь и др.; под ред. В.Д. Зорькина. - 2-е изд., пересмотренное. - М.: Норма, Инфра-М, 2011. - 1008 с.

370. Кострова, О.В. Проблемы правоприменительных процедур института материальной ответственности / О.В. Кострова, Е.А. Вячеславова // Российская юстиция. - 2016. - № 6. - С. 18 – 20.

371. Кутарова, М.А. Сравнительный анализ правового регулирования квотирования рабочих мест для инвалидов в России и Германии / М.А. Кутарова // Трудовое право в России и за рубежом. - 2017. - № 3.

372. Лазарев, И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации. Автореф. Дисс… канд. юрид. Наук / И.М. Лазарев. – М., 2002.

373. Ласкина, Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (постатейный) / Н.В. Ласкина // СПС «КонсультантПлюс».

374. Леонтьев, А.А. Деятельный ум (Деятельность. Знак. Личность) / А.А. Леонтьев. - М., 2001.

375. Министерства и ведомства: учеб. пособие / под ред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко. – М.: Норма, 2008. – 256 с. - С. 41.

376. Новиков, О.В. Взаимосвязь понятий «бухгалтерский учет», «финансовая отчетность», «государственный финансовый контроль» в законодательстве России / О.В. Новиков // Финансовое право. – 2015. – № 7. – С. 33-37.

377. Ноздрачев, А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» / А.Ф. Ноздрачев // Журнал российского права. - 2017. - № 2. - С. 98 - 110.

378. Овод, А.В. Принцип законности в публичном праве: автореф. дисс. … канд. юрид. наук / А.В. Овод. - Казань, 2005. - 30 с. С. 11-12.

379. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; РАН; Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. - М.: АЗЪ, 1995. С. 574.

380. Опарин, В.Н. Правовое регулирование применения мер непосредственного принуждения должностными лицами правоохранительных органов Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук / В.Н. Опарин. - Омск: ОЮИ МВД России, 1998. С. 13.

381. Осинцев, Д.В. Государственная служба в системе государственного управления (проблема правового института) / Д.В. Осинцев // Российский юридический журнал. - 2010. - № 5. - С. 66 - 74.

382. Палагин, Д.Н. Правовые проблемы деятельности автономных учреждений / Д.Н. Палагин // Административное право и процесс. - 2016. - № 9. С. 60-62.

383. Паламарчук, А.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об обращениях граждан / А.В. Паламарчук // Законность. - 2017. - № 7. - С. 3 – 6.

384. Панова, А.С. Законодательство Российской Федерации о качестве и безопасности товаров: современное состояние и направления развития / А.С. Панова // Бизнес, Менеджмент и Право. - 2017. - № 3-4. - С. 57 – 60.

385. Панова, А.С. Роль национальной стандартизации в правовом обеспечении качества товаров / А.С. Панова // Предпринимательское право. - 2017. - № 1. - С. 38 – 44.

386. Поникаров, В.А. Гарантии законности в административной деятельности милиции: Дисс. …канд. юрид. наук / В.А. Поникаров. - М.:МЮИ МВД России. 1998. С. 39.

387. Попов, Л.Л. Правовая основа административно-принудительных мер охраны общественного порядка / Правовые основы обеспечения общественного порядка: Учебное пособие / В.В. Лазарев, Л.Л. Попов, Л.М. Розин. - М., 1987. С. 71.

388. Попова, О.В. Конституционные обязанности граждан / О.В. Попова // Современный юрист. - 2016. - № 2. - С. 77-85.

389. Разаренов, Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении / Ф.С. Разаренов // Вопросы советского административного права на современном этапе. - М.: Госюриздат, 1963. – 163 с. С. 69-78.

390. Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и

др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2015. – 928 с.

391. Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2015. - 928 с.

392. Румянцева, В.Г. Институт обращений граждан в органы государственной и местной власти: понятие, сущность, содержание / В.Г. Румянцева, В.В. Им // История государства и права. - 2008. - № 14.

393. Свирин, Ю.А. Судебный прецедент: от научных дискуссий к единообразию судебной практики / Ю.А. Свирин // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 11. - С. 20-25.

394. Секретарева, Т.М. Ограниченная вменяемость как институт, неизвестный административному праву Российской Федерации / Т.М. Секретарева // Российский судья. - 2015. - № 7. С. 44 - 47.

395. Сорокин, В.Д. Административно-процессуальное право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / Подгот. докт. юрид. наук., проф. А.И. Каплуновым. - СПб.: Издательство Р. Арсланова «Юридический центр Пресс», 2008. - 571 с. С. 44.

396. Старостин, С.А. О концептуальных основах законодательства об административной ответственности / С.А. Старостин // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2014. - № 2. - С. 19.

397. Статья: ГОСТ (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2018) // СПС «КонсультантПлюс».

398. Студеникина, М.С. Государственные инспекции в СССР / М.С. Студеникина. – М.: Юридическая литература, 1987. – 108 с.

399. Субанова, Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации / Н.М. Субанова. - М.: Юриспруденция, 2012.

400. Татонова, И. С ГОСТом не все просто. В стране обещают поддержку тем, кто выпускает качественную продукцию / И. Татонова // Информационно-аналитическое издание «Бюллетень Оперативной Информации «Московские Торги». - 2016. - № 8. - С. 30-31.

401. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / А.И. Абрамова, С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич и др.; под ред. А.С. Пиголкина. - М.: Городец, 2003. - 544 с.

402. Терентьева, М.В. О правонарушениях в области дорожного движения / М.В. Терентьева // Официальный сайт Березовского городского суда Свердловской области. Дата публикации 21.06.2011 // http://berezovsky.svd.sudrf.ru/modules.php?№ame=press_dep&op=4&did=23

403. Тимошенко, И.В. Административно-процессуальная деятельность (административный процесс) / И.В. Тимошенко. - Ростов н/Д, 2007. С. 236.

404. Тихомиров, Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. С. 340.

405. Тихомирова, Л.А. Аттестация в области безопасности: разнообразие видов и особенности проведения / Л.А. Тихомирова // СПС «КонсультантПлюс».

406. Тресцова, Е.В. Современное законодательство о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним: проблемы юридической науки и практики / Е.В. Тресцова // Первые Всероссийские Державинские чтения. – М.: РПА МЮ РФ, 2005. С. 157-158.

407. Трофимов, С.В. Сертификационные требования к организации коммерческих воздушных перевозок / С.В. Трофимов // Современное право. - 2018. - № 1. - С. 66 - 69

408. Трусов, А.И. Предупреждение преступлений, связанных с использованием биотехнологий / А.И. Трусов. — М.: РИОР, 2018. – 195 с.

409. Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / В.А. Блинников, А.В. Бриллиантов, О.А. Вагин и др.; под ред. А.В. Бриллиантова. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Проспект, 2015. - 1184 с.

410. Фатеев, К.В. О содержании понятий воинской дисциплины, воинского дисциплинарного проступка и дисциплинарной ответственности военнослужащих / К.В. Фатеев, С.С. Харитонов // Право в Вооруженных Силах. - 2012. - № 1.

411. Чернецкая, О.Н. Эволюция института государственного контроля в Российском государстве в парадигме развития общественного самосознания О.Н. Чернецкая // История государства и права. - 2012. - № 24. - С. 28 – 31.

412. Черняк, Б.А. Законность в организации и деятельности органов государственного управления: автореф. дисс. … канд. юрид. наук / Б.А. Черняк. - Воронеж, 2003. - 24 с. С. 3.

413. Чистяков, К.А. Административные меры предупреждения правонарушений, совершаемых условно осужденными / К.А. Чистяков // Административное право и процесс. - 2017. - № 4. - С. 51 – 53.

414. Чмырев, С.Н. Исполнительные документы и требования, предъявляемые к исполнительным документам / С.Н. Чмырев, Т.И. Губарева // Вестник экономической безопасности. - 2016. - № 2. - С. 254-257.

415. Широбоков, С.А. Конституционное право граждан на обращение в системе правового регулирования взаимодействия граждан и органов государственной власти и управления / С.А. Широбоков // Вестник Пермского университета. Юридические науки. - 2016. - № 2.

416. Шорина, Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е.В. Шорина; отв. ред. Лазарев Б.М. - М.: Наука, 1981. – 301 с.

417. Юридический энциклопедический словарь / М.О. Буянова [и др.]; отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 816 с. С. 138-141.

418. Официальный портал Росстандарта URL: https://www.gost.ru/portal/gost/home/activity/complia№ce/Volu№taryAck№owledgeme№t.

419. Положение инвалидов // Сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/co№№ect/rosstat_mai№/rosstat/ru/statistics/populatio№/disabilities/#.

Приложение

Ключ к тесту по дисциплине «Административное право»

Вопрос	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**	**13**	**14**	**15**
Ответ	В	В	А	Б	В	А	Б	Б	А	А	А	А	Б	Б	Б
Вопрос	**16**	**17**	**18**	**19**	**20**	**21**	**22**	**23**	**24**	**25**	**26**	**27**	**28**	**29**	**30**
Ответ	Б	А	В	А	Б	Б	В	Б	Г	Б	А	Б	Б	Г	А
Вопрос	**31**	**32**	**33**	**34**	**35**	**36**	**37**	**38**	**39**	**40**	**41**	**42**	**43**	**44**	**45**
Ответ	А	В	Г	Д	Г	А	Г	Б	Б	Б	В	Б	Б	Б	Б
Вопрос	**46**	**47**	**48**	**49**	**50**	**51**	**52**	**53**	**54**	**55**	**56**	**57**	**58**	**59**	**60**
Ответ	Б	Г	Г	В	Г	Б	Б	В	Б	А	А	В	В	В	А
Вопрос	**61**	**62**	**63**	**64**	**65**	**66**	**67**	**68**	**69**	**70**	**71**	**72**	**73**	**74**	**75**
Ответ	В	А	В	А	А	Б	В	Б	В	Г	В	А	А	Б	Д
Вопрос	**76**	**77**	**78**	**79**	**80**	**81**	**82**	**83**	**84**	**85**	**86**	**87**	**88**	**89**	**90**
Ответ	Г	Б	Б	Г	Б	А	А	Д	А	А	В	Б	А	А	Б
Вопрос	**91**	**92**	**93**	**94**	**95**	**96**	**97**	**98**	**99**	**100**	**101**	**102**	**103**	**104**	**105**
Ответ	В	Б	А	Д	А	Б	Г	А	В	В	Г	Д	В	В	Г
Вопрос	**106**	**107**	**108**	**109**	**110**										
Ответ	А	Б	А	Б	А										

учебное издание

Авторы-составители:

Губарева Татьяна Ивановна
Трусов Александр Игоревич

Административное право

Учебное пособие

Издается в авторской редакции

Подписано в печать ___.___.2022 г. Формат 60х841/16.
Усл. печ. л. ____Тираж 10 экз. Заказ _____
Ставропольский филиал Краснодарского университета МВД России.
355000, г. Ставрополь, пр-т Кулакова, 43.