

МВД России
Санкт-Петербургский университет

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Курс лекций

*Под общей редакцией
кандидата юридических наук, доцента А. В. Равнюшкина*

2-е издание, переработанное и дополненное

Санкт-Петербург
2022

УДК 342.9
ББК 67.401
А 31

А 31 Административное право: курс лекций / под общ. ред. канд. юрид. наук, доц. Равнюшкина А. В. — 2-е изд., перераб. и доп. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2022. — 540 с.

Авторский коллектив:

Дрозд А. О. (введ., т. 12); *Хмара А. М.* (т. 1, 2, 20); *Мамедов Э. Х.* (т. 3, 4);
Черепанова Ю. Е. (т. 5, 6, т. 15, 16, 22); *Прохорова О. В.* (т. 7, 22);
Тюкалова Н. М. (т. 8); *Каплунов А. И.* (т. 9); *Ухов В. Ю.* (т. 10); *Бажукова Ю. В.* (т. 11);
Равнюшкин А. В. (т. 13, 19, 22, закл.); *Пичкур А. П.* (т. 14); *Степанова И. А.* (т. 17);
Филь М. Ю. (т. 17, 22); *Шамрай В. Н.* (т. 18), *Крамаренко Н. М.* (т. 21)

ISBN 978-5-91837-612-6

Курс лекций основан на учебной, монографической литературе и нормативных правовых актах РФ с учетом изменений законодательства по состоянию на 1 марта 2022 года.

Материал, содержащий в курсе лекций, способствует приобретению обучающимися соответствующих профессиональных и профессионально-специализированных компетенций; предполагает овладение ими комплексом навыков, знаний и умений, необходимых для осуществления правоохранительной деятельности.

Предназначено для обучающихся образовательных организаций МВД России, а также для широкого круга лиц, интересующихся вопросами административного права.

**УДК 342.9
ББК 67.401**

Рецензенты:

Дизер О. А., доктор юридических наук, доцент
(Белгородский юридический институт им. И. Д. Путилина);
Быков К. В., начальник УМВД России по Петроградскому району
г. Санкт-Петербурга.

ISBN 978-5-91837-612-6

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
Тема 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ.....	8
1.1. Понятие, содержание и виды управления	9
1.2. Государственное управление и его основные характеристики	13
1.3. Функции государственного управления	18
1.4. Сущность исполнительной власти и ее соотношение с государственным управлением.....	26
Тема 2. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА, УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА.....	30
2.1. Понятие, принципы и функции административного права	31
2.2. Предмет и метод административного права	34
2.3. Система административного права	35
2.4. Источники административного права.....	36
2.5. Взаимодействие административного права с другими отраслями российского права.....	37
Тема 3. МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	40
3.1. Понятие и структура механизма административно-правового регулирования.....	40
3.2. Административно-правовые нормы: понятия, особенности, виды, формы реализации.....	42
3.3. Акты официального толкования и применения норм административного права.....	48
3.4. Административно-правовые отношения: понятие, особенности, структура, виды	51
3.5. Действие механизма административно-правового регулирования в сфере внутренних дел	55
Тема 4. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА.....	58
4.1. Понятие, виды и система субъектов административного права	58
4.2. Понятие и элементы административно-правового статуса граждан	61
4.3. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан	65
4.4. Виды административно-правового статуса граждан.....	66
4.5. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.....	66
Тема 5. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	72
5.1. Понятие органа публичной власти, его характеристика и виды	73
5.2. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере государственного управления	75
5.3. Полномочия Правительства Российской Федерации по осуществлению исполнительной власти	77
5.4. Система, структура и функции органов исполнительной власти в Российской Федерации	83
5.5. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации как субъекты административного права.....	87
5.6. Органы местного самоуправления как субъекты административного права	93

Тема 6. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ..	96
6.1. Общая характеристика административно-правового статуса невластных коллективных субъектов	97
6.2. Административно-правовой статус хозяйствующих субъектов	98
6.3. Некоммерческие организации как субъекты административного права	104
6.4. Особенности административно-правового статуса государственных корпораций	110
Тема 7. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ.....	116
7.1. Понятие, виды и принципы государственной службы.....	116
7.2. Должности государственной службы	118
7.3. Правовое положение (статус) гражданского служащего	120
7.4. Прохождение государственной службы	123
Тема 8. ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	130
8.1. Понятие и виды форм управленческой деятельности субъектов исполнительной власти	131
8.2. Правовые акты управления: понятие и виды. Классификация правовых актов.....	135
8.3. Административный договор	143
8.4. Формы государственного управления в деятельности органов внутренних дел	145
Тема 9. МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	150
9.1. Понятие и сущность методов государственного управления.....	150
9.2. Классификация методов государственного управления	152
9.3. Убеждение как метод государственного управления.....	155
9.4. Административное принуждение и его классификация	159
9.5. Принудительные меры административного предупреждения	164
9.6. Меры административного пресечения.....	170
Тема 10. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ.....	176
10.1. Правовые и административно-правовые режимы: понятие и признаки	176
10.2. Виды и общая характеристика административно-правовых режимов	178
10.3. Специальные административно-правовые режимы	182
Тема 11. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРАВУ	190
11.1. Понятие и виды юридической ответственности	191
11.2. Понятие, основания и субъекты дисциплинарной ответственности по административному праву	192
11.3. Понятие, основания и субъекты материальной ответственности по административному праву	198
Тема 12. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ	202
12.1. Понятие, функции и принципы административной ответственности.....	202
12.2. Принципы административной ответственности	204
12.3. Основания административной ответственности.....	206
12.4. Обстоятельства, исключающие административную ответственность и освобождающие от административной ответственности	207
12.5. Понятие и признаки административного правонарушения.....	211
12.6. Состав административного правонарушения	213

Тема 13. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ПРАВА ГРАЖДАН, ЗДОРОВЬЕ, САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ НАСЕЛЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННУЮ НРАВСТВЕННОСТЬ	220
13.1. Правовые основы административной ответственности за правонарушения, посягающие на права граждан, на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность	221
13.2. Административные правонарушения, посягающие на права граждан	226
13.3. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность	230
Тема 14. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ НА ТРАНСПОРТЕ И В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ	244
14.1. Правовые основы административной ответственности за правонарушения на транспорте	245
14.2. Составы отдельных видов административных правонарушений на транспорте	255
14.3. Правовые основы административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения	265
14.4. Составы отдельных видов административных правонарушений в области дорожного движения	274
Тема 15. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ СВЯЗИ И ИНФОРМАЦИИ	288
15.1. Правовые основы административной ответственности за правонарушения в сфере связи и информации	288
15.2. Общая характеристика составов административных правонарушений в области связи и информации	290
15.3. Отдельные виды правонарушений в области связи и информации	297
Тема 16. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ	310
16.1. Правовые основы административной ответственности за правонарушения в области предпринимательской деятельности	311
16.2. Общая характеристика составов административных правонарушений в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций	314
16.3. Отдельные виды правонарушений в сфере предпринимательской деятельности, подведомственные органам внутренних дел	321
Тема 17. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ПОРЯДОК УПРАВЛЕНИЯ	342
17.1. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти	343
17.2. Квалификация отдельных административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти	345
17.3. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления	353
17.4. Квалификация отдельных административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления	354

Тема 18. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И ОБЩЕСТВЕННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ	366
18.1. Понятие общественного порядка и общественной безопасности	366
18.2. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность	372
18.3. Характеристика отдельных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность	374
Тема 19. ЗАКОННОСТЬ И ДИСЦИПЛИНА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ	392
19.1. Понятие и сущность законности и дисциплины в государственном управлении	393
19.2. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении	398
Тема 20. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ	410
20.1. Социально-правовая характеристика структуры экономики как объекта государственного управления и регулирования	411
20.2. Понятие, содержание и правовые основы управления хозяйством	425
20.3. Административно-правовая организация управления в сфере конкуренции и ограничения монополистической деятельности на товарных рынках	433
20.4. Административно-правовая организация управления отдельными отраслями хозяйства	437
20.5. Взаимоотношения органов внутренних дел с субъектами хозяйственной деятельности	455
Тема 21. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ	464
21.1. Государственное управление здравоохранением	465
21.2. Государственное управление физической культурой и спортом	470
21.3. Государственное управление в сфере социального обслуживания	474
21.4. Государственное управление в сфере культуры	476
21.5. Государственное управление в сфере образования и науки	482
Тема 22. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ	492
22.1. Административно-правовая организация управления обороной	493
22.2. Административно-правовое регулирование управления внутренними делами	502
22.3. Административно-правовое управление в области безопасности	508
22.4. Административно-правовое управление в области юстиции	515
22.5. Административно-правовое регулирование иностранными делами	517
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	521
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	522

ВВЕДЕНИЕ

Административное право составляет основу правового регулирования отношений управленческого характера, которые возникают в разнообразных сферах жизни нашей страны. Без него невозможно представить нормальное функционирование и взаимодействие общества и государства. Ведущую позицию при этом занимают юридически властные предписания, выраженные в конкретных обязанностях, закрепленных в нормах административного права. С их помощью обеспечивается упорядоченное и согласованное регулирование общественной жизни во всех ее сферах и осуществление механизма государственной власти, в распоряжении которой имеются все необходимые для этого юридические средства. Потребность в управлении сложилась исторически и получила многовековое развитие, поскольку необходимы особые регуляторы, имеющие своим непосредственным объектом организующую деятельность органов власти. Подобная деятельность в настоящее время в России возникает как на государственном, так и на муниципальном уровне.

Современное административное право России регулирует повседневно возникающие правоотношения управленческого характера, в т. ч. управленческую деятельность органов государственной власти. Такие управленческие отношения складываются в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах, при прохождении государственной службы или при привлечении к административной ответственности. Обязательным участником управленческих отношений является орган государственного управления, как на уровне Российской Федерации, так и региональном (субъекта РФ). В связи с осуществлением возложенных на них функций претворения требований норм права в жизнь, эти органы названы органами исполнительной власти и являются неотъемлемыми элементами системы исполнительной власти в России. Исполнительная власть в системе разделения властей призвана обеспечить осуществление требований, сформулированных в законах и подзаконных актах, их обязательное исполнение абсолютно всеми государственными и негосударственными образованиями, а также гражданами Российской Федерации, лицами без гражданства и гражданами других государств, законно находящимися на территории нашей страны. Должностные лица органов исполнительной власти, как ее представители, непосредственно участвуют в осуществлении таких задач и функций как охрана и защита законных интересов граждан, рассмотрение административно-правовых споров и установленных законом видов обращений в органы власти. Административное право становится одной из ведущих отраслей отечественного права, нормы которого применяются ежедневно при тесном взаимодействии власти и общества. Посредством его норм урегулируются не частноправовые, а публичные интересы, проявляющиеся в различных сферах общественной жизни.

Представленный курс лекций ставит своей целью дать обобщенные сведения и по возможности всесторонне охарактеризовать эту, несомненно, важную отрасль права

Тема 1

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Учебные вопросы:

- 1.1. Понятие, содержание и виды управления.
- 1.2. Государственное управление и его основные характеристики.
- 1.3. Функции государственного управления.
- 1.4. Сущность исполнительной власти и ее соотношение с государственным управлением.

Рассматривая данную тему, следует отметить, что человеческой природе свойственно стремление к управлению, поэтому любое человеческое общество с момента своего возникновения нуждалось в управлении социальными процессами, воспроизводством условий материальной и духовной жизни. Важнейшей особенностью человеческого бытия выступает совместная деятельность людей в различных сферах общественной жизни. При этом человеческий коллектив принимает определенную форму организации с целью координации и направления действий, регулирования отношений между его членами, подчинения их единой общей цели.

Управленческая деятельность любого государства всегда была и остается необходимой составляющей его нормального функционирования. Значимость управления для функционирования организованных систем, каким является и государство, состоит в том, что оно выступает важнейшей социальной категорией, определяющей как судьбы отдельных людей, так и любых их объединений.

Сущность управления заключается в практической организации деятельности руководимых, или управляемых, объектов при выполнении последними поставленных перед ними задач, тогда как сама практическая организация является неотъемлемым свойством и атрибутом управления, определяющим все его содержание

Являясь главным средством объединения людей и упорядочения их повседневной жизни, управление присутствует буквально во всех сферах и подсистемах общественного бытия, а также необходимо для устранения дезорганизации, хаоса, повышения и сохранения качественной организованности системы, вопреки действию внутренних и внешних побуждающих факторов, и ее приведения в соответствие с объективными закономерностями конкретной среды. В буквальном смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо). В подобном понимании оно трактуется и в наши дни, однако, несмотря

на различные к нему подходы, является универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, т.е. совокупности действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей, и подчинено одним и тем же закономерностям.

Долгое время в отечественной правовой науке государственное управление, как разновидность социального управления, определялось как деятельность государственных органов, представляющая целенаправленное воздействие на становление и развитие общественных отношений в сферах экономической и социально-культурной жизни общества, а также в административно-политической сфере. Эта деятельность проявляется в конкретных методах регулирования производства, оборота и потребления, в способах контроля и надзора, защиты прав и свобод человека и гражданина. Государственное управление является сферой осуществления исполнительной власти как самостоятельной ветви государственной власти, которая призвана обеспечивать реализацию конституционных принципов демократического правового социального государства. В административном праве на доктринальном уровне принято различать управление в широком смысле, которое охватывает деятельность всех государственных органов, и управление в узком смысле (подзаконная государственная деятельность — исполнительно-распорядительная, административная).

Единственное нормативное определение государственного управления, закрепленное федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», исходит из широкого понимания государственного управления как деятельности органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Целью данной лекции является детальное рассмотрение и научное осмысление государственного управления как объекта административно-правового регулирования.

1.1. Понятие, содержание и виды управления

Рассматривая данный вопрос, следует отметить, что человеческой природе свойственно стремление к управлению, поэтому любое человеческое общество с момента своего возникновения нуждалось в управлении социальными процессами, воспроизводством условий материальной и духовной жизни. Важнейшей особенностью человеческого бытия выступает совместная деятельность людей в различных сферах общественной жизни. При этом человеческий коллектив принимает определенную форму организации с целью координации и направления действий, регулирования отношений между его членами, подчинения их единой общей цели.

Управленческая деятельность любого государства всегда была и остается необходимой составляющей его нормального функционирования. Значимость управления для функционирования организованных систем, одной из которых выступает само государство, точно охарактеризовал Г. В. Атаманчук, отметив

при этом, что «...Если мы действительно хотим жить в условиях благополучия, упорядоченности и безопасности, в стране суверенной, свободной, при реальном соблюдении наших конституционных прав и свобод, то просто обязаны осознать управление в качестве важнейшей социально-философской категории, определяющей как судьбы отдельных людей, так и любых их объединений»¹.

Являясь главным средством объединения людей и упорядочения их повседневной жизни, управление присутствует буквально во всех сферах и подсистемах общественного бытия, а также необходимо для устранения дезорганизации, хаоса, повышения и сохранения качественной организованности системы, вопреки действию внутренних и внешних побуждающих факторов, и ее приведения в соответствие с объективными закономерностями конкретной среды. В буквальном смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо). В подобном понимании оно трактуется и в наши дни, однако, несмотря на различные к нему подходы, является универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, т. е. совокупности действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей, и подчинено одним и тем же закономерностям.

Таким образом, управление является одной из форм целеполагающей деятельности, ориентированной на достижение общественно значимого результата.

Из сказанного следует, что структуру управленческой деятельности составляют три взаимосвязанных элемента: социальный субъект (индивид, группа, предприятие), запланированный результат (цель), а также имеющиеся условия (ресурсы).

Более точное определение управления дал Г. В. Атаманчук: «Управление — это целеполагающее, т. е. созидательное, продуманное, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную жизнедеятельность, которое может быть осуществлено как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные органы и структуры (государственные органы, политические партии, общественные объединения, предприятия, общества, союзы и проч.)»².

Под «управляющим воздействием» понимается реальное побуждающее, заставляющее, изменяющее и преобразующее влияние на сознание, поведение и деятельность людей.

В качестве объекта управления выступают различные явления и процессы: человек, коллектив, социальная общность, механизмы, технологические процессы, аппараты. Субъектом же управления является либо конкретное лицо (индивид), либо формализованная структура (объединение людей), которая по отношению к другим людям обладает соответствующими знаниями, культурой, полномочиями и, главное, несет ответственность за свои управленческие решения и последствия их реализации.

Сущность управления заключается в практической организации деятельности руководимых, или управляемых, объектов при выполнении последними

¹ Атаманчук Г. В. Управление в жизнедеятельности людей. — М.: РАГС, 2008. — 400 с.

² Он же. Теория государственного управления: курс лекций. — М., 1997. С. 29, 30.

поставленных перед ними задач¹. В то же время сама практическая организация является неотъемлемым свойством и атрибутом управления, определяющим все его содержание.

Управление как процесс воздействия субъекта на объект управления немыслимо без *системы управления*, под которой, как правило, понимается механизм, обеспечивающий процесс управления, т. е. множество взаимосвязанных и взаимозависимых элементов, функционирующих согласованно и целенаправленно. Участвующие в процессе управления элементы объединяются в систему при помощи информационных связей, конкретнее — по принципу обратной связи², благодаря которой система приобретает органичную целостность и способность противостоять изменениям окружающей среды. Информация, поступающая по каналам обратной связи, дает возможность управляющему перенастраивать систему, вырабатывать новые, корректировать старые команды и т. д.

Основные черты, характеризующие управление в целом, как правило, приемлемы и для понимания управления в социальной сфере, где в роли субъектов и объектов управления выступают люди и их различные объединения, между которыми возникают различные связи, обусловленные жизненными потребностями. Таким образом, социально-организационные отношения — характерная черта человеческого бытия, а люди входят в организацию с целью решения задач посредством процессов управления. *Организация* — это сознательное объединение людей, характеризующееся началами системности, разумной организованности, структурированности, и преследующее достижение определенных социальных целей и решение общественно значимых задач. В каждой организации имеют место управленческие процессы, необходимые для достижения ее целей и задач³.

Любому управленческому процессу свойственны следующие характерные черты:

- 1) необходимость создания и функционирования законченной системы;
- 2) целенаправленное воздействие на систему, результатом которого становится достижение упорядоченности отношений и связей, способных выполнять поставленные задачи;
- 3) наличие субъекта и объекта управления в качестве непосредственных участников управления;
- 4) информация как главное связующее звено между участниками управления;
- 5) наличие иерархии в структуре управления (элементы, подсистемы, отрасли, области);

¹ Баталина В. В. Краткий курс по административному праву: учеб. пособие. — 3-е изд., испр. — М., 2009. С. 8.

² Старилов Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. — М.: Норма, 2002. Т. I. С. 138.

³ Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. — 4-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 25, 26.

б) использование различных форм подчинения объекта управления субъекту управления, в рамках которых используются различные приемы, формы, способы, методы и средства управления¹.

В теории государственного управления выделяют следующие его типы:

- 1) механическое, техническое управление (управление техникой, машинами, технологическими процессами);
- 2) биологическое управление (управление процессами жизнедеятельности живых организмов);
- 3) социальное управление (управление общественными процессами, людьми и организациями).

Каждый из названных типов управления отличается назначением, качественным своеобразием, специфическими особенностями, интенсивностью совершаемых управленческих функций и операций.

Однако для раскрытия содержательной стороны рассматриваемой темы важное значение имеет уяснение сути и содержания социального управления.

По мнению Ю.М. Козлова, *социальное управление* представляет собой общественно значимую деятельность, которая осуществляется с целью обеспечения согласованности и упорядоченности совместных действий людей, их коллективов в интересах эффективного достижения стоящих перед ними задач². Совместная общественная деятельность людей осуществляется в различных областях: например, в процессе производства и потребления материальных благ, в социально-политической, идеологической (в т. ч. и этической), культурной, семейной сферах. Протекающие в указанных областях процессы, отличающиеся порой особой сложностью и важностью, требуют руководства, т. е. приведения отношений в законченную систему, создания упорядоченности общественных связей.

Содержанием социального управления является упорядочение общественных отношений, регулирование организации и функционирования социального порядка и общественных объединений, обеспечение условий для гармоничного развития личности, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.

Объектом социального управления являются социально-волевые связи, поведение человека и его действия.

Субъектом же социального управления выступают как отдельные личности, так и организации: государственные, общественные, международные.

Социальное управление характеризуется тем, что оно:

- 1) есть только там, где проявляется совместная деятельность людей;
- 2) возникает в связи с потребностью организации и регулирования деятельности людей и их организаций, а также установления стандартов их поведения и действий;
- 3) главным назначением имеет упорядочивающее воздействие на участников совместной деятельности;

¹ Там же.

² URL: https://psyera.ru/socialnoe-upravlenie-ponyatie-osobennosti-vidy_9372.htm (дата обращения — 24.12.2020).

4) направлено на достижение целей и решение задач управления, заключающихся в удовлетворении публичных интересов путем осуществления совместной деятельности людей;

5) использует имеющиеся властные полномочия и функции;

6) осуществляется на началах подчинения участников управленческой деятельности единой управляющей воли субъекта управления (лица, коллектива, организации);

7) в качестве главного объекта воздействия является поведение (действия) участников совместной деятельности;

8) базируется на определенной соподчиненности волей людей — участников управленческих отношений;

9) нуждается в особом механизме его реализации, который олицетворяют субъекты управления, организационно оформленные в виде соответствующих органов управления.

Социальное управление включает несколько видов, различающихся по целям, задачам, функциям, субъектам и их полномочиям, а также процедурам управления:

1) государственное управление (управление в области организации и функционирования государства, государственной исполнительной власти);

2) местное управление (муниципальное управление, местное самоуправление, коммунальное управление);

3) общественное управление (управление в общественных объединениях и некоммерческих организациях);

4) коммерческое управление (управление в коммерческих организациях, созданных с целью извлечения прибыли и распределяющих полученную прибыль между их участниками).

1.2. Государственное управление и его основные характеристики

В отечественной и зарубежной литературе на сегодняшний день отсутствует общепризнанное понятие «государственное управление», что связано с различными подходами в наполнении его смысловым содержанием, различными историческими условиями экономического, социально-политического и культурно-национального развития различных государств, особенностями политической и правовой культуры их народа, профессионализмом и интересами их правящей элиты, формой государственного устройства, а также со сложившимся режимом властвования. Однако, несмотря на это, оно широко используется в административно-правовой науке и законодательстве России и зарубежных стран.

Свидетельством этого является тот факт, что от государственного управления не отказалась еще ни одна страна, и вряд ли для этого имеются какие-либо основания. Должное место государственному управлению и его постоянному совершенствованию уделяется в США, Японии, Великобритании, Германии, Франции (которая считается родоначальником административного права и термина «государственное управление»), Швеции, Китае, Индии, Италии и других государствах. В них управление выступает, как правило, ведущим ис-

точником качественных преобразований и средством мобилизации всех общественных явлений для решения возникающих проблем. Они направили свои усилия на развитие теории и практики управления, постарались перевести управление на научный уровень¹.

К примеру, немецкий административист О. Мейер определял публичное (государственное) управление как деятельность государства по осуществлению его целей, за исключением законодательства и судопроизводства». Пользуясь методом «от противного», другой известный немецкий юрист, В. Еллинек, определял такое управление как деятельность в сфере правительственной компетенции, которая направлена на создание или прекращение публичных отношений в интересах государства и других носителей публичной власти².

Административисты континентальной системы права, отвечая на вопрос, что же такое государственное управление, исключают смежные понятия, стремясь выявить то, что составляет сущность этой категории.

Во-первых, из сферы государственного управления исключаются виды частнопредпринимательской деятельности, хотя, естественно, в управлении предприятиями административный феномен присутствует (к примеру, государственные предприятия, собственником имущества которого является государство). И несмотря на то, что ныне складывается тенденция смешения частного и публичного начал в управлении, в действительности они подчиняются качественно различным закономерностям и покоятся на различных правовых режимах (гражданско-правовом и административно-правовом), для чего необходимо проводить четкое разграничение между частным и государственным секторами управления.

Административное право регулирует организацию и функционирование государственного аппарата управления, его взаимоотношения с отдельными гражданами, но оно непосредственно не регулирует гражданскую деятельность и взаимоотношения частных лиц. Следовательно, управленческая сфера имеет публично-правовое, т. е. государственное, содержание.

Во-вторых, из сферы государственного управления исключаются некоторые виды государственно-правовой деятельности, которые не относятся к государственному управлению (к примеру, недопустимо смешение государственного управления с политикой, которая является прерогативой парламента, правительства и президента, а поэтому регулируется нормами конституционного права).

Необходимо также разграничивать управленческую и судебную деятельность. Правосудие выделяется из комплекса государственно-правовых функций по своей специфике, ибо его суть в разрешении конфликтов и споров. Любой спор между гражданами, любой проступок или преступление, совершенные гражданами, согласно принципам нашей правовой системы, подпадают под нормы действующего уголовного и гражданского права и соответствующих процессуальных норм.

¹ Малышева М. А. Теория и методы современного государственного управления: учебно-методическое пособие. — СПб.: ВШЭ, 2011. — 280 с.

² Административное право зарубежных стран: учеб. пособие. — М., 1996. С. 106, 107.

Из сказанного следует, что в государственной деятельности управленческая сфера четко отделена от политической, судебной и производственной.

Таким образом, государственное управление рассматривается как один из видов государственной деятельности, отличающийся от деятельности законодательной и судебной, направленный на исполнение соответствующими государственными органами законодательных актов. При этом государственное управление не исключает и подзаконного нормотворчества.

Для обозначения государственной деятельности в указанной сфере зарубежными учеными вводится понятие публичной администрации, являющееся многозначным по своему содержанию и весьма широким по объему.

Обязательными субъектами административно-правовых отношений признаются органы и учреждения публичной администрации. Административное право устанавливает границы деятельности публичной администрации, закрепляет правовой статус служащих её органов, определяет формы контроля за ней¹.

В российской научной литературе сложился устойчивый перевод данного термина как «государственное управление». Понятие государственного управления широко используется в немецком и французском административном праве. Использование же понятия публичной администрации является более уместным в таких общественных науках, как политология, социология и др. В теории административного права для обозначения указанной сферы государственной деятельности является обоснованным использование исторически сложившегося понятия «государственное управление».

В отечественной административно-правовой науке государственное управление имеет множество подходов к его определению (через «деятельность» в узком и широком смысле, через «отношения» и, наконец, через «воздействие»). Г. В. Атаманчук, к примеру, определяет государственное управление, как «практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур, главным образом государственного аппарата, государственных органов) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу»². В данном определении управление раскрывается через понятие «воздействие».

Несмотря на различия в подходах к определению рассматриваемой правовой категории, большинство ученых, изучающих проблемы управления, в т. ч. и государственного, едины в том, что оно носит целенаправленный характер. В ряде процессов могут присутствовать и деятельность, и отношения, однако только наличие воздействия, которое что-то преобразует, переводит из одного состояния в другое или поддерживает в стабильном состоянии, т. е. обеспечивает реализацию какой-либо цели, определяет наличие управления.

По общепринятому в научной среде мнению управление, в т. ч. государственное, предполагает наличие субъекта управления, объекта управления, а также прямой и обратной связи между ними. В приведенном выше определе-

¹ Административное право зарубежных стран. — М., 2003. С. 28.

² Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. С. 38.

нии «государственного управления», обоснованном Г. В. Атаманчуком, закреплено наличие всех характерных для управления элементов.

Субъектом управления в вышеприведенном определении выступает государство в лице его органов, оказывающее определяющее влияние на характер целенаправленных, организующих и регулирующих воздействий, осуществляемых этим видом управления.

Объектом государственного управления выступает общество в целом или его отдельные группы, общественно-политические, экономические, культурные и прочие организации, а также их деятельность, которые могут быть подвергнуты государственному регулированию.

Отличие государственного управления от государственного регулирования заключается в том, что субъект и объект не составляют иерархию, а управление объектом происходит не через прямые указания (как это характерно для внутриорганизационных отношений) государственных органов, а посредством принятия норм и правил, и применения принуждения в случае невыполнения норм (что свойственно для организационно не подчиненных субъектов).

Субъект и объект управления вместе образуют систему управления. Система — это совокупность элементов, которая обладает новыми свойствами, отсутствующими у каждого элемента в отдельности. *Система государственного управления* — это совокупность институтов, функций, отношений, методов решений и принципов управления общества. Государственное управление в качестве системы рассматривается как совокупность взаимосвязанных элементов управления, взаимодействия аппарата управления и общества, социальных отношений.

В системе между объектом и субъектом существует прямая и обратная связь. Прямая связь — это управленческое воздействие, обратная связь — это реакция на управленческое воздействие, которое получено субъектом.

Системный характер государственного управления заключается в том, что он обеспечивает единство распорядительного (командно-административного) и партнерского (социально-консолидированного) начал в практике регулирования социальных отношений и процессов. Как и любая другая система государственного управления обладает определенными свойствами.

Г. В. Атаманчук указывает на три обязательных свойства государственного управления: 1) управленческое воздействие опирается на силу государственной власти; 2) распространенность государственного управления на все общество (его всеобщность); 3) системность¹.

Как правило, в деятельности органов исполнительной власти (органов государственного управления) с наибольшей полнотой проявляются черты, присущие государственному управлению как особому виду государственной деятельности.

¹Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. С. 39.

Государственное управление обладает следующими признаками:

- это особый вид деятельности по осуществлению государственной исполнительной власти, отличающейся от деятельности законодательной и судебной по форме, методам и содержанию;
- деятельность носит юридически властный, исполнительно-распорядительный характер;
- осуществляется специальными органами государственной исполнительной власти в пределах их компетенции, действующих от имени и по поручению государства как на уровне Российской Федерации, так и в ее субъектах, образуя их систему;
- осуществляется постоянно, непрерывно и на планово в важнейших сферах жизнедеятельности государства и общества;
- осуществляется на основании и во исполнение законов (подзаконная деятельность);
- распространяется не только на государственные подконтрольные сферы деятельности, но и на деятельность частных субъектов (например, на некоммерческие организации);
- характеризуется наличием вертикальных (иерархических) и горизонтальных связей и отношений с преобладанием первых;
- осуществляется в различных формах (правовых и неправовых), обеспечивающих целенаправленное и устойчивое функционирование всего управленческого механизма;
- обеспечивается посредством системы гарантий;
- реализует полномочия юрисдикционного характера, т. е. обеспечивает административный (внесудебный) порядок осуществления органами исполнительной власти рассмотрения административных дел и споров.
- нарушение управленческой деятельности влечет за собой наступление для нарушителя негативных последствий (правоограничений).

Видами государственного управления являются:

- *внутреннее государственное управление*, осуществляемое исполнительными органами государственной власти в целях организации самой системы этих органов и обеспечения правовых режимов их работы, т. е. для проведения позитивной управленческой деятельности для решения государственных задач и исполнения нормативных правовых актов (осуществление действий по организации деятельности самих исполнительных органов государственной власти, совершенствованию института государственной службы, разработка и принятие нормативных правовых актов);
- *внешнее государственное управление*, осуществляемое органами исполнительной власти в целях реализации «внешних» (в т. ч. иногда и принуждающих) полномочий, т. е. полномочий, адресованных субъектам права (физическим и юридическим лицам), не входящим в структуру государственной администрации (например, осуществление деятельности по регистрации и лицензированию);
- *внутриорганизационное государственное управление* — осуществление исполнительно-распорядительных функций органами законодательной

(представительной) власти, судами, прокуратурой и иными государственными органами, традиционно не относящимися к исполнительным органам государственной власти.

В последнее время многие ученые, как в России, так и в зарубежных странах, все более связывают государственное управление с предоставлением гражданам и организациям государственных услуг, т. е. деятельность органов исполнительной власти обрела направленность на оказание помощи и содействия гражданам и организациям в реализации своих субъективных прав и законных интересов.

Таким образом, в качестве обобщения можно дать следующее определение *государственного управления* — это основанная на законе, юридически властная, исполнительно-распорядительная, организующая деятельность органов исполнительной власти (органов государственного управления), состоящая в непосредственном руководстве административно-политическим, социально-культурным и хозяйственным строительством, а также правоохранительная деятельность, направленная на обеспечение законности, прав и свобод граждан, охрану собственности и общественного порядка, борьбу с преступностью.

1.3. Функции государственного управления

Проблема управленческих функций позволяет создать оптимальную структуру и систему управления, определить объективные потребности органов управления в различных материалах и средствах.

Функция управления — это конкретное направление управляющего (организующего, регулирующего, контролирующего и пр.) воздействия государственного управления на объект управления. Функции управления имеют конкретное содержание и осуществляются с помощью конкретных способов и форм управления (например, принудительные механизмы, издание правовых актов управления, подчиняющее воздействие).

Функции государственного управления обусловливаются объективными закономерностями. Содержание каждой функции предопределено стоящими перед государством и государственным управлением целями и спецификой объекта государственного управления и включает конкретное направление организационно-правового воздействия органа государственного управления на конкретные объекты управления.

Основные (общие) функции государственного управления — это всеобщие, типичные, имеющие специальную направленность виды взаимодействия между субъектами и объектами управления, характерные для всех управленческих связей, обеспечивающие достижение согласованности и упорядоченности в сфере государственного управления.

К основным (общим) функциям государственного управления можно отнести:

1. *Информационное обеспечение деятельности государственных органов*, т. е. сбор, получение, обработку, анализ информации, необходимой для осу-

ществления государственной (управленческой) деятельности. В теории это называется информационным обеспечением управления.

2. *Прогнозирование и моделирование* развития системы государственного управления, государственных органов, стандартов государственного управления. Прогнозирование — это предвидение изменений в развитии и результате каких-либо событий или процессов в системе государственной деятельности, в государственных органах на основе полученных данных, профессионального опыта и практики, достижений научно-теоретического анализа. Прогнозирование является необходимым инструментом в деле принятия важнейших управленческих решений, без которого невозможно определить последствия социальных процессов, будущее состояние общества в целом, мобильность и эффективность деятельности государственных органов.

3. *Планирование* — это определение направлений, пропорций, темпов, количественных и качественных показателей развития тех или иных процессов в системе государственного управления и, в частности, реализации государственных функций (экономических, социально-культурных, военных, оборонных, борьбы с организованной преступностью и коррупцией в системе государственной службы и т. д.). Кроме того, это разработка целей, задач и направлений развития и реформы государственной деятельности и государственного управления. В процессе реализации функции планирования создаются программы по развитию отношений в различных отраслях и сферах государственного управления (федеральные, региональные и комплексные программы), а также программы по изменению и улучшению деятельности органа государственного управления и его структуры.

4. *Организация* — это формирование системы государственного управления на основе установленных принципов и подходов, определение структуры управляющей и управляемой систем в государственном управлении. Организация в узком смысле — это упорядочение структуры органов государства, штатов, персонала, процессов государственного управления. Организующая деятельность включает действия и решения, конечной целью которых является обеспечение надлежащего функционирования органов государственного управления.

5. *Распорядительство*, т. е. оперативное регулирование управленческих отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей, обеспечение режима должной государственной деятельности в форме принятия административных актов (правовых актов управления: приказов, распоряжений, указаний, инструкций, правил, руководств и т. д.). Распорядительство в узком смысле — это дача текущих указаний руководящими государственными служащими (должностными лицами).

6. *Руководство* — это установление правил и нормативов деятельности и отдельных действий государственных органов (государственных служащих, должностных лиц), управляемых объектов; общее руководство — это определение содержания государственной деятельности (например, управленческой).

7. *Координация* — это согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государственного

управления. Координация — это формирование «ансамбля» управленческой деятельности автономных административных центров и обеспечение гармоничного его функционирования. Если, например, существует несколько самостоятельных организационных систем, каждая из которых имеет собственную сферу деятельности, цели, задачи и методы осуществления функций, и требуется решить проблему соединения усилий различных органов управления, то в данном случае возможно создание органа управления, наделенного координационными полномочиями (в настоящее время координационными органами являются преимущественно некоторые федеральные министерства и иные органы исполнительной власти, реализующие функции регулирования, межотраслевой координации и контрольно-надзорные функции).

8. *Контроль* — это установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления; установление соотношения намечаемого и сделанного в системе государственного управления. Контроль — это наблюдение за качеством управленческой деятельности, выявление ошибок в управлении и степени соответствия управленческих действий и административных актов принципам законности и целесообразности. В определенных сферах государственной деятельности органы государственной власти постоянно усиливают контроль за совершением тех или иных действий. Контроль должен быть последовательным, разумным, обоснованным, гласным, объективным, законным и оперативным. Одним из видов контроля является надзор¹, осуществляемый, как правило, только для выяснения соответствия законности проводимых мероприятий (действий, решений).

9. *Регулирование* — использование методов и способов управления в процессе организации системы государственного управления и ее функционирования. Регулирование — это установление общеобязательных требований и процедур для объектов управления и различных субъектов права в целях обеспечения общественного порядка, безопасности, равенства участников экономических отношений, основ демократической конкурентности, прав и свобод граждан.

Полный перечень направлений реализации функции государственного регулирования достаточно велик, поэтому укажем лишь на некоторые из них: определение правил поведения и действия в конкретной сфере посредством нормативного правового акта; установление конкретных процедур управления (сертификация, лицензирование, налогообложение, регистрация и т. д.); установление механизма контроля требуемых действий, т. е. осуществление контрольной и координационной деятельности, реализация надведомственных полномочий; формулировка задач и этапов управленческой деятельности и т. д.

Содержание государственного регулирования складывается из следующих элементов: нормативное установление общих требований в конкретной

¹ Бахрах Д. Н. и др. Административное право: учебник. 3-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма, 2008. С. 31.

сфере управленческой деятельности; экономическое и правовое регулирование развития конкретных отраслей; государственная поддержка и защита российских разработчиков, производителей и потребителей; контроль за выполнением установленных законом требований и положений; координационное управление; реализация надведомственных контрольно-надзорных полномочий.

Функция государственного регулирования все чаще находит свое отражение в федеральных и иных законодательных актах.

В некоторых отраслях государственного управления государственное руководство и управление невозможно, да и нецелесообразно заменять государственным регулированием. Например, управление внутренними делами, иностранными делами, юстицией подчинено режиму централизованного прямого управления. Вместе с тем в отраслях управления промышленностью и хозяйственного строительства уже давно применяется на практике механизм государственного регулирования, т. к. он в большей мере способствует созданию благоприятных экономических, организационных и юридических условий для функционирования предприятий, коммерческих и некоммерческих организаций. Государственное регулирование отрицает прямое административное вмешательство органов государственного управления в производственную и иную хозяйственную деятельность предприятий и организаций; оно использует такие правовые средства, как установление стандартов, конкретных управленческих процедур, а также налоги, сборы, тарифы, пошлины, государственный заказ.

Государственное регулирование характеризуется как «положительное» государственное управление, т. е. непрерывное решение вопросов общественной и государственной жизни государством и его исполнительно-распорядительными органами. В сферу деятельности этих органов и должностных лиц попадают вопросы налогообложения, таможенной деятельности, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, борьбы за экологическую чистоту, стандартизации и сертификации, ветеринарии и т. д.

10. *Учет* — это фиксация информации, выраженной в количественной форме, о движении материальных ресурсов государственного управления, о результатах реализации управленческих отношений, полномочий государственных органов, государственных управленческих решений, о наличии и движении документов, имеющих важное значение для государственного управления в целом; это фиксирование в количественном выражении всех факторов, влияющих на организацию и функционирование государственного управления.

Учет предназначен для определения наличного количества каких-либо предметов, документов, фактов; система учета, как правило, включает органы управления на федеральном, региональном, ведомственном и муниципальном уровнях, информационно-аналитические организации и центры сбора, обработки и передачи информации, инженерно-технические средства, а также нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность в соответствующей области¹.

¹ Бахрах Д. Н. и др. Административное право: учебник.

В свою очередь, *основные функции* государственного управления подразделяются на *общие и специальные*. *Общие функции* управления, как правило, характеризуются тем, что объективно присутствуют в любом процессе управляющего воздействия. С их помощью решаются задачи, имеющие отношения ко всем участникам управленческих связей. В силу этого они свойственны (присущи) всем без исключения, т. е. любому и каждому из органов государственного управления.

Специальные функции управления — специфические особенности того или иного органа государственного управления (например, техническое, методическое руководство, технический контроль, специальные виды надзора и т. п.). Что же касается *вспомогательных функций*, то они характеризуются тем, что прямо не выражают управляющее воздействие, а предназначены для обслуживания процесса управления в рамках общих и специальных функций, (например, делопроизводство).

Наряду с функциями государственного управления выделяются *функции органов государственного управления* (т. е. их управляющее воздействие на объекты), а также управленческие функции всех органов государства (т. е. органов представительной и судебной власти). В самом общем виде функции государства и его органов — это основные направления деятельности государства, обеспечивающие его социальное благосостояние, гарантирующие реализацию прав и свобод человека и гражданина, стабильное и эффективное управление государством и обществом. Эти функции имеют ряд сходных признаков (например, по субъекту и объекту управления). Одним из важных вопросов является правовое установление функций государственного управления в функциях органов государственного управления, т. е. последние должны иметь нормативно определенную компетенцию, обеспечивающую качественное выполнение функций государственного управления.

В административно-правовой литературе функции управления рассматриваются как функции органов исполнительной власти (государственного управления). К органам исполнительной власти, реализующим функции управления, относятся и органы местного самоуправления, местная администрация, ее органы и структурные подразделения. Все эти органы специально созданы для осуществления управленческой деятельности и являются основными субъектами государственного управления; поскольку они также осуществляют функции административного принуждения, привлечения к административной ответственности виновных в совершении административных правонарушений. В деятельности именно этих органов с наибольшей полнотой проявляются черты, присущие государственному управлению как особому виду государственной деятельности.

Важным нормативным правовым актом, положившим начало административной реформе и закрепившим основные функции федеральных органов исполнительной власти, стал указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнитель-

ной власти»¹, в котором определено, что федеральные органы исполнительной власти могут осуществлять следующие функции: по выработке и реализации государственной политики в установленной сфере деятельности; принятию нормативных правовых актов; контролю и надзору; управлению государственным имуществом; оказанию государственных услуг. При этом функции конкретного федерального органа исполнительной власти определяются положением о нем, утверждаемом Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, тогда как функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяются положениями о них, утверждаемых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации.

Правотворческая функция. Правотворческую функцию соответствующих органов исполнительной власти можно рассматривать и как участие в законопроектной деятельности (разработка законопроектов, подготовка заключений к ним и т. п.), и как непосредственное создание (отмена или изменение) нормативных правовых актов с целью реализации своей компетенции.

Акты органов исполнительной власти достаточно многочисленны, поскольку призваны осуществлять более конкретное и оперативное регулирование, нежели это делает закон, а также нормативные указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, отражающие лишь самые значимые и устойчивые отношения. Подобные акты позволяют охватить спектр подробностей и особенностей, которые не могут быть учтены в рамках закона и других актов более высокой юридической силы.

Отличительными чертами актов органов исполнительной власти являются конкретность и детальность регулирования общественных отношений и наибольшая степень динамичности и подвижности.

Общеизвестно, что принятие правового акта — это форма государственного управления, где акт есть функциональное средство управления. Юридическая сила правовых актов определяется местом органа власти в системе, а также объемом его компетенции по реализации государственно-властных полномочий.

Одной из серьезных проблем в правотворчестве органов исполнительной власти является проблема установления пределов их нормотворчества.

Науке давно известны основные и развивающие (производные) виды правотворчества. В качестве развивающего вида могут использоваться:

— *дополнение* — как один из способов (форм) структурной связи развивающего акта с основным, формирующим систему законодательства (оно имеет место в случаях, когда орган власти или управления уполномочен выбирать различные варианты развивающего основной акт правила поведения);

— *конкретизация* — как способ структурной связи актов, используемый для достижения иных целей развивающего правотворчества, при котором организатор-исполнитель не выбирает вариант решения, поскольку он логически предполагается содержанием основного акта, хотя текстуально и не сформулирован;

¹ Здесь и далее — все нормативные правовые акты приводятся в соответствии с данными официального интернет-портала правовой информации pravo.gov.ru (дата обращения: 01.07.2022).

— *детализация* — как форма структурной зависимости актов, которая не приводит к образованию новых норм права, однако нужна в тех случаях, когда необходимо определить порядок действия новых норм основного акта, «включить» их в систему действующего законодательства¹.

Функция оказания государственных услуг

Понятие «государственные услуги» в России стало использоваться только в процессе проведения административной реформы, хотя во многих зарубежных странах такие услуги — одна из основных форм отношений гражданина, юридического лица и власти, где государство рассматривается как «поставщик услуг». Однако появление в нашей жизни государственных услуг — это не простое копирование зарубежного опыта, за этим стоят гораздо более глубокие причины, связанные с изменением роли и задач государства в обществе, с утверждением новых ценностей и приоритетов. *Под функциями по оказанию государственных услуг* понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами. *Под государственной услугой* в соответствии с федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» понимается предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее — государственная услуга), — деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее — органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

К признакам публичных услуг относят следующие: 1) они обеспечивают деятельность общезначимой направленности; 2) круг субъектов, пользующихся такими услугами, неограничен; 3) они осуществляются органом государствен-

¹ Ухов В. Ю. и др. Административное право: курс лекций. — СПб.: СПб ун-т МВД России, 2012. С. 16.

ной власти либо другим субъектом; 4) они основываются на государственной собственности.

Таким образом, функция государственной услуги позволила вовлечь органы исполнительной власти в оказание услуг гражданам и юридическим лицам на всей территории Российской Федерации.

Функция государственного контроля и надзора

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 его 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. Поэтому «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. Одним из видов контроля, как уже было сказано выше, является надзор, осуществляемый для выяснения соответствия законности проводимых мероприятий (действий, решений). Полномочия по осуществлению контроля и надзора на федеральном уровне в основном закреплены за федеральными службами.

Функция координации

В юридической литературе под «координацией» в качестве функции понимают: согласование работы между самостоятельными элементами организации; связь между несколькими звеньями организации, имеющими общий руководящий центр; «соподчинение», т. е. тесную связь звеньев одной системы.

В целом необходимо признать, что в настоящее время, осуществление управления государственными делами только с помощью функции координации деятельности органов исполнительной власти является явно недостаточным, вследствие чего Правительство Российской Федерации и органы исполнительной власти должны иметь различные «рычаги» управления системой (от прямого администрирования до выдачи рекомендаций), где функция координации отражает лишь внутреннее содержание функции управления.

Правоприменительная функция

Теория права позволяет трактовать понятие «правоприменение», являющееся одной из форм реализации права, как индивидуальное регулирование общественных отношений. Соответственно, правоприменительная функция органов исполнительной власти должна заключаться в принятии индивидуальных правовых актов (акты применения права) определяющих права, обязанности и меру юридической ответственности конкретных лиц. Индивидуальные право-

вые акты, принимаемые ими, непосредственно влекут за собой юридические последствия, выступают в качестве юридических фактов, служат основанием для возникновения, изменения или прекращения конкретного правоотношения.

Реализация правоприменительной функции в части принятия индивидуальных правовых актов в системе исполнительной власти включает следующие *этапы*: планирование и организация работы; выявление и анализ нормативных правовых актов, на основе которых органы исполнительной власти и (или) должностные лица принимают индивидуальные правовые акты в соответствии с возложенной на них компетенцией; принятие индивидуального правового акта; контроль за реализацией индивидуального правового акта.

Под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в т. ч. переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ¹.

1.4. Сущность исполнительной власти и ее соотношение с государственным управлением

Государственное управление неотделимо от понятий «власть», «государственная власть». Властность управления обуславливает возникновение организационных связей, обеспечивающих подчинение участников совместной общественной деятельности желанию субъекта управления, его «господствующей» воле. Власть — это необходимое средство регулирования социальных процессов, которое формирует единую, отвечающую публичным интересам организационно-управляющую волю и обеспечивает создание социального порядка, демократических основ жизни общества.

Термин «государственное управление» широко используется в законодательстве многих стран, однако в Конституцию Российской Федерации 1993 года вместо него в оборот был внедрен новый термин — исполнительная власть, выступающий в качестве одной из ветвей единой государственной власти (ст. 10).

Все действия и акты исполнительных органов основываются на законе, не должны ему противоречить, и направлены на исполнение закона.

Современная наука выделяет такие существенные признаки исполнительной власти, как ее универсальный и предметный характер². Первый признак отражает тот факт, что исполнительная власть и ее органы действуют непрерывно и везде, на всей территории государства. Этим они отличаются от законодательной и судебной власти. Другой признак означает, что исполнительная власть, в отличие от законодательной и судебной власти, имеет другое содер-

¹ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

² Теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. — М., 1996. С. 327.

жание, поскольку опирается на людские, материальные, финансовые, иные ресурсы, использует инструмент служебных продвижений и систему поощрений.

Существование исполнительной власти находит свое выражение в ее чиновниках, администрациях, армии, правоохранительных органах. Среди этой силы особая роль принадлежит вооруженным формированиям — армии, органам безопасности и полиции.

Исходя из вышеизложенного, исполнительную власть можно определить как государственную власть, которая реализует общие нормы, установленные законодательной властью в целях регулирования различных сторон общественной жизни.

Профессор К. С. Бельский определяет понятие «исполнительная власть» как «систему органов государственной власти, осуществляющих в процессе исполнения законов, практическое управление обществом и использующих для этого в предусмотренных законом случаях, административное принуждение»¹.

Ю. Н. Стариков конкретизирует определение понятия исполнительной власти: «исполнительная власть — это деятельность по управлению государством и обществом, подчиненная контролю со стороны других ветвей власти и состоящая в осуществлении специально созданными органами государственной власти особых функций и установленной законом компетенции»².

Характеризуя сущность исполнительной власти, Д. Н. Бахрах отмечает ее организующий и распорядительный характер. Она необходима для налаживания сложной сети общественных связей в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах, созидательной и охранительной деятельности. В ней сосредоточена вся реальная практическая работа по осуществлению законов³.

Как правило, основное предназначение исполнительной власти и ее основная функция состоят в организации исполнения актов законодательной власти, осуществлении исполнительной, организационной деятельности⁴.

Рассматривая проблему соотношения исполнительной власти и государственного управления, Ю. М. Козлов дает анализ сущностных признаков исполнительной власти⁵ и приходит к выводу о том, что исполнительная власть в значительной мере является политико-правовой категорией, в то время как государственное управление — организационно-правовой. Поэтому государственное управление по своему назначению и природе представляет собой не что иное, как вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

¹ Бельский К. С. Феноменология административного права. — Смоленск, 1995. С. 24–31.

² Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. — М., 2002. Т. 1. С. 89.

³ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учебник. — М., 2008. С. 58–59.

⁴ Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А., Цыганенко И. Г. и др. Исполнительная власть в Российской Федерации: научно-практическое пособие. — М., 1996. С. 8–9.

⁵ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: учебник. — М., 2003. С. 4–12.

Таким образом, государственное управление — это форма осуществления исполнительной власти, т. е. деятельность по осуществлению исполнительной власти (ее можно назвать исполнительно-распорядительной деятельностью). При этом государственное управление, понимаемое как исполнительно-распорядительная деятельность, не противопоставляется осуществлению исполнительной власти, понимаемой как деятельность субъектов этой власти.

Вместе с тем исполнительная власть имеет определенное субъектное выражение, означающее, что она олицетворяется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. Из этого следует, что исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти.

Таким образом, государственное управление по своему субъектному составу является категорией более широкой, чем осуществление исполнительной власти.

Это связано с тем, что в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочиями в сфере государственного управления, к примеру, в оборонной сфере, обладают не только Президент Российской Федерации, но и органы военного управления, не имеющие статуса органов исполнительной власти. Кроме того, государственное управление осуществляют и иные организации, не входящие в систему органов исполнительной власти (например, Счетная палата Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, органы местного самоуправления и др.).

Между тем реализация принадлежащих органам исполнительной власти юридически властных полномочий осуществляется в административном порядке, из чего следует, что деятельность органов исполнительной власти носит государственно-властный характер и представляет собой единый процесс, в котором исполнительная и распорядительная стороны взаимно обусловлены и едины.

С учетом изложенного, исполнительную власть и государственное управление можно охарактеризовать как сущность и содержание, тогда как государственное управление представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть, т. е. государственное управление является содержанием деятельности органов исполнительной власти.

Рассмотрев вопросы лекции, приходим к выводу о том, что государственное управление во всех странах мира продолжает оставаться важнейшим механизмом, обеспечивающим устойчивую жизнедеятельность общества и его развитие. Все тенденции минувшего столетия, связанные с усложнением социальных структур, резким увеличением числа рисков самого разного характера, усложнением системы международных отношений потребовали расширения областей государственного регулирования и управления.

Вместе с тем новые экономические, социальные и политические реалии последнего времени потребовали переосмысления роли государственного

управления, его функций, технологий, способов организации его институтов и системы их взаимоотношений с гражданским обществом.

По своей социальной природе государственное управление осуществляется в форме воздействия со стороны всех государственных институтов на деятельность общества в целом и его отдельные элементы, где и происходит реализация потребностей и интересов социума, достигаются общезначимые цели, и утверждается воля общества. Являясь разновидностью социального управления, специфику государственного управления составляет то обстоятельство, что его субъектом выступает исключительно государство, его органы либо иные структуры, уполномоченные на то государством, и в пределах предоставленной им компетенции.

Среди всех видов управления государственное занимает особое место, что объясняется только ему присущими свойствами.

Таким образом, государственное управление — это практическое организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу. Непосредственно же государственное управление выражается в практической деятельности по реализации политики государства, обеспечению его интересов.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Понятие, содержание и виды управления в обществе.
2. Социальное управление: понятие, характеристика и его виды.
3. Понятие государственного управления, его признаки, основные характерные свойства и виды.
4. Государственное управление в зарубежных странах.
5. Функции государственного управления и основания выделения их видов.
6. Сущность исполнительной власти и ее соотношение с государственным управлением.
7. Цели, задачи и принципы государственного управления.

Тема 2

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА, УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

Учебные вопросы:

- 2.1. Понятие, принципы и функции административного права.
- 2.2. Предмет и метод административного права.
- 2.3. Система административного права.
- 2.4. Источники административного права.
- 2.5. Взаимодействие административного права с другими отраслями российского права.

Административное право в современной его модели является одной из фундаментальных отраслей, которая существует во всех развитых государствах и связана с осуществлением правопорядка, а также имеет направленность на регулирование деятельности публичной администрации и обеспечение защиты субъективных прав граждан от произвола административной власти.

Кроме того, административное право не относится к числу стабильных отраслей, поскольку находится в постоянном развитии, что связано с социальными процессами, происходящими в обществе и законодательством, регламентирующим эти изменения, а также уровнем развития современной административно-правовой науки. В этой связи среди ученых существуют различные подходы к определению, целям, задачам и предназначению рассматриваемой отрасли права, что характеризуется спецификой содержания и наполнения административного права.

Являясь одной из наиболее крупных отраслей российской правовой системы, административное право регламентирует управленческую деятельность, а также широкий круг общественных отношений по поводу организации и функционирования органов исполнительной власти и их должностных лиц, основное назначение которых состоит в организации исполнения законодательных актов, осуществления исполнительной, организационной и правоохранительной деятельности.

Административное право играет значительную роль в регулировании управленческих общественных отношений. Будучи публичной отраслью правовой системы, оно выражает публично-правовые, т. е. государственные интересы в различных сферах общественной жизни (политической, экономической, социально-культурной, межотраслевой), а также регламентирует правовой статус многочисленных субъектов, как физических, так и юридических лиц в сфере государственного управления.

2.1. Понятие, принципы и функции административного права

Одной из наиболее крупных отраслей российского права является административное право, называемое еще и управленческим правом, что обусловлено обширностью предмета правового регулирования. Оно регламентирует управленческую деятельность, широкий круг общественных отношений по поводу организации и функционирования органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Особенностью общественных отношений, регулируемых нормами административного права, является то, что они возникают, изменяются и прекращаются в сфере государственного управления в связи с организацией и функционированием органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. Административное право выражает публично-правовые, т. е. государственные интересы в различных сферах общественной жизни (политической, экономической, социально-культурной, межотраслевой) и регулирует правовой статус многочисленных субъектов, как физических, так и юридических лиц в сфере государственного управления. К ним относятся граждане России, иностранные граждане, лица без гражданства, органы публичной власти, предприятия и учреждения различных форм собственности, общественные объединения и религиозные организации.

Административное право — это отрасль российского права, представляющая собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления по поводу организации и функционирования органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, иных государственных органов, наделенных исполнительно-распорядительными полномочиями и участия граждан в управлении делами государства.

Под принципами права в общем смысле понимаются основополагающие начала, идеи, лежащие в основе регулирования общественных отношений и выражающие сущность справедливости в общечеловеческом понимании.

Принципами административного права являются:

1. *Принцип законности.* Предполагает, что все правовые акты, применяемые на территории Российской Федерации, в т. ч. акты, являющиеся источниками административного права, должны соответствовать положениям Конституции Российской Федерации.

Высшей юридической силой обладает главный закон государства — Конституция Российской Федерации. Принятие подзаконных административно-правовых актов должно осуществляться на основе и во исполнение законов. При характеристике принципа законности возникает проблема соотношения норм международного права и национального (внутреннего законодательства).

Так, в соответствии со ст. 15 Конституции России международные нормы, которые приняты Российской Федерацией по договорам, имеют приоритет над внутренним законодательством. Однако, в соответствии с новой редакцией ст. 79 Основного закона, решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем конституции, не подлежат исполнению в Рос-

сии. Реализация данного конституционного положения находит свое закрепление в п. «б» ч. 5.1 ст. 125 Конституции России, на основании которого Конституционный Суд Российской Федерации разрешает вопрос о возможности исполнения решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, а также о возможности исполнения решения иностранного или международного (межгосударственного) суда (арбитража), налагающего обязанности на Российскую Федерацию, в случае если это решение противоречит основам публичного правопорядка Российской Федерации.

2. *Принцип равенства всех перед законом.* Все граждане независимо от пола, расы, национальности, социальной, религиозной и иной принадлежности, имущественного и должностного положения, принадлежности к общественным объединениям, места жительства, убеждений имеют равные права и обязанности в сфере государственного управления, установленные нормами административного права и в одинаковой степени защищаются законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от вышеназванных особенностей. Юридические лица равны перед законом и в равной мере несут административную ответственность независимо от их организационно-правовых форм, финансового и имущественного положения, ведомственной принадлежности и места нахождения.

3. *Принцип приоритета личности, ее прав и свобод.* Права и свободы гражданина являются высшей ценностью и все государственные органы, в т. ч. и органы исполнительной власти, несут ответственность перед гражданами. Статья 2 Конституции РФ гласит, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства. В связи с этим выделяют юридические, политические, экономические и социально-культурные гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

4. *Принцип неотвратимости наказания.* Данный принцип означает что лицо, виновно совершившее административное правонарушение, подлежит административной ответственности в порядке и на основании закона. Целями юридической ответственности являются: защита личности, его прав и свобод от противоправных посягательств; охрана и защита правопорядка и общественной безопасности; наказание правонарушителя; восстановление нарушенного права; воспитание граждан в духе уважения закона.

5. *Принцип федерализма.* Согласно данному принципу, административное и административно-процессуальное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов (ст. 72 Конституции России).

6. *Принцип гласности.* Данный принцип означает, что нормативные акты, затрагивающие права и свободы граждан и имеющие межотраслевое значение, применяются при условии, если они официально опубликованы для всеобщего сведения. Если такие нормативные акты официально не опубликованы, то они не применяются и могут быть признаны ничтожными.

7. *Принцип гуманизма.* Данный принцип означает, что административное право, как и право в целом, должно иметь социальную направленность. Идеи гуманизма определены ст. 38–42 Конституции России. В частности, никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию.

В общем смысле под функциями административного права понимается его предназначение, способы и средства решения поставленных задач и достижения целей. В функциях права реализуется назначение самого права.

Функция административного права — это категория, дающая возможность определить внешние проявления административного права в российской правовой системе. В административном праве существует ряд функций.

Регулятивная функция выражается в установлении нормами административного права порядка организации и деятельности органов исполнительной власти федерального и регионального уровней. Данная функция направлена также на определение правового статуса иных участников управленческих отношений (граждан Российской Федерации, иностранных граждан, предприятий и учреждений различных организационно-правовых форм, общественных объединений и религиозных организаций).

Охранительная функция обеспечивает соблюдение установленного правового режима в сфере управления и защиту законных прав и интересов участников управленческих отношений, а также порядок применения мер государственного принуждения, привлечения к ответственности виновных лиц, обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Правоприменительная функция представляет собой властную деятельность, заключающуюся в соотнесении какого-либо жизненного обстоятельства с нормами права, на основе которых разрешается конкретное управленческое дело или правовой спор и завершающуюся вынесением властного решения в виде акта применения норм права (например, постановление об административном наказании).

Правотворческая функция выражается в наделении субъектов исполнительной власти полномочиями по принятию административно-правовых норм в сфере государственного управления (постановления Правительства РФ, приказы министерств).

Организационная функция состоит в формировании управляющей и управляемой систем, обеспечении упорядочения системы управления. Данная функция также означает образование, реорганизацию, упразднение органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, установление их прав и обязанностей, подбор и расстановку кадров.

Координационная функция выражается в обеспечении нормами административного права эффективного и согласованного взаимодействия всех субъектов, прежде всего органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, иных государственных органов, участвующих в управленческом процессе.

2.2. Предмет и метод административного права

Условно принято считать, что административное право отличается от других отраслей права предметом и методом правового регулирования.

Предмет административного права — это совокупность общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в процессе практической реализации государственного управления в политической, экономической, социально-культурной и межотраслевой сферах. Деятельность органов государственного управления затрагивает интересы практически всех субъектов общественных отношений.

Предмет административного права включает три крупных блока общественных отношений: 1) отношения, возникающие в связи с организацией органов исполнительной власти, распределением полномочий между ними, определением их правового статуса; 2) отношения, возникающие в связи с реализацией органами исполнительной власти публично-правовых полномочий; 3) отношения, возникающие в связи с участием граждан в управлении делами государства.

Таким образом, *предметом административного права* являются:

— управленческие отношения, в рамках которых реализуются задачи, функции и полномочия органов исполнительной власти;

— управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в связи: с организацией системы и структуры органов исполнительной власти федерального и регионального уровней; распределением между ними полномочий; подбором и расстановкой кадров; рациональным распределением должностных обязанностей и т. п.;

— управленческие отношения, возникающие в связи с участием граждан в управлении делами государства.

В наиболее обобщенном понимании предмета административного права, включающего общественные отношения, возникающие в различных областях управленческой деятельности, выделяют управленческие отношения в экономической, социально-культурной, политической и, надо полагать, межотраслевой сферах.

Вместе с предметом правового регулирования метод является тем преобладающим средством, которое позволяет выделить административное право в относительно самостоятельную отрасль.

Метод административно-правового регулирования — это способы, приемы и средства юридического воздействия на волю и поведение участников управленческих отношений с целью исполнения и соблюдения ими правовых предписаний. Методы административного права находят свое выражение в установлении субъективных прав и юридических обязанностей, а также в механизме их реализации в сфере государственного управления.

По отношению к предмету правового регулирования метод выступает в качестве производного фактора. Сущность метода правового регулирования заключается в определении юридических средств и закреплении правовых процедур, при помощи и в рамках которых государство оказывает юридическое воздействие на общественные отношения, образующие предмет правового ре-

гулирования. Реализация тех или иных методов зависит от особенностей общественных отношений и сферы их возникновения.

Учитывая специфику государственного управления, в котором участники отношений, как правило, не равны, в административном праве превалируют следующие способы правового регулирования:

Предписание — возложение на субъектов административного права обязанностей совершать те или иные действия, предусмотренные административно-правовыми нормами. Например, уплата налогов, защита Отечества, охрана окружающей природной среды, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений сотрудниками органов внутренних дел и т. п.

Запрет — возложение на лиц прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия, предусмотренные административно-правовыми нормами, под угрозой применения мер государственного принуждения. Например, нормы Особенной части КоАП РФ по своему характеру являются запрещающими.

Дозволение (уполномочивание) — предоставление субъектам возможности самим выбирать вариант поведения в пределах, предусмотренных административно-правовыми нормами. Данный метод правового регулирования, позволяющий реализовать субъективные права, определен в главе 2 Конституции России и детерминирован в текущем российском законодательстве (например, право на образование, на труд, заниматься предпринимательской деятельностью, пользоваться культурными ценностями, на свободу передвижения и т. п.).

Таким образом, метод административного права представляет собой определенное соотношение средств, способов и приемов правового регулирования, разнообразных по своему характеру, и применяемых как при совершении правомерных действий, так и в отношениях, возникающих при совершении административных правонарушений. Метод административного права предполагает возможность одностороннего волеизъявления для возникновения общественных отношений, при этом согласие другой стороны не требуется.

Метод административного права не исключает использование и диспозитивных средств, основанных на равенстве участников управленческих отношений. Это вызвано необходимостью учета интересов их участников на основе добровольного согласия.

2.3. Система административного права

Административное право, как и любая отрасль российского права, имеет свое внутреннее строение, т. е. свою систему. Под *системой административного права* понимается совокупность составляющих ее правовых институтов, которые объединяют в себе все действующие административно-правовые нормы.

Система административного права рассматривается как состоящая из двух составляющих — общей и особенной частей. Каждая часть включает в себя несколько административно-правовых институтов.

Так, в состав *общей части* системы административного права входят следующие административно-правовые институты:

- административно-правовой статус граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства;
- организация и функционирование органов исполнительной власти федерального и регионального уровней и их административно-правовой статус;
- правовой статус Президента РФ в сфере исполнительной власти;
- правовые основы государственной службы;
- административно-правовой статус предприятий, учреждений, общественных объединений, религиозных организаций;
- формы и методы государственного управления;
- применение мер государственного принуждения: административно-предупредительных мер; мер административного пресечения;
- административная ответственность;
- обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении.

Нормы *особенной части* системы административного права регулируют общественные отношения в сферах и отраслях:

- политической (обеспечение законности, прав, свобод и безопасности граждан и общества, обороны и государственной безопасности Российской Федерации, а также сферы внешней политики и международных отношений);
- социально-культурной (развитие социального обеспечения и благотворительности, сокращение и ликвидация безработицы, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия, прав граждан на охрану здоровья, решение проблем семьи, материнства, детства, отцовства, осуществление мер по развитию физической культуры, спорта и туризма, санаторно-курортной сферы);
- экономической (обеспечение единства экономического пространства и свободы экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации, развитие приоритетных отраслей экономики, управление федеральной собственностью, руководство таможенным делом, защита интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг, формирование мобилизационных планов экономики);
- межотраслевой (обеспечение взаимоотношений органов исполнительной власти федерального и регионального уровней по вопросам налогообложения, в финансово-кредитной сфере, таможенного дела).

2.4. Источники административного права

Источники административного права — это нормативные акты, содержащие в себе административно-правовые нормы.

1. *Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры* Российской Федерации являются составной частью правовой российской системы в соответствии с положениями ч. 4 ст. 15 Конституции России. К ним, в частности, относятся Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международные пакты о гражданских и политических правах и об экономических и социально-культурных правах 1966 г., Конвенция о защите прав и свобод человека от 21 сентября 1970 г., и т. д.).

2. Конституция России, конституции и уставы субъектов Российской Федерации — это государственно-правовые акты с высшими юридическими свойствами и содержащимися в них административно-правовыми нормами, составляющими основу и фундамент отрасли административного права.

3. Законы (федеральные конституционные законы, федеральные законы, основы законодательства, законы субъектов Российской Федерации), например, федеральные конституционные законы «О Правительстве Российской Федерации», «О чрезвычайном положении», «О военном положении», федеральные законы: «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «О полиции» и др.

4. Указы Президента Российской Федерации и нормативно-правовые акты глав субъектов Российской Федерации, определяющие правовой статус федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (например, указы президента, определяющие систему и структуру федеральных органов исполнительной власти).

5. Нормативно-правовые акты Правительства Российской Федерации и нормативные правовые акты правительств (администраций) субъектов федерации (постановления, распоряжения), утверждающие различного рода правила и порядок осуществления той или иной деятельности в сфере государственного управления.

6. Нормативные правовые акты федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также органов местного самоуправления, регулирующие различные сферы общественных отношений в соответствии с переданными им государственно-властными полномочиями.

7. Источниками административного права являются также нормативные правовые актов исполнительных органов местного самоуправления, т. к. они могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству в связи с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (по охране общественного порядка, по взиманию налогов, формированию местного бюджета).

В число источников административного права входят нормативно-правовые акты бывшего СССР, действующие на территории страны в части, не противоречащей Конституции России.

2.5. Взаимодействие административного права с другими отраслями российского права

Административное право с учетом особенностей государственного управления охватывает своим регулятивным воздействием широкий круг общественных отношений управленческого характера, обеспечивая реализацию материальных норм многих других отраслей российского права.

Так, административное право тесно взаимодействует с конституционным правом. Будучи ведущей отраслью российского права, конституционное право закрепляет основы государственного и общественного строя, принципы организации и функционирования исполнительной власти Российской Федерации

и её субъектов. Административное право детализирует и конкретизирует нормы конституционного права, определяя механизм их реализации.

Ряд закрепленных в гл. 2 Конституции России прав, свобод и обязанностей граждан Российской Федерации составляет основу их административно-правового статуса.

Статья 115 Конституции России закрепляет за правительством полномочия по изданию постановлений и распоряжений. Важное значение для нормотворчества имеет прямое указание Конституции России, согласно которому к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов, отнесено административное и административно-процессуальное законодательство (ст. 72).

Административное право теснейшим образом связано с *административно-процессуальным правом*. Административно-процессуальные нормы являются обеспечивающими для административно-материальных норм. Например, в рамках реализации материальных прав граждан на оружие нормы административно-процессуального права определяют порядок выдачи лицензии на приобретение оружия.

Взаимодействие с уголовным правом определяется тем, что нормы административного права определяют, какие деяния являются административными правонарушениями (проступками) и меры наказания, применяемые к лицам, их совершившим, а нормы уголовного права устанавливают, какие деяния являются преступлениями и виды наказания за их совершение.

Взаимодействие с гражданским правом объясняется тем, что, например, реализация прав граждан заниматься предпринимательской деятельностью связывается с необходимостью государственной регистрации в органах Федеральной налоговой службы. Нормы административного права определяют правила передачи, изъятия имущества. А нормы гражданского права регулируют отношения владения, пользования и распоряжения имуществом.

Взаимодействие административного и административно-процессуального права с финансовым правом проявляется в том, что с помощью административных и административно-процессуальных норм осуществляется лицензирование всех видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

Взаимодействие с земельным правом обусловлено тем, что значительная часть отношений, отнесенных к предмету земельного права, регулируется нормами административного права.

Взаимодействие с трудовым правом объясняется тем, что в сфере охраны труда действуют государственные инспекции труда, выполняющие функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о труде и охране труда организациями и физическими лицами. В ходе такого контроля должностные лица Федеральной инспекции труда могут привлечь виновных субъектов к административной ответственности.

Взаимосвязь административного права с *семейным правом* обусловлена тем, что согласно ст. 30 Семейного кодекса Российской Федерации, брак заключается только в органах записи актов гражданского состояния в порядке, определяемом федеральным законом «Об актах гражданского состояния». За-

пись актов гражданского состояния осуществляется в органах юстиции Российской Федерации.

* * *

Административное право является одной из базовых отраслей российской правовой системы, регулирующей общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления. Оно выступает в качестве юридической формы реализации задач, функций, методов и полномочий, возлагаемых Конституцией и законодательством Российской Федерации на органы исполнительной власти, действующие в рамках разделения властей. Свою регулятивную роль административное право проявляет в функционировании именно системы органов исполнительной власти. В силу этого административное право отчетливо выражает все особенности, присущие государственно-управленческой деятельности, являясь по своему юридическому назначению управленческим правом. В центре его внимания находятся отношения, которые непосредственно возникают в связи с практическим выполнением задач и функций государственного управления.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Какие общественные отношения образуют предмет административно-правового регулирования в России и в зарубежных странах?
2. Что понимается под административным правом как отраслью права в России и за рубежом?
3. Что понимается под методом административно-правового регулирования?
4. Какие институты образуют систему административного права?
5. Какие особенности свойственны источникам административного права России и зарубежных стран?
6. Какое место занимает административное право в системе российского права и других правовых системах?
7. С какими отраслями российского права наиболее тесно взаимодействует административное право?

Тема 3

МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Учебные вопросы:

3.1. Понятие и структура механизма административно-правового регулирования.

3.2. Административно-правовые нормы: понятия, особенности, виды, формы реализации.

3.3. Акты официального толкования и применения норм административного права.

3.4. Административно-правовые отношения: понятие, особенности, структура, виды.

3.5. Действие механизма административно-правового регулирования в сфере внутренних дел

Механизм административно-правового регулирования к настоящему времени не нашел широкого освещения в научной литературе. Во многом это связано с тем, что в основе он имеет единое родовое понятие «механизм правового регулирования», исследуемое теоретиками права, вследствие чего механизм административно-правового регулирования вобрал в себя его общие черты и системно-структурную организацию. В науке же административного права исследуемый механизм преимущественно рассматривается для конкретизации правовых средств, комплексно используемых для придания стабильности и эффективности государственному управлению в определенных отраслевых или межотраслевых рамках.

3.1. Понятие и структура механизма административно-правового регулирования

Успех проведения административной реформы в Российской Федерации во многом предопределен качеством регулирования управленческих отношений. Решение данной задачи требует применения определенных средств, с помощью которых достигается должная организованность управленческих отношений. Наиболее значимую роль в регулировании названных отношений выполняют административно-правовые средства, что обусловлено их потенциалом, способностью эффективно воздействовать на управленческие отношения. Эти средства в своей совокупности образуют сложный механизм.

В научной литературе механизм правового регулирования определяется как «система юридических средств, при помощи которых осуществляется правовое регулирование»¹. Применение конструкции «механизм правового регулирования» позволяет глубже проникнуть в сущность правового регулирования, понять логику его функционирования.

С. С. Алексеев отмечает, что использование понятия «механизм правового регулирования» позволяет собрать вместе явления правовой действительности (нормы, правовые отношения, юридические акты и др.), обрисовать их как ценность, представить в работающем виде, высветить специфические функции, которые выполняют те или иные юридические явления в правовой системе, показать их связь между собой, взаимодействие².

Относительно определения содержания механизма административно-правового регулирования среди ученых также нет единого мнения. Как отмечает А. П. Шергин, «проблемы механизма регулирования не получили достойного внимания в юридической литературе, особенно в административном праве, т. к. усилия ученых были ориентированы на разработку отдельных его элементов»³.

Механизм правового регулирования произведен от системной организации права (правовой системы, системы права, системы законодательства) и характеризует комплексное воздействие правовых средств на общественные отношения. В этой связи существенное прикладное значение имеет использование механизма административно-правового регулирования.

Механизм административно-правового регулирования — это система административно-правовых средств, которые воздействуя на управленческие отношения, организуют их в соответствии с задачами общества и государства.

Механизм административно-правового регулирования относится к числу сложных социально-правовых явлений и в силу этого обладает внутренней структурой (организацией). Анализ действующего административного законодательства и практики деятельности субъектов государственного управления позволяет выделить следующие элементы механизма административно-правового регулирования:

- административно-правовые нормы;
- акты официального толкования норм административного права;
- акты применения норм административного права;
- административно-правовые отношения.

В административно-правовой литературе отсутствует единство взглядов на проблему обоснованности существования механизма административно-правового регулирования. Так, по мнению Ю. Н. Старилова, следует преодолеть «техничность» терминологии используемой при характеристике админи-

¹ Теория государства и права: учебник для юрид. вузов / под ред. В. Д. Перевалова. — 5-е изд. — М., 2021. С. 269.

² Алексеев С. С. Право: азбука-теория-философия. Опыт комплексного исследования. — М., 1999. С. 364.

³ Административное право: учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / под общ. ред. А. В. Зубача. — М., 2019. С. 46.

стративно-правовых явлений и в силу этого целесообразнее говорить о системе административно-правового регулирования¹. Использование термина «механизм» при характеристике системы административно-правового регулирования дает адекватную характеристику данного явления и позволяет акцентировать внимание на существующие устойчивые связи внутри механизма, их устойчивость и взаимообусловленность.

Каждый отдельно взятый элемент механизма несет определенную содержательную нагрузку в рамках механизма и выполняет соответствующую роль в регулировании управленческих отношений. Эти средства взаимодействуют между собой и вступают в регулирование управленческих отношений в определенном порядке, что обусловлено их внутренним содержанием, способностью организовать общественные отношения, придать им более высокую степень упорядоченности. Эта особенность механизма позволила А. П. Кореневу сделать важный методологический вывод, что «административно-правовое регулирование представляет собой процесс последовательного использования административно-правовых средств для достижения целей регулирования поведения участников общественных отношений»².

Элементы механизма административно-правового регулирования играют различную роль в процессе осуществления правового регулирования. Центральным элементом выступает норма административного права, т. к. все другие элементы производны и обусловлены административно-правовыми нормами. Вместе с тем нельзя сводить их роль к вторичной по отношению к административно-правовым нормам по причине того, что без их использования механизм в полной мере не в состоянии осуществить действенное воздействие на участников управленческих отношений.

3.2. Административно-правовые нормы: понятия, особенности, виды, формы реализации

Административно-правовая норма — исходный, основополагающий элемент механизма административно-правового регулирования. *Административно-правовая норма — это общеобязательное, структурно организованное, государственно-властное веление субъекта правотворчества, содержащееся в нормативном правовом акте, регулирующее общественные отношения в сфере государственного управления, а также отношения управленческого характера, возникающие в иных сферах жизнедеятельности общества.*

Административно-правовой норме присущи определенные особенности, к числу которых относятся следующие:

— объектом административно-правового регулирования выступают особый вид общественных отношений — управленческие;

¹ Старилов Ю. Н. Административное право: в 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. — Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. С. 371.

² Коренев А. П. Административное право России: учебник: в 3-х частях. — М., 2000. Ч. 1. С. 44.

- административно-правовые нормы являются средством реализации публичных интересов в сфере государственного управления;
- устанавливаются органами публичной власти;
- содержится в нормативных правовых актах различной юридической силы (законах и подзаконных нормативных правовых актах);
- носят представительно обязывающий характер;
- обеспечиваются мерами государственного принуждения;
- преследуют цель обеспечения должного управленческого порядка;
- во многих случаях регулируют общественные отношения, составляющие предмет правового регулирования иных отраслей права (земельного, экологического, финансового, предпринимательского и др.

Важное познавательное и правореализационное значение имеет классификация административно-правовых норм, которую можно проводить по разным основаниям. Приведем несколько примеров.

По функциям в механизме правового регулирования выделяют: исходные административно-правовые нормы, нормы правила-поведения.

Исходные административно-правовые нормы носят общий характер, в них правовой материал изложен в наибольшей абстрактной форме и выполняет особую роль в механизме административно-правового регулирования. В этих нормах содержатся исходные начала организации и функционирования данного механизма. В свою очередь, отправные нормы подразделяются на нормы-принципы, определительно-установочные нормы (нормы-цели), нормы-дефиниции (нормы-определения) и нормы-расчеты. *Нормы-принципы* закрепляют принципы административного права. Так, глава вторая федерального закона «О полиции» посвящена принципам деятельности полиции. Например, согласно ч. 1 ст. 6 указанного закона полиция осуществляет свою деятельность в точном соответствии с законом. *Определительно-установочные нормы* содержат цели, задачи, формы и средства правового регулирования отдельных административно-правовых отношений. Например, задачи законодательства по делам об административных правонарушениях изложены в ст. 1.2 КоАП РФ. В *нормах-дефинициях (нормах-определениях)* закрепляются административно-правовые категории и понятия. Эти нормы выполняют ориентирующую роль в регулировании управленческих отношений. Отсутствие легальных дефиниций в административно-правовом законодательстве привело бы к «параличу» механизма административно-правового регулирования. Так, в федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» в ст. 2 содержатся такие дефиниции, как «информация», «электронное сообщение», «сайт в сети Интернет» и др. *Нормы-расчеты* содержат в себе количественные или качественные показатели деятельности государственных органов или организаций. Типичным примером может служить закон о бюджете на тот или иной год.

Нормы-правила поведения в отличие от исходных норм непосредственно регулируют управленческие отношения. В них закрепляются права, свободы, обязанности и ответственность участников управленческих отноше-

ний. В результате реализации норм-правил поведения происходит перевод участников государственного управления в качество субъектов административно-правовых отношений.

По предмету правового регулирования административно-правовые нормы подразделяются на материальные и процедурные. Объединение в рамках одной отрасли права правовых норм, регулирующих материальные и процедурные общественные отношения, является качественной особенностью административного права. Материальные административно-правовые нормы регулируют управленческие отношения по существу, в то время как процедурные нормы регламентируют административные процедуры, обеспечивающие реализацию материальных норм административного права, и являются составной частью соответствующих институтов административного права. Например, в рамках института государственной службы можно выделить нормы, регламентирующие процедуры назначения на вышестоящую должность, присвоения очередного специального звания и т. п.

Административно-процессуальные нормы, т. е. нормы, регламентирующие производства, входящие в структуру административного процесса, могут рассматриваться в качестве норм административно-процессуального права как самостоятельной отрасли российской системы права¹.

В зависимости от функций права различают регулятивные и охранительные административно-правовые нормы. Регулятивные нормы регулируют позитивные управленческие отношения путем предоставления субъективных прав и возложения юридических обязанностей на субъектов государственного управления. Охранительные нормы административного права обеспечивают охрану позитивных управленческих отношений, вытеснение отношений чуждых российскому обществу.

В зависимости от метода правового регулирования различают императивные, диспозитивные, поощрительные и рекомендательные административно-правовые нормы. Императивные административно-правовые нормы содержат строго обязательные категорические требования к участникам управленческих отношений, не допускают отступления от предписанных вариантов поведения. Для административного права характерно доминирование императивных норм, что предопределено иерархическим построением управленческих отношений. Диспозитивные нормы административного права предоставляют возможность выбора вариантов поведения участников управленческих отношений в границах, определенных правовыми нормами. Поощрительные административно-правовые нормы представляют собой предписания, закрепляющие меры поощрения, применяемые к участникам управленческих отношений, при наличии в их действиях факта заслуги. Рекомендательные административно-правовые нормы

¹ Каплунов А. И. Административный процесс и административно-процессуальное право: современные представления // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: мат. ежег. всерос. науч.-практ. конф. (С.-Петерб., 5 марта 2010 г.) — СПб., 2010. Ч. 1. С. 34–38.

устанавливают наиболее целесообразный вариант поведения в сфере государственного управления с точки зрения личности, общества и государства.

По *содержанию предписания* называют *запрещающие, обязывающие и управомочивающие* административно-правовые нормы. Запрещающие нормы содержат правовые запреты, предписания для участников управленческих отношений воздержаться от определенных вариантов поведения под угрозой наказания. Нормы Особенной части КоАП РФ состоят из запрещающих норм. Обязывающие административно-правовые нормы закрепляет обязанности участников управленческих отношений совершить определенные действия. Для их конструирования используют слова «должен», «обязан». Так, в ст. 12 федерального закона «О полиции» закреплены обязанности сотрудников полиции. Управомочивающие нормы представляют субъектам государственного управления права на совершение позитивных действий. Например, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника (ч. 1 ст. 25.5 КоАП РФ).

По *действию в пространстве* административно-правовые нормы различают действующие *на всей территории Российской Федерации, на территории федерального округа, на территории субъекта Российской Федерации, на территории предприятия, учреждения, организации* (локальные административные правовые нормы, например, содержащиеся в Положении о нормировании труда профессорско-преподавательского состава федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» и его филиалов¹). Территориальный масштаб деятельности административно-правовых норм предопределяется компетенцией субъекта правотворчества, но в отдельных случаях Президент РФ, федеральные органы исполнительной власти могут принимать нормативные правовые акты, которые действуют на территории субъекта федерации или муниципального образования.

По *действию во времени* различают административно-правовые нормы, действующие *без ограничения определенным сроком действия* (бессрочные) и *определенные сроком действия* (срочные, временные). Срок действия административно-правовой нормы играет большую роль в правореализационной деятельности субъектов государственного управления. Одним из обязательных условий правильной реализации административно-правовой нормы является ее проверка. Бессрочные нормы вступают в юридическую силу и действуют до момента фактической или юридической отмены. Действие срочной нормы определяется в нормативном правовом акте. Временные или краткосрочные нормы вступают в юридическую силу при наступлении определенных юридических фактов (чрезвычайных обстоятельств), например, федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении», «О военном положении и др.

¹ Приложение к приказу Санкт-Петербургского университета МВД России от 27.08.2020 № 526.

По действию в отношении круга лиц различают нормы *общего действия* и *специальные* административно-правовые нормы. Нормы общего действия распространяют свое действие на неограниченный круг участников управленческих отношений. Исключение, как правило, составляют только субъекты, обладающие правовым иммунитетом (депутаты, дипломаты, судьи и т. п.). Специальные административно-правовые нормы регулируют поведение определенных групп участников управленческих отношений (родителей и лиц, их замещающих, водителей, врачей и т. п.). К числу таких норм относятся те, которые устанавливают административную ответственность должностных лиц (например, ч. 1 ст. 12.31 КоАП РФ установлена ответственность должностных лиц, ответственных за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств за выпуск на линию транспортного средства, не зарегистрированного в установленном порядке или не прошедшего государственного технического осмотра).

По *юридической силе* административно-правовые нормы подразделяются на *нормы законов* и *нормы подзаконных нормативных правовых актов*. Одной из особенностей административного права как отрасли российского права является низкий уровень систематизации источников. Административное право, в отличие от уголовного права, для которого единственным источником является уголовный закон, включает большой массив нормативных правовых актов различной юридической силы.

Логическая структура административно-правовой нормы-правила поведения включает гипотезу, диспозицию и санкцию.

Гипотеза — это часть административно-правовой нормы, указывающая на условия, при наступлении которых норма вступает в действие. Гипотеза административно-правовой нормы позволяет «привязать» абстрактный вариант поведения, выраженный в форме гипотетического суждения к конкретной жизненной ситуации, субъекту, времени и месту.

Диспозиция — часть административно-правовой нормы, содержащая правило поведения, которому должны следовать участники управленческих отношений. Она выступает важнейшим элементом административно-правовой нормы, ее сердцевиной, в которой заключена модель правомерного поведения. Вместе с тем диспозиция не может быть реализована вне связи с другими элементами нормы.

Санкция — часть административно-правовой нормы, указывающая на негативные последствия, возникающие в результате нарушения диспозиции административно-правовой нормы. Санкция выполняет роль важного средства обеспечения действия административно-правовой нормы.

В юридической литературе высказывается мнение о включении в структуру административно-правовой нормы такого элемента, как поощрение. Так, А. П. Коренев отмечал: «Поощрение как элемент правовой нормы есть личное признание заслуг юридического или физического лица в выполнении правовых обязанностей или общественного долга, сформированных в диспозиции нормы».

Основанием для поощрения являются указанные в норме права действия, поведение, которые стимулируются государством»¹.

Разработка и принятие административно-правовой нормы является не самоцелью, а средством урегулирования, придания большей степени организованности управленческим отношениям. Административно-правовая норма содержит общую модель поведения, но необходимо ее спроецировать на конкретные общественные отношения.

Реализация административно-правовой нормы — это практическое превращение требований административно-правовой нормы в правомерное поведение участников управленческих отношений. В процессе реализации нормы определяется ее качество, способность урегулировать соответствующие общественные отношения, т. к. юридическая практика является главным критерием качества административно-правовой нормы и механизма административно-правового регулирования в целом.

В теории права с учетом характера правореализующих действий различают следующие формы реализации норм административного права: соблюдение, исполнение, использование и применение.

Соблюдение — это форма реализации запрещающих норм административного права, которая заключается в воздержании субъектов общественных отношений от определенного варианта поведения под угрозой применения мер государственного принуждения. Соблюдение представляет собой наиболее пассивный вариант поведения.

Исполнение как форма реализации административно-правовой нормы заключается в выполнении возложенных на субъекта юридических обязанностей. В отличие от соблюдения исполнение является активной формой поведения. В случае бездействия виновный субъект должен быть привлечен к определенному виду юридической ответственности в зависимости от тяжести наступивших последствий.

Использование представляет собой форму реализации управомочивающих административно-правовых норм. Посредством использования реализуются субъективные права, носителями которых являются физические или юридические лица. По своему усмотрению субъект государственного управления может как совершить акт активного поведения, так и воздержаться от него. Отказ от реализации субъективного права не влечет для лица негативных последствий, т. к. всецело отдается на откуп управомоченного субъекта.

Применение (правоприменение) является особой формой реализации административно-правовых норм, состоящей в разрешении управомоченным субъектом конкретного управленческого дела с вынесения индивидуальных юридических актов. Применение административно-правовых норм является разновидностью исполнительно-распорядительной властной деятельностью субъектов государственного управления.

¹ Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. — М., 1978. С. 28.

3.3. Акты официального толкования и применения норм административного права

Толкование представляет собой особый вид деятельности государственных органов, должностных лиц, граждан и их объединений, направленной на раскрытие смыслового содержания правовых норм и на выявление содержащейся в них государственной воли¹. Толкование, его роль наиболее ярко проявляется на этапе реализации административно-правовой нормы, но не ограничивается исключительно этапом правореализации. Качество деятельности субъекта толкования во многом предопределяет эффективность деятельности механизма административно-правового регулирования.

Толкование осуществляется при помощи различных способов, под которыми понимается совокупность приемов и средств, позволяющих уяснить волю субъекта правотворчества, изложенную в нормативном правовом акте. Цели толкования достигаются при помощи грамматического (текстового), систематического, логического, теологического (целевого), исторического, специально-юридического, функционального способов.

Качество интерпретационной деятельности во многом предопределяется субъектом, который дает толкования. В зависимости от субъекта различают официальное и неофициальное толкование. Официальное толкование дается органами, уполномоченными государством. В свою очередь, официальное толкование подразделяется на аутентичное и делегированное.

Аутентичное (авторское) толкование дается органом, издавшим толкуемый нормативный правовой акт. Специальных разрешений на осуществление толкования принятого нормативного правового акта для субъекта правотворчества не требуется. Это вытекает из его правотворческой компетенции.

Субъектом делегированного толкования выступает тот, кому такое право предоставлено на основании закона. Он не является субъектом, принявшим толкуемый нормативный правовой акт. Наиболее часто в качестве субъекта делегированного толкования выступает Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы, на которые возложены полномочия по контролю за качеством принимаемых нормативных правовых актов. Результаты официального толкования норм административного права содержатся в актах официального толкования.

Акт официального толкования норм административного права — это вид правового акта, принятый компетентным органом, должностным лицом государственного управления и содержащий разъяснение норм административного права.

Актам официального толкования норм административного права присущи следующие особенности:

— он не устанавливает новых норм административного права, не отменяет и не изменяет их содержания;

¹ Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2019. С. 614.

- обладает юридической силой и может применяться только в течение срока действия толкуемой административно-правовой нормы;
- раскрывает содержание толкуемой нормы и порядок ее реализации, т. е. включает как материальные, так и процессуальные аспекты;
- обладает государственно-властным характером, т. к. исходит от управомоченного субъекта;
- адресуется субъектам правоприменения.

Официальное толкование может быть как казуальным, так и нормативным. Казуальное толкование дается применительно к конкретному управленческому случаю (казусу). Оно применимо исключительно в рамках конкретного дела, а перенос на другие, пусть даже схожие управленческие ситуации, не допустим. В юридической литературе при анализе материалов судебной практики (Верховного суда РФ, Высшего Арбитражного суда РФ) отмечается, что они являются прецедентами, т. е. должны рассматриваться и учитываться в качестве самостоятельных источников права. Вместе с тем это противоречит действующему законодательству и должно рассматриваться исключительно в качестве примера правильного понимания и применения норм административного права.

Акт применения административно-правовой нормы — это вид юридического акта, принятый на основе нормы административного права уполномоченным субъектом государственного управления в пределах его компетенции, содержащий разрешение индивидуально-конкретного управленческого дела, персонально определяющий поведение адресата.

Акт применения норм административного права обладает следующими признаками:

1) является разновидностью юридических актов и в силу этого обладает всеми теми признаками, которые присущи юридическим актам. Недопустимо отождествлять акты применения административных норм с актами государственного управления. Они соотносятся как часть и целое. К числу актов государственного управления, как известно, относятся подзаконные нормативные правовые акты, нормативно-индивидуальные, а также акты применения норм финансового, предпринимательского, трудового, экологического и других отраслей российского права;

2) обладает государственно-властным характером. Государственно-властный характер актов применения административно-правовых норм предопределен тем, что они исходят от уполномоченных субъектов, которые действуют в пределах своей компетенции. Игнорирование правовых предписаний, содержащихся в акте применения административно-правовой нормы, влечет за собой наступление негативных юридических последствий, которые выражаются в применении мер государственного принуждения;

3) принимается широким кругом уполномоченных субъектов. Наделение большого числа субъектов государственного управления правомочиями правоприменительного характера предопределено качественным разнообразием управленческих дел;

4) принимается в установленном процессуальном порядке. Этот порядок предопределяется характером разрешаемого управленческого дела. В подавляющем большинстве случаев он принимается единолично должностным лицом государственного управления. В ряде случаев таким субъектом может выступать коллегиальный орган, тогда внимание обращается на наличие кворума, а также «простого» или «квалифицированного» большинства при непосредственном принятии решения по делу;

5) выступает в качестве правообразующего факта, т. е. влечет за собой возникновение, изменение или прекращение административно-правового отношения. Принятие акта применения является не самоцелью, а одним из этапов действия механизма административно-правового регулирования;

6) содержит оптимальный вариант разрешения управленческой ситуации с точки зрения сложившихся управленческих условий. В этой связи можно сказать, что процесс применения норм административного права также носит творческий характер и не допускает шаблонов. Это предопределяет эффективность актов применения норм административного права. Цель правоприменения может быть достигнута в полной мере, частично и не достигнута вообще. В этой связи речь следует вести о высокой, средней и низкой эффективности принимаемых актов;

7) должен соответствовать требованиям законности. Эти требования сводятся к следующему: акт должен быть принят уполномоченным субъектом государственного управления в пределах его компетенции; соответствовать закону по существу; должен соответствовать цели закона; иметь соответствующую форму (акт-документ); отвечать техническим требованиям. К числу технических требований относятся: лексические требования (язык должен быть четким, ясным, лаконичным, понятным для адресатов); грамматические (при оформлении должны соблюдаться требования грамматики). Кроме того, акт применения нормы административного права должен быть своевременно доведен до адресатов; иметь установленные реквизиты (наименование, подписи, печати и т. п.); должен быть своевременно сдан на хранение.

Неофициальное толкование-разъяснение осуществляется негосударственными органами и организациями, различными научными и учебными заведениями, группами юристов, отдельными гражданами. Так, среди различных видов неофициального толкования следует выделить *обыденное толкование*, осуществляемое гражданами в их повседневной жизни, в быту, а также *профессиональное (компетентное) толкование* специалистами в области государства и права (судьями, адвокатами и др.) в процессе их повседневной деятельности. Особо выделяется *доктринальное (научное) толкование*. Оно выражается в подготовленных учеными-юристами комментариях к действующему законодательству, книгах, лекциях, брошюрах, научных статьях.

При рассмотрении различных форм официального и неофициального толкования выделяют особый вид — *казуальное толкование*, которое используется как при официальном, так неофициальном толковании. Особенность казуального толкования заключается в том, что оно осуществляется лишь при рас-

смотре́нии конкретного дела (казуса). Наиболее распространенными видами казуального толкования является *судебное* и *административное толкование*¹.

3.4. Административно-правовые отношения: понятие, особенности, структура, виды

Уникальность административно-правовых отношений заключается в том, что они, с одной стороны, являются элементом механизма административно-правового регулирования, а с другой — целью функционирования данного механизма. Предназначение механизма административно-правового регулирования состоит в переводе управленческих отношений в административно-правовые. *Административно-правовые отношения* — это управленческие отношения, урегулированные нормами административного права, участники которых наделены субъективными правами и юридическими обязанностями.

Административно-правовым отношениям присущи следующие особенности:

- являются властеотношениями, т. е. обусловлены неравенством участников;
- выступают результатом реализации административно-правовых норм;
- для них характерно наличие обязательного субъекта, наделенного полномочиями государственно-властного характера;
- возникают в связи с практической деятельностью органов государственного управления;
- могут возникать по инициативе любой из сторон и согласие второй стороны не является обязательным;
- споры о праве разрешаются чаще всего во внесудебном (административном) порядке;
- при нарушении требований административно-правовой нормы стороны несут юридическую ответственность перед государством с учетом тяжести наступивших последствий;
- по своей сути являются организационными, т. е. направлены на организацию совместной деятельности субъектов государственного управления.

Важное значение при характеристике административно-правовых отношений имеют их предпосылки, которые предваряют их возникновение. К числу *предпосылок административно-правовых отношений* относятся: наличие административно-правовой нормы, правосубъектность участников общественно-го отношения, юридический факт.

Административно-правовые отношения относятся к сложным юридическим явлениям, которым присуща определенная структура. К числу структурных элементов административно-правового отношения относятся: субъекты правоотношения, объекты правоотношения, содержание правоотношения.

Субъект административно-правовых отношений — это участник административно-правовых отношений (физическое или юридическое лицо), обладающий административной правосубъектностью, наделенный субъективными

¹ Марченко М. Н. Теория государства и права: учебник. С. 620.

правами и юридическими обязанностями. Административная правосубъектность представляет собой единство двух элементов — административной правоспособности и административной дееспособности.

Административная правосубъектность физических лиц и организаций имеет существенные различия. Правосубъектность физических лиц, в отличие от юридических лиц, включает такие элементы, как правоспособность, дееспособность и деликтоспособность.

Административная правоспособность — это способность физического лица, в силу норм административного права, быть носителем субъективных прав и юридических обязанностей. Правоспособность физического лица возникает с момента рождения и прекращается с его смертью. Она не может передаваться, быть объектом купли-продажи или отторгаться каким бы то ни было способом. При этом следует отметить, что в рамках гражданско-правовых отношений, в исключительных случаях, правоспособность может возникать до момента рождения на основании ст. 1166 ГК РФ, а в рамках административно-правовых может продолжаться и после смерти в силу п. 8 Положения о государственных наградах Российской Федерации¹.

Административная дееспособность физического лица — способность лица своими действиями осуществлять права и обязанности. Дееспособность предопределяется рядом факторов, к числу которых относятся: возраст, состояние здоровья, уровень профессионального образования, квалификация, семейное положение и др. Различают полную, частичную и ограниченную административную дееспособность. Полная дееспособность наступает с момента достижения лицом восемнадцатилетнего возраста. Частичная дееспособность подразделяется на дееспособность малолетних, лиц в возрасте от шести до четырнадцати лет и несовершеннолетних — от четырнадцати до восемнадцати лет. Малолетние и несовершеннолетние вправе совершать действия, определенные в п. 2 ст. 29 ГК РФ.

Дееспособность может быть ограничена полностью или частично. Правом ограничения дееспособности обладает исключительно суд. Ограничение дееспособности лишает физическое лицо права быть полноценным участником управленческих отношений. Так, гражданин не может быть принят на государственную службу в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

Как в рамках дееспособности, так и самостоятельным элементом выступает *деликтоспособность* — способность нести ответственность за правонарушение (см., например, ст. 2.3 КоАП РФ), а также *трансдееспособность* — способность лица своими действиями создавать для других лиц права и обязанности и способность принимать на себя права и обязанности в результате действий других субъектов (ст. 25.3–25.5 КоАП РФ, ст. 182–184 ГК РФ, и др.²).

¹ Утв. указом Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации».

² См., например: ст. 4 федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные

Выделять в составе правосубъектности трансдееспособность предложил О. А. Красавчиков в 1985 году¹.

Объекты административно-правовых отношений — это то, на что направлено воздействие субъектов отношений. К ним относятся самые разнообразные блага и явления, на которые распространяются субъективные права и юридические обязанности участников правоотношений. К их числу относятся следующие:

— предметы материального мира (земля, вода, недра, здания, сооружения, деньги и др.);

— личные неимущественные блага (жизнь, здоровье, честь, достоинство, деловая репутация и др.); продукты духовного творчества (произведения литературы, живописи, кино и др.);

— поведение участников правоотношений, т. е. взаимодействие физических лиц и их коллективов с окружающей действительностью, которое может осуществляться в активной форме (действие) или пассивной (бездействие); результаты поведения участников правовых отношений, т. е. итоги действия или бездействия, которые могут быть как правомерными, так и противоправными.

Объектами административных правовых отношений являются все качественные разновидности объектов, которые перечислены выше.

Содержание административно-правовых отношений образуют субъективные права и юридические обязанности их участников. *Субъективное право* — это мера возможного поведения участника административно-правовых отношений, принадлежащая управомоченному лицу. Это потенциально возможное поведение, реализация которого определена административно-правовой нормой. В этой связи при характеристике субъективного права используется слово «мера», что понимается как количественно-качественная характеристика определенного варианта поведения участника управленческого отношения. Управомоченный субъект может отказаться от реализации субъективного права без опасения за наступление негативных правовых последствий. Реализация субъективного права предполагает активность, инициативу управомоченного лица.

Юридическая обязанность — это мера должного поведения субъекта в интересах управомоченного лица. Носитель юридических обязанностей не вправе отказаться от возложенной на него юридической обязанности. Отказ от необходимого поведения или неполная реализация обязанности влечет наступление негативных юридических последствий для их носителя. Юридическая обязанность имеет определенные рамки, которые ограничены административно-правовой нормой. Требование исполнения юридической обязанности сверх меры — это нарушение законности.

Совокупность субъективных прав и юридических обязанностей административно-правового отношения всегда конкретна. Например, государственные

акты Российской Федерации», гл. 2 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, утв. указом Президента РФ от 14.10.2012 № 1377.

¹ Гражданское право: учебник: в 2 т. / под ред. Б. М. Гонгало. 2-е изд. перераб. и доп. — М.: Статут, 2017. Т. 1. С. 78.

гражданские служащие наделены общими правами и обязанностями, закрепленные в ст. 14, 15 федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Совокупность субъективных прав и юридических обязанностей лица в сфере государственного управления образует его административно-правовой статус, который содержит закрепление юридического положения лица в сфере публичного администрирования.

Обязательными условиями возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений, его предпосылками является наличие административно-правовой нормы, правосубъектности его участников, юридического факта.

Юридические факты — это конкретные жизненные обстоятельства, с которыми норма административного права связывает возникновение, изменение или прекращение административно-правового отношения. Посредством юридического факта запускается в действие административно-правовые отношения. Он выполняет роль своеобразного катализатора, благодаря которому происходит правовая «реакция» под названием «административно-правовое отношение».

Учитывая разнообразие административно-правовых отношений, целесообразно рассмотреть проблемы классификации юридических актов. В ее основу могут быть положены следующие признаки: порождаемые последствия, связь с волей участников, форма проявления.

В зависимости от порождаемых последствий различают правообразующие, правоизменяющие и правопрекращающие юридические факты. Правообразующие юридические факты влекут за собой возникновение административно-правовых отношений (например, поступление на государственную службу). Правоизменяющие преобразуют (изменяют) реально существующие отношения (например, назначение на вышестоящую государственную должность). Правопрекращающие юридические факты влекут за собой прекращение существующих административно-правовых отношений (увольнение государственного служащего).

По отношению к воле людей юридические факты подразделяются на действия и события. Действиями признаются такие юридические факты, которые связаны с волей их участников. В зависимости от их соотношения с правовыми нормами различают правомерные и противоправные действия. Правомерные действия также могут быть классифицированы с учетом направленности воли субъектов права. Действия, которые совершены с намерением породить юридические последствия, называются юридическими актами (постановление по делу об административном правонарушении, приказ о назначении на должность государственного служащего и т. п.). Событиями признаются такие юридические факты, которые влекут наступление юридических последствий независимо от воли субъектов. К числу событий относятся стихийные бедствия, рождение, смерть человека, достижение им определенного возраста. Они имеют юридическое значение, т. к. оказывают влияние на управленческие отношения.

По форме проявления различают положительные и отрицательные юридические факты. Положительными юридическими фактами являются такие, с наличием которых административно-правовая норма связывает возникнове-

ние, изменение или прекращение административно-правовых отношений. Отрицательные юридические факты связывают возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений с отсутствием определенного действия или события.

В зависимости от *направленности* различают внешневластные и внутриорганизационные административно-правовые отношения. Внешневластные отношения направлены на реализацию тех задач, для разрешения которых создан субъект государственного управления, т. е. связаны с реализацией внешневластных полномочий органов исполнительной власти (например, отношения по поводу привлечения к административной ответственности, которые возникают между органами внутренних дел и лицом, совершившим административное правонарушение).

С учетом *функций административно-правовых норм* различают регулятивные и охранительные административно-правовые отношения. Регулятивные административно-правовые отношения представляют собой результат воздействия норм административного права на позитивные управленческие отношения. Охранительные административно-правовые отношения возникают в силу возникновения конфликтов в сфере государственного управления. Совершенно очевидно, что подавляющее большинство административных отношений — это регулятивные отношения. Только в тех случаях, когда положительным управленческим отношениям причиняется вред, в действие вступают охранительные нормы административного права, что предопределяется необходимостью защиты позитивных управленческих отношений.

По характеру *юридических фактов, порождающих административно-правовые отношения*, различают административно-правовые отношения, порождаемые правомерными и неправомерными действиями, событиями. В подавляющем большинстве административно-правовые отношения являются результатом действия правомерных фактов, которые предусматриваются нормами административного права и выступают итогом реализации регулятивной функции административного права. Вместе с тем имеют место и нарушения правовых предписаний, изложенных в административно-правовых нормах. Тогда в основе возникновения административно-правовых отношений выступают неправомерные (противоправные) факты.

3.5. Действие механизма административно-правового регулирования в сфере внутренних дел

Органы внутренних дел относятся к числу федеральных органов исполнительной власти, на которых возложен большой объем правоохранительных задач. Деятельность органов внутренних дел направлена на решение следующих задач: разработку и принятие мер по защите прав и свобод человека и гражданина, защиту объектов независимо от форм собственности, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности; организация и осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявление, раскрытие и расследование преступлений и др.

Для выполнения возложенных задач органы внутренних дел и их структурные подразделения в пределах своей компетенции принимают нормативные правовые акты, которые содержат административно-правовые нормы и регулируют различные управленческие отношения.

Эти отношения, в подавляющем числе случаев, направлены на решение внешних задач в области деятельности органов внутренних дел. Решение правоохранительных задач сопряжено с ограничением прав, свобод и законных интересов граждан, предприятий, учреждений, общественных объединений. Органы внутренних дел наделены широким кругом субъективных прав и юридических обязанностей, которые закреплены в ст. 12 и 13 федерального закона «О полиции». В этой связи к деятельности органов внутренних дел предъявляются повышенные требования с позиции законности. Разрешение проблемы обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел обусловлено качественной неоднородностью отношений, участниками которых они выступают, а также неразвитостью административных процедур, в рамках которых осуществляется деятельность рассматриваемых субъектов.

Сотрудники органов внутренних дел могут вступать в административно-правовые отношения, основанные на равенстве его участников. Так, при обращении граждан по поводу нарушения их прав и ограничения свобод, у сотрудников органов внутренних дел возникают обязанности по проведению комплекса определенных законодательством мероприятий по предупреждению, пресечению и выявлению нарушений, а также принятию мер по восстановлению нарушенного состояния. При этом органы (сотрудники) внутренних дел координируют свою деятельность с другими правоохранительными органами (например, совместно со службой судебных приставов принимают меры по розыску имущества).

Осуществляя деятельность в пределах своей компетенции, сотрудники органов внутренних дел должны действовать в режиме законности. Невыполнение или некачественное выполнение обязанностей, возложенных на сотрудников органов внутренних дел, влечет за собой применение мер юридической ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной, материальной). Вид и мера юридической ответственности, применяемая к сотруднику органа внутренних дел, зависит от характера нарушенных отношений и тяжести наступивших последствий.

Предупреждение актов нарушения прав граждан и иных субъектов, а также ограничение их свобод в сфере государственного управления возможно при условии детального выполнения положений действующего законодательства, а также понимания механизма действия правовых средств, регулирующих управленческие отношения.

* * *

Таким образом, осмысление механизма административно-правового регулирования раскрывает наличие как общих черт, характеризующих его как часть единого механизма правового регулирования, так и собственных отличии-

тельных признаков, показывающих управленческую направленность образующих его основу административно-правовых средств и их нацеленность на повышение эффективности государственного управления в соответствии с его задачами и принципами.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Дайте определение понятию «механизм административно-правового регулирования».
2. Какие элементы входят в состав механизма административно-правового регулирования?
3. Дайте определение понятию «административно-правовая норма».
4. Какие структурные элементы входят в состав административно-правовой нормы?
5. Дайте определение понятию «акт официального толкования норм административного права».
6. Какие выделяют виды неофициального толкования норм административного права?
7. Дайте определение понятию «административно-правовые отношения».
8. Какие элементы относят к числу предпосылок административно-правовых отношений?
9. Соотношение понятий «правоспособность», «правосубъектность» и «дееспособность».
10. Соотношение понятий «дееспособность» и «деликтоспособность».
11. Дайте определение понятию «юридические факты».
12. Какими нормами административного права урегулированы права и юридические обязанности сотрудников полиции?

Тема 4

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Учебные вопросы:

- 4.1. Понятие, виды и система субъектов административного права.
- 4.2. Понятие и элементы административно-правового статуса граждан.
- 4.3. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан.
- 4.4. Виды административно-правового статуса граждан.
- 4.5. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.

Административное право — важнейшая отрасль правовой системы любой страны. Особенно велика его роль в России, где такие факторы, как огромная территория, многонациональный состав населения, традиционно большой объем государственной собственности, исторические державные традиции, обусловили значение административной власти, государственной администрации в жизни общества. Эта отрасль публичного права закрепляет права и обязанности граждан и иных невластных субъектов в отношениях с представителями исполнительной власти, организационные основы, систему государственной администрации, полномочия ее структурных единиц, принципы, методы, формы их деятельности.

4.1. Понятие, виды и система субъектов административного права

Традиционно субъектом любой отрасли права признается потенциальный участник отношений, которые регулируются нормами соответствующей отрасли права. Таким образом, под *субъектом административного права* следует понимать потенциального участника общественных отношений, который, в соответствии с юридическими нормами, обладает правами и обязанностями (административная правоспособность), позволяющими ему вступать в административно-правовые отношения.

Следует рассматривать отдельно субъект права и субъект правоотношения, при этом у субъекта права есть правоспособность, или права в статике, а у субъекта правоотношения есть дееспособность, т. е. права в динамике¹.

Следовательно, под *субъектом административно-правового отношения* понимается одна из сторон конкретного управленческого отношения (любое физическое лицо или организация (коллективный субъект), наделенные соответствующими полномочиями в сфере государственного управления и способ-

¹ Демин А. А. Субъекты административного права Российской Федерации: учеб. пособие. — М.: Книгодел, 2010. С. 16.

ная их осуществлять (административная дееспособность). Субъект же административного права имеет лишь потенциальную возможность участия в данных отношениях, и только в случае непосредственного вступления в них становиться субъектом административно-правового отношения. Самым распространённым случаем вступления гражданина в административные правоотношения является регистрация актов гражданского состояния.

Субъект административного права может вступать в административно-правовые отношения как по своему собственному желанию, так и в силу обязанности, возложенной на него законом.

Юридическая литература содержит различные виды классификаций субъектов административного права, однако однозначного и системного подхода к рассматриваемой тематике не существует.

Применительно к отрасли административного права целесообразно делить субъекты административного права на индивидуальные и коллективные.

Под *индивидуальным субъектом* административного права следует понимать физическое лицо, обладающее административной правоспособностью и имеющее возможность вступать в административно-правовые отношения от своего имени с целью представления своих личных интересов или интересов других лиц в соответствии с предоставленными законом полномочиями.

Индивидуальные субъекты в зависимости от наличия государственно-властных полномочий можно разделить на две группы: 1) физические лица, не обладающие юридически властными полномочиями (граждане) и 2) физические лица, обладающие юридически властными полномочиями (должностные лица).

В свою очередь *физические лица, не обладающие юридически властными полномочиями*, подразделяются следующим образом:

1) граждане, обладающие общим административно-правовым статусом — граждане Российской Федерации; лица с двойным гражданством (бипатриды); иностранные граждане, лица без гражданства;

2) граждане, обладающие специальным административно-правовым статусом — граждане, имеющие социально-профессиональный статус (государственные и муниципальные служащие, студенты, врачи, учителя, индивидуальные предприниматели, исключая случаи, когда в соответствии с законом они могут выступать должностными лицами); граждане, приобретшие по своему усмотрению дополнительные права и обязанности в сфере государственного управления (водители, охотники); граждане, имеющие особый правовой статус во взаимоотношениях с государством (беженцы, вынужденные переселенцы, лица, ищущие политического убежища).

Указанные разновидности дополнительного административно-правового статуса граждан могут сочетаться, присутствуя у одного индивида одновременно (например, человек может состоять на военной службе и иметь право на управление транспортным средством).

Физических лиц, обладающих юридически властными полномочиями, условно можно классифицировать в зависимости от природы происхождения властных полномочий, влекущих юридические последствия:

1) должностные лица органов государственных власти — должностные лица законодательных (представительных) органов власти; должностные лица исполнительных органов власти; должностные лица судебных органов власти;

должностные лица иных органов государственной власти (органы прокуратуры, избирательные комиссии);

2) должностные лица органов местного самоуправления — должностные лица представительных органов местного самоуправления; должностные лица исполнительных органов местного самоуправления;

3) должностные лица предприятий, учреждений и организаций различных форм собственности — должностные лица государственных и муниципальных предприятий, учреждений и организаций; должностные лица негосударственных частных организаций; индивидуальные предприниматели.

Коллективным субъектом административного права является функционально и организационно обособленная группа людей, созданная по инициативе ее участников либо на основании решения властного органа, которая имеет цели, задачи, функции, действует на основании норм права и обладает административной правосубъектностью.

Коллективный субъект состоит из людей, но он не персонифицирован, обезличен. Это означает, что замена состава не влияет на юридическое значение этого субъекта. Однако в отличие от индивидуального субъекта коллективный субъект выступает не сам в полном составе, а от его имени выступают уполномоченные лица, которые реализуют его права и обязанности.

Коллективные субъекты в зависимости от наличия государственно-властных полномочий можно разделить на две группы: 1) не обладающие юридически властными полномочиями (коммерческие и некоммерческие организации) и 2) обладающие юридически властными полномочиями (органы публичной администрации).

Коллективные субъекты, *не обладающие юридически властными полномочиями*, в зависимости от цели деятельности подразделяются:

1) на хозяйствующие субъекты (юридические лица) — предприятия государственной, муниципальной, частной и иной форм собственности; учреждения государственной, муниципальной, частной и иной форм собственности;

2) некоммерческие организации — общественные объединения; религиозные объединения; иные некоммерческие формирования (трудовые коллективы, профсоюзы и т. д.).

Коллективные субъекты, *обладающие юридически властными полномочиями*, можно классифицировать в зависимости от характера компетенции:

1) органы общего управления (Правительство РФ; правительства, администрации субъектов РФ и др.).

2) органы отраслевого управления (МВД России; Минздрав России и др.).

3) органы межотраслевого управления (Федеральное казначейство; Федеральная служба государственной статистики и др.).

Систему субъектов административного права составляют следующие группы участников управленческих отношений: субъект государственного управления представлен органами исполнительной власти (государственного управления), государственными служащими; объектом государственного управления являются граждане, хозяйствующие субъекты и некоммерческие организации.

4.2. Понятие и элементы административно-правового статуса граждан

Прежде чем перейти к рассмотрению административно-правового статуса граждан, необходимо определиться с содержанием таких понятий, как «человек» (личность) и «гражданин», которые следует различать.

Личность (от лат. «персона») — маска, в которой выступал античный актер. Личность — понятие, обозначающее человека в системе общественных отношений, это субъект социальной деятельности, обладающий совокупностью социально значимых черт, свойств, качеств и т. д. Человеком рождаются, а личностью становятся в процессе социализации. В науке существуют два подхода к характеристике личности:

1) сущностные (наиболее важные для понимания человека) характеристики. Личность — активный участник свободных действий, как субъект познания и изменения мира. Личностными признаются такие качества, которые определяют образ жизни и самооценку индивидуальных способностей;

2) рассмотрение личности через набор функций и ролей. Человек проявляет себя в самых разных обстоятельствах¹.

С позиции норм права личность рассматривается как физическое лицо, имеющая определенный набор прав и обязанностей. Гражданин — лицо, находящееся в постоянных, устойчивых правовых связях с государством, т. е. имеет гражданство. Так, согласно п. 2 ст. 3 федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» гражданство Российской Федерации определяется как устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Государство наделяет гражданина правами и защищает его, в т. ч. за границей. В свою очередь, гражданин обязан соблюдать нормативно-правовые акты, выполнять установленные государством обязанности². Из сказанного следует, что личность более широкое понятие, чем гражданин. Личность может быть как гражданином Российской Федерации, так и лицом без гражданства, иностранным гражданином.

Вместе с тем следует иметь в виду, что в некоторых законах и подзаконных актах термин «гражданин» может употребляться в широком смысле, и под ним подразумеваются все лица, находящиеся на территории Российской Федерации: как граждане, так и лица без гражданства, иностранные граждане.

Как правило, лицо выступает в административно-правовых отношениях как гражданин лишь тогда, когда оно выступает от себя лично. Однако может выступать и от имени органов государственной власти, но только в том случае, когда оно имеет и реализует соответствующие государственно-властные полномочия.

Следовательно, лица, не наделенные государственно-властными полномочиями, в административно-правовых отношениях всегда выступают от своего имени, т. е. от имени гражданина.

Административно-правовой статус граждан. В толковых словарях термин «статус» определяется как состояние, положение. Правовой статус — это

¹ Ерушкина Л. В. Человек и общество: конспект лекций. — Н. Новгород, 2014. С. 5.

² Административное право: учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. — М., 2011. С. 57–58.

сложная собирательная категория, отражающая весь комплекс связей человека с обществом, государством, коллективом, окружающими людьми. В структуру правового статуса входят следующие элементы: права, свободы, обязанности, ответственность и гарантии. В основе правового статуса гражданина лежит социальный статус, т. е. реальное положение человека в данной системе общественных отношений. Право лишь закрепляет это положение, вводит его в законодательные рамки. Правовой статус гражданина представляет собой совокупность принадлежащих ему прав, свобод и обязанностей, гарантируемых государством, и их правосубъектность.

Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации — права, обязанности и ответственность граждан, урегулированные только нормами административного права, т. е. правовое положение в сфере государственного управления. Поскольку административно-правовые отношения возникают не только в связи с реализацией гражданами своих прав и обязанностей, но и в связи с необходимостью их защиты, то в административно-правовой статус гражданина включаются¹.

Права и обязанности граждан в сфере государственного управления определяются разнообразными по юридической силе нормативными актами.

Реализация гражданином своего административно-правового статуса происходит в форме использования гражданином своих прав или выполнения им своих обязанностей. Основные права и обязанности человека и гражданина закреплены в гл. 2 Конституции России, они являются конституционными и играют важную роль в отношениях гражданина с органами исполнительной власти. К ним относятся права: на свободу и личную неприкосновенность; неприкосновенность жилища; свободу передвижения; обжалование действий должностных лиц в административном и судебном порядке; др.

Конституционные права гражданина, определяя основу его конституционно-правового статуса, также являются определяющими и для реализации административно-правового статуса, поскольку нормы административного права зачастую более конкретно осуществляют правовое регулирование отношений, связанных с реализацией тех или иных конституционных прав. Так, например, реализация конституционного права граждан на неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции России) конкретизируются в нормах административного права, содержащихся в ст. 15 федерального закона «О полиции».

К тому же имеется большое количество прав граждан, правовое регулирование которых содержится исключительно в нормах административного права. К таким правам можно отнести право на управление транспортным средством; право на приобретение и хранение оружия и т. д.

Одной из форм реализации гражданами административно-правового статуса является выполнение гражданами своих обязанностей, закрепленных в нормах административного права. К ним относятся: оплата установленных налогов и сборов; сохранность природы и окружающей среды, бережное отношение к природным богатствам; и др.

Нормы административного права также более конкретно осуществляют правовое регулирование отношений, связанных с выполнением гражданами тех

¹ Гарантии соблюдения и защиты этих прав и свобод будут рассмотрены ниже.

или иных своих конституционных обязанностей. Например, выполнение гражданином своей конституционной обязанности по защите Отечества (ст. 59 Конституции России) конкретизируется в нормах административного права, содержащихся в федеральных законах от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» и т. д.

Следует подчеркнуть, что не все права и обязанности производны от конституционных прав. Многие права и обязанности граждан в сфере административного права возникают на основе норм, устанавливаемых федеральными законами, указами Президента и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Одной из важнейших обязанностей граждан является соблюдение ими административно-правовых норм и требований органов государственной власти и местного самоуправления.

За невыполнение либо ненадлежащее выполнение гражданами своих юридических обязанностей наступает их юридическая ответственность в соответствии с действующими нормативно-правовыми актами Российской Федерации.

Административно-правовой статус гражданина определяется содержанием его административной правосубъектности, включающей в себя административную правоспособность и дееспособность, либо их элементы

Административная правоспособность гражданина — признаваемая возможность быть субъектом административного права, иметь права и выполнять обязанности административно-правового характера. Административная правоспособность возникает у граждан с момента рождения и прекращается со смертью. Это связано с тем, что многие права гражданина возникают с момента его рождения, затем в течение жизни приобретаются им и прекращаются со смертью.

Административная правоспособность граждан не может быть отчуждена или передана другому лицу. Однако она может быть частично или временно ограничена в случаях, предусмотренных исключительно федеральным законодательством (ч. 3 ст. 55 Конституции России). В связи с этим любое ограничение прав граждан будет считаться незаконным, если оно не основано на нормах федерального закона, а виновные в этом должностные лица, несомненно, должны нести ответственность в соответствии с законом.

Конкретный объем прав (свобод) и обязанностей граждан в сфере административного права определяется рядом факторов: возрастом, состоянием здоровья, наличием образования и др.

Условием реализации административной правоспособности является наличие у гражданина административной дееспособности.

Административная дееспособность — это способность гражданина своими действиями приобретать субъективные права и выполнять возложенные на него юридические обязанности административно-правового характера. В отраслевой литературе наряду с дееспособностью рассматривается также *транс-дееспособность*, т. е. способность лица своими действиями создавать для других лиц права и обязанности, а также его способность принимать на себя права и обязанности в результате действий других субъектов (ст. 25.3–25.5 КоАП РФ,

ст. 182–84 ГК РФ, и др.¹). Выделять в составе правосубъектности трансдееспособность предложил О. А. Красавчиков в 1985 году².

Для гражданина дееспособность наступает, как правило, при достижении определенного возраста. Традиционно возраст наступления частичной административной дееспособности принято считать с момента самостоятельной реализации несовершеннолетним своего права на образование, т. е. с 6 лет, с 14 лет наступает право и обязанность получить паспорт, затем в 16 лет — возможность привлечения к административной ответственности и полная — по достижении гражданином 18-летнего возраста. Однако конкретный возраст наступления полной административной дееспособности законодателем не установлен, поскольку в процессе жизнедеятельности субъекта вместе с административной правоспособностью может меняться дееспособность.

Основаниями ограничения административной дееспособности служат критерии, установленные как общими нормами, касающимися прав и свобод граждан, так и специальными нормами, регулирующими конкретные административно-правовые отношения. Например: 1. В соответствии с Конституцией России, не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными (ч. 3 ст. 32); 2. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает ограничения, связанные с гражданской службой, в соответствии с ч. 1 ст. 16 которого гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

Ответственность. Административная деликтоспособность — это способность лица нести юридическую ответственность за свои поступки (например, ст. 2.3 КоАП РФ).

Как было указано в предыдущей теме, деликтоспособность в отраслевой учебной литературе может рассматриваться как в рамках дееспособности, так и самостоятельным элементом.

К административной ответственности гражданин привлекается за совершение административного правонарушения, т. е. противоправного, виновного действия или бездействия физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Необходимо отметить, что понятие «административная деликтоспособность» шире понятия «административная ответственность» и наряду с ней включает в себя и иные виды юридической ответственности, реализуемые в сфере государственного управления (дисциплинарная, материальная и др.).

¹ См., например: ст. 4 федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», гл. 2 Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденного указом Президента РФ от 14.10.2012 № 1377.

² Гражданское право: учебник: в 2 т. / под ред. Б. М. Гонгало. 2-е изд. перераб. и доп. — М, 2017. Т. 1. С. 78.

4.3. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан

Центральным звеном механизма реализации прав и свобод граждан являются гарантии, которые включают в себя экономические, политические, идеологические, организационные и правовые (юридические) гарантии.

Гарантии представляют собой систему социально-экономических, политических, нравственных, юридических и организационных условий, средств и способов, создающих равные возможности личности для осуществления своих прав, свобод и интересов¹.

Конституция России гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина с помощью различных юридических средств.

К *политическим гарантиям* обычно относят степень демократизации общественной жизни, состояние законности, методы и формы деятельности государственного аппарата, создание условий для реализации гражданами своего права на управление делами государства. К *экономическим гарантиям* следует отнести материальные условия жизни общества, которые обусловлены состоянием финансовой системы, низким уровнем безработицы, высоким уровнем благосостояния населения и иными факторами. К *идеологическим* — общественное мнение, правосознание граждан, духовно-нравственная культура общества.

Организационные гарантии — система государственных и негосударственных субъектов, имеющих полномочия участвовать в обеспечении прав, свобод и обязанностей граждан, их охране и защите.

Организационные гарантии представляют собой разветвленную систему правоохранительных, контролирующих, инспектирующих, надзирающих организаций. Это судебные органы, прокуратура, органы внутренних дел, органы юстиции, адвокатура, нотариат, которые повседневно на основе и во исполнение законов осуществляют деятельность по практическому претворению в жизнь предоставленных гражданам прав и свобод и возложенных на них обязанностей.

Правовые (юридические) гарантии — это закрепленные в законодательстве государственно-правовые средства, которые призваны обеспечить права и свободы граждан, правовые формы и способы их защиты.

Юридические средства правомерного использования гражданами своих прав и свобод нацелены на создание оптимальных условий их реализации. Потребность же в защите прав возникает обычно в случае их нарушения, возникновения препятствий на пути их использования².

Под *административно-правовыми гарантиями прав граждан* следует понимать закрепленные в законодательстве средства и способы, которые призваны обеспечить реализацию и защиту прав граждан в сфере государственного управления. Следует подчеркнуть, что они непосредственно связаны с государственным управлением и деятельностью органов исполнительной власти, их

¹ Мигачев Ю. И., Попов Л. Л., Тихомиров С. В. Административное право Российской Федерации / под. ред. Л. Л. Попова: учебник. — М., 2009. С. 61.

² К юридическим средствам защиты прав и свобод граждан можно отнести меры, направленные на выявление фактов правонарушений, меры юридической ответственности, процессуальные формы правоохранительной деятельности.

должностных лиц, на которых возлагаются обязанности по реализации прав и свобод граждан.

Среди юридических (правовых) гарантий можно выделить: прокурорский надзор; судебную защиту; правоохранительную деятельность органов государственной власти и управления; институт жалоб и заявлений граждан.

4.4. Виды административно-правового статуса граждан

Административно-правовой статус граждан классически делится на три вида: *общий* для всех граждан, *специальный* статус определенных групп граждан и *индивидуальный (особый)* статус конкретных лиц.

Общий административно-правовой статус гражданина определяется, общими для всех граждан субъективными правами и обязанностями. Они принадлежат всем гражданам и не связаны с какими-либо особенностями и спецификой конкретной общественно-государственной, производственно-хозяйственной, трудовой и социальной деятельности гражданина во всех отраслях и сферах его деятельности. Это многочисленные и разнообразные личные, политические, общественно-экономические, социально-культурные права и свободы граждан, а также права по защите этих прав и законных интересов гражданина.

Основные права и обязанности граждан, определяющие его общий административно-правовой статус, содержатся в главе 2 Конституции России, но, кроме того, они могут содержаться и в некоторых законах РФ. К числу прав этой группы относятся: права на участие в государственном управлении; личные и имущественные права и свободы; на получение содействия аппарата управления в реализации прав и законных интересов и др. Общими являются обязанности: соблюдать законность; оказывать содействие аппарату управления (в установленных законодательством случаях) и т. д.

Специальный административно-правовой статус граждан характерен для определенных групп граждан и закрепляет особенность их правового положения в сфере государственного управления. Он включает в себя специальные права и обязанности отдельных специфических категорий граждан в узкоспециализированных сферах функционирования исполнительной власти. К специальному административно-правовому статусу относятся, например, реализуемые в административно-правовых отношениях права и обязанности инвалидов, жителей территорий с особыми административно-правовыми режимами, государственных служащих и другие.

Индивидуальный административно-правовой статус определяется комплексом общих прав и обязанностей и тех специальных прав и обязанностей, носителем которых является конкретный индивид. Причем это права и обязанности, которые граждане приобретают по своему желанию, личному интересу для удовлетворения своих индивидуальных потребностей (охотники, туристы, коллекционеры и т. д.).

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

Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации определяется Конституцией России

и российским законодательством. Особенности статуса непосредственно закреплены в федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Отдельные положения административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства содержатся в ряде других федеральных законах (например, «О полиции», «Об обороне», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О статусе военнослужащих» и т. д.). Наряду с этим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации определяется международными договорами Российской Федерации.

Иностранным гражданином в соответствии с федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и ст. 3 федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» является физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Лицо без гражданства — это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

В качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, признаются паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации¹.

Документами, удостоверяющими личность лица без гражданства, в Российской Федерации являются:

- 1) документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;
- 2) разрешение на временное проживание;
- 3) вид на жительство;
- 4) иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

Иностранцы граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации. При этом они обязаны соблюдать действующие законы независимо от того, проживают они в России постоянно или временно. Исключения из этого общего правила могут быть предусмотрены лишь федеральным законом.

Особенности административно-правового статуса иностранных граждан представляют собой ряд *ограничений* их прав и обязанностей, предусмотренных законодательством. Так, они не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации, а также участвовать в референдуме Российской Федерации

¹ Например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики об облегчении поездок граждан (закл. в г. Москве 22.03.2013) в ст. 1 устанавливает для граждан КНР следующие виды проездных документов: дипломатический паспорт, служебный паспорт, обычный паспорт служебного назначения, обычный паспорт, проездное свидетельство КНР, паспорт моряка, свидетельство на возвращение.

и референдумах ее субъектов. Однако постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме. Также российское законодательство определяет особый порядок их въезда, выезда на территорию Российской Федерации, регистрации, постоянного или временного проживания в Российской Федерации и передвижения по ее территории.

В соответствии со ст. 14 федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», регламентирующей отношение иностранных граждан к государственной или муниципальной службе, иностранный гражданин не имеет права:

- 1) находиться на муниципальной службе¹;
- 2) замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации;
- 3) быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;
- 4) быть командиром гражданского воздушного судна, если иное не установлено федеральным законом;
- 5) быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации²;
- 6) заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

Отношение иностранных граждан к государственной службе определяется федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации», в соответствии со ст. 18.1 которого в Российской Федерации предусматривается поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы. Контракт о прохождении военной службы заключается между иностранным гражданином и от имени Российской Федерации — Минобороны России, иным федеральным органом исполнительной власти или федеральным государственным органом, в которых предусмотрена военная служба, письменно по типовой форме в порядке, определяемом Положением о порядке прохождения военной службы³.

Российское законодательство различает иностранных граждан, временно пребывающих в Российскую Федерацию, временно проживающих в Российской Федерации и постоянно проживающих в ней.

¹ Данное положение не распространяется на лиц, имеющих гражданство РФ и одновременно гражданство иностранного государства, которое не прекращено по не зависящим от них причинам, при условии, что такие лица добровольно оформили письменный отказ от имеющегося у них гражданства иностранного государства и передали имеющиеся у них основные документы иностранного государства, удостоверяющие их личность, в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции в порядке, определяемом Правительством РФ.

² Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 № 755 «Об утверждении Перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу».

³ Статья 32 федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

Временно пребывающий в Российскую Федерацию иностранный гражданин — лицо, прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившее миграционную карту, но не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации по истечении срока действия его визы или иного срока, установленного законом, за исключением случаев, когда на день истечения указанных сроков ему продлены срок действия визы или срок временного пребывания, либо ему выданы новая виза, или разрешение на временное проживание, или вид на жительство, либо у него приняты заявление и иные документы, необходимые для получения им разрешения на временное проживание.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации сокращается в случае принятия в отношении его в установленном порядке решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию. Например, такое решение принимается, когда иностранный гражданин неоднократно (два и более раз) в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, — в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности.

В случае если срок действия имеющегося у иностранного гражданина патента не был продлен либо выданный ему патент был аннулирован, данный иностранный гражданин в случае истечения срока его временного пребывания в Российской Федерации обязан выехать из Российской Федерации¹.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин — лицо, получившее разрешение на временное проживание.

Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством РФ, если иное не установлено законом. Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года.

Правила определения и распределения квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации утверждаются правительством².

Квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание ежегодно утверждается Правительством РФ по предложениям исполни-

¹ Патент — документ, подтверждающий право иностранного гражданина, прибывшего в РФ в порядке, не требующем получения визы, на временное осуществление на территории субъекта РФ трудовой деятельности.

² Постановление Правительства РФ от 04.04.2003 № 193 «Об утверждении Правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации».

тельных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан.

Российское законодательство позволяет иностранным гражданам получить разрешение на временное проживание без учета утвержденной правительством квоты (ч. 3 ст. 6 федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по заявлению, поданному в указанный орган временно пребывающим в Российской Федерации иностранным гражданином, либо по заявлению¹, поданному иностранным гражданином в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в государстве проживания этого гражданина, в шестимесячный срок выдает иностранному гражданину разрешение на временное проживание либо отказывает ему в выдаче такого разрешения.

В случае если иностранному гражданину было отказано в выдаче разрешения на временное проживание либо ранее выданное ему разрешение на временное проживание было аннулировано, он вправе повторно в том же порядке подать заявление о выдаче ему разрешения на временное проживание не ранее чем через один год со дня отклонения его предыдущего заявления о выдаче разрешения на временное проживание либо аннулирования ранее выданного ему разрешения на временное проживание.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин — лицо, получившее вид на жительство.

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство.

Вид на жительство — документ, выданный иностранному гражданину или лицу без гражданства в подтверждение их права на постоянное проживание в Российской Федерации, а также их права на свободный выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию. Вид на жительство, выданный лицу без гражданства, является одновременно и документом, удостоверяющим его личность. Вид на жительство не может быть выдан в форме электронного документа.

Заявление о выдаче вида на жительство подается иностранным гражданином в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание. До получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет. По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено.

¹ Также заявление может быть подано в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг.

Ответственность. Иностранные граждане и лица без гражданства, виновные в нарушении российского законодательства, привлекаются к ответственности на тех же основаниях, что и граждане Российской Федерации. Однако в отношении данной категории лиц законодательством предусмотрена такая мера административного наказания, как административное выдворение за пределы Российской Федерации.

Административное выдворение заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации либо в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Помимо мер административной ответственности к иностранным гражданам и лицам без гражданства может применяться такая мера административного пресечения, как депортация, под которой понимается принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Данная мера применяется лишь в том случае, когда иностранный гражданин не исполняет обязанность выехать из Российской Федерации в течение установленного законодательством времени.

* * *

Административно-правовой статус человека и гражданина представляет собой его правовое положение в сфере государственного управления, урегулированное нормами конституционного и административного права.

Составными частями административно-правового статуса индивидуальных субъектов административного права (административной правосубъектности) являются административная правоспособность и административная дееспособность, т. е. наличие прав и обязанностей в сфере взаимоотношений с органами исполнительной власти и способность своими действиями реализовывать собственные права и обязанности во взаимоотношениях с органами исполнительной власти в сфере управления.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Что понимается под субъектом административно-правового отношения?
2. Виды субъектов административного права.
3. Дайте определение понятию административно-правового статуса граждан.
4. Назовите элементы административно-правового статуса граждан.
5. Соотнесите понятие правоспособность, правосубъектность и дееспособность.
6. Соотнесите понятия дееспособности и деликтоспособности.
7. Что включают в себя административно-правовые гарантии прав и свобод граждан?
8. Дайте определение понятию «иностранный гражданин».
9. Дайте определение понятию «лицо без гражданства».

Тема 5

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебные вопросы:

- 5.1. Понятие органа публичной власти, его характеристика и виды.
- 5.2. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере государственного управления.
- 5.3. Полномочия Правительства Российской Федерации по осуществлению исполнительной власти.
- 5.4. Система, структура и функции органов исполнительной власти в Российской Федерации.
- 5.5. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации как субъекты административного права.
- 5.6. Полномочия органов местного самоуправления как субъектов административного права.

Государственная власть в Российской Федерации в соответствии с положениями статьи 10 Конституции России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную власть. В соответствии с этим делением формируются органы законодательной, исполнительной и судебной власти. Механизм государственной власти состоит из различных элементов, имеющих специфическое устройство и выполняющих свойственные им функции. Вместе с тем в настоящее время широко используется понятие «публичная власть» и термин «органы публичной власти». В число последних специалисты включают как органы исполнительной власти, так и президента страны, не входящего в систему этих органов, а также органы местного самоуправления, наделяемые отдельными полномочиями в сфере государственного управления.

Система органов публичной власти осуществляет государственное управление путем реализации государственно-властных полномочий исполнительно-распорядительного характера. Управленческая или исполнительная деятельность представляет собой основанную на законах реализацию соответствующими органами государственной власти функций государства в сферах развития экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта и связи, обеспечения безопасности государства и охраны общественного порядка, обороны страны и т. д.

В данной лекции будут рассмотрены понятие органа публичной власти, полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти, административно-правовой статус российского правительства, а также виды и административно-правовой статус федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и полномочия органов местного самоуправления в сфере государственного управления.

5.1. Понятие органа публичной власти, его характеристика и виды

Государственная власть в Российской Федерации традиционно осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В свою очередь, органы государственной власти подразделяются на государственные органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Вместе с тем Конституция Российской Федерации широко использует понятие «публичная власть», вводя это понятие в содержание сразу нескольких своих статей — ч. 1 ст. 67; п. «г» ст. 71; ч. 2 ст. 80; п. «е.5» ст. 83; ч. 3 ст. 131; ч. 3 ст. 132).

В этой связи следует отметить, что в настоящее время отсутствует нормативно закрепленное определение публичной власти, хотя данная категория активно используется не только в научном обороте, но и, с недавних пор, в законодательстве. Особое значение данный термин приобрел в связи с вступлением в силу Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», в которых, однако, термин «публичная власть» легального закрепления также не получил.

В связи с этим необходимо определить, что в тексте настоящего курса лекций будет пониматься под терминами «публичная власть», и, соответственно, «орган публичной власти».

Н. С. Малютин предлагает под публичной властью понимать «форму социальных отношений, выражающуюся в самоорганизации народа в целях управления своими делами (достижения общественного блага, реализации общего интереса) посредством принятия общеобязательных решений и использования специализированных механизмов и процедур как непосредственно, так и через специально формируемую систему органов»¹.

В его широком понимании, публичная власть помимо федеральной государственной власти, государственной власти субъектов Российской Федерации и власти местного самоуправления, включает в себя так называемую общественную власть (власть объединений граждан в отношении участников таких объединений — религиозные организации, политические партии, обществен-

¹ Малютин Н. С. Публичная власть. [Электронные ресурсы]. URL: / <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=130831#nTw3IMTrfH3dSabK> (дата обращения: 28.02.2022).

ные объединения и др.). Однако такое определение размывает и без того нечетко сформулированное понятие, поэтому в данном издании будет использован более узкий подход к пониманию публичной власти как формы социальных отношений, выражающейся в самоорганизации народа в целях осуществления государственного управления посредством принятия общеобязательных решений и использования форм и методов государственного управления через специально формируемую систему органов исполнительной власти и иных уполномоченных субъектов.

Следуя данному подходу, в систему органов публичной власти Российской Федерации необходимо включить Президента России, Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, Высших должностных лиц субъектов РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также специализированные органы и субъекты, наделенные отдельными полномочиями в сфере государственного управления (например, Прокуратура Российской Федерации и Банк России). Такое понимание системы элементов системы органов публичной власти Российской Федерации складывается на основе ч. 1 ст. 2 федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации», согласно которому единая система публичной власти России представляет собой унитарную и взаимосвязанную систему «органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации», иных государственных органов, органов «местного самоуправления в их совокупности».

В соответствии с Конституцией России исполнительная власть осуществляется в Российской Федерации на двух уровнях: на федеральном и на уровне субъектов федерации. Отдельными полномочиями в сфере государственного управления наделены также органы местного самоуправления, которым эти полномочия могут быть делегированы уполномоченными субъектами на основании и в порядке, определённом действующим законодательством. Все выше-названные органы осуществляют государственное управление путем реализации государственно-властных полномочий исполнительно-распорядительного характера в сфере развития экономики и туризма, образования, науки и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта, информации и связи, обеспечения безопасности государства и охраны общественного порядка, обороны страны и т. д.

К числу наиболее важных характеристик органов публичной власти необходимо отнести:

- осуществление власти в интересах всего народа, поскольку целью осуществления такой власти является достижение (реализация) публичного интереса;
- наделение органов публичной власти властными полномочиями, т. е. юридически закрепленными возможностями осуществлять государственную власть, принимать от имени государства юридически значимые решения и обеспечивать их реализацию;

— органы публичной власти при осуществлении государственного управления должны обеспечивать соблюдение баланса интересов государства, общества, а также каждого конкретного человека;

— органы публичной власти являются общедоступными: каждый член общества имеет возможность участвовать в реализации той или иной формы власти (осуществления той или иной властной функции) (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ и др.);

— органы публичной власти обязаны осуществлять свою деятельность на основе принципа транспарентности, т. е. своевременно и достоверно информировать население о выполнении возложенных на них обязанностей в сфере государственного управления в соответствии с положениями федерального закона от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», их деятельность должна быть открытой и гласной, и подлежит общественному контролю, общие правила осуществления которого установлены федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

5.2. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере государственного управления

Президент Российской Федерации как субъект административного права в сфере исполнительной власти имеет исключительные полномочия. Как глава государства он является гарантом прав и свобод человека и гражданина, реализуемых преимущественно в сфере государственного управления. Кроме того, президент в установленном Конституцией Российской Федерации порядке принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.

В главе 4 Конституции России за Президентом РФ закреплен большой объем полномочий в сфере исполнительной власти. Взаимоотношения Правительства РФ и Президента РФ подробно описаны в главе 1 федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Президент Российской Федерации утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти; руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации; формирует Государственный Совет Россий-

ской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации и на заседаниях Президиума Правительства Российской Федерации; может отменять Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации. Дополнительные права предоставлены Президенту РФ положениями федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», ч. 2 ст. 1 которого наделяет его правом обеспечивать «согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти в Российской Федерации».

Кроме перечисленных прав, в соответствии с положениями ст. 83 Конституции России, Президент Российской Федерации:

а) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;

в) принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;

в.1) принимает отставку Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров, а также руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;

г) представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

е.1) назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации; назначает на должность и освобождает от должности иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом;

з) утверждает военную доктрину Российской Федерации;

и) формирует Администрацию Президента Российской Федерации в целях обеспечения реализации своих полномочий;

к) назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;

л) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;

м) назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии президент вводит на территории страны или в отдельных ее местностях военное положение. При обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, президент вводит повсеместно либо в отдельных местностях чрезвычайное положение.

Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации, и не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

5.3. Полномочия Правительства Российской Федерации по осуществлению исполнительной власти

Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации под общим руководством Президента Российской Федерации (ст. 110 Конституции России и ст. 1 федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

Правительство Российской Федерации является органом публичной власти Российской Федерации и состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Основные принципы деятельности Правительства Российской Федерации: верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, народовластие, ответственность, гласность, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, единство системы публичной власти.

Правительство Российской Федерации осуществляет руководство деятельностью федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, за исключением федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.

В отношении федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти Правительство Российской Федерации осуществляет следующие полномочия: утверждает положения о них, устанавливает предельную численность работников аппаратов федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, а также размер бюджетных ассигнований на содержание таких аппаратов в пределах средств, предусмотренных на

эти цели в федеральном бюджете; устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти; устанавливает размер бюджетных ассигнований на содержание аппаратов территориальных органов федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Кроме названных полномочий в отношении подчиненных ему органов исполнительной власти Правительство Российской Федерации наделено правом назначать на должность и освобождать от должности заместителей руководителей федеральных министерств, руководителей и заместителей руководителей иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство Российской Федерации вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также органы при Правительстве Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации обладает следующими *общими полномочиями*:

- организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;
- осуществляет взаимодействие органов публичной власти и координацию их деятельности в рамках единой системы исполнительной власти в Российской Федерации;
- обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, координирует и контролирует деятельность органов исполнительной власти, а также способствует устранению разногласий между ними;
- участвует в установлении единых правовых основ системы здравоохранения, системы воспитания и образования, в т. ч. непрерывного образования;
- обеспечивает реализацию национальных целей, национальных проектов, формирует федеральные целевые программы, государственные программы Российской Федерации и общенациональные планы действий, обеспечивает их реализацию;
- реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Наиболее наглядно полномочия Правительства Российской Федерации проявляются в различных сферах социально-экономической жизни страны.

Так, в федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации»:

- ст. 14 определяет его полномочия *в области социального обеспечения*: проведение единой государственной социальной политики; обеспечение в соответствии с федеральным законом обязательное социальное страхование, адресную социальную поддержку граждан, индексацию социальных пособий и иных социальных выплат; функционирование системы социальной защиты инвалидов; формирование системы пенсионного обеспечения граждан на основе принципов всеобщности, справедливости и солидарности поколений, поддерживает ее эффективное функционирование; принимает в порядке, установленном федеральным законом, решения об индексации пенсий не реже одного раза в год;

— ст. 15 определяет его полномочия *в области защиты семьи и детства*: принятие мер, направленных на защиту семьи, материнства, отцовства и детства, защиту института брака как союза мужчины и женщины; обеспечение приоритета семейного воспитания детей; создания условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях; создание условий, способствующих всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим; реализации молодежной политики и др.;

— ст. 16 ФКЗ определяет его полномочия *в области здравоохранения*: участие в установлении единых правовых основ системы здравоохранения в целях обеспечения оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранения и укрепления общественного здоровья, создания условий для ведения здорового образа жизни и формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; принятие мер по реализации прав граждан на охрану здоровья; обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения; разработка и осуществление мер по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы;

— ст. 17 определяет его полномочия *в области трудовых отношений*: принятие мер по реализации трудовых прав граждан и обеспечению их защиты; обеспечение гарантий минимального размера оплаты труда не менее величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации; обеспечение реализации принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; разработка программ сокращения и ликвидации безработицы, обеспечение реализации этих программ;

— ст. 18 определяет его полномочия *в области экономики*: регулирование экономических процессов; обеспечение единства экономического пространства и свободы экономической деятельности, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств; прогнозирование социально-экономического развития Российской Федерации, разработка и реализация программ развития отраслей экономики; выработка государственной структурной и инвестиционной политики, государственной технологической политики, государственной политики в сфере стандартизации, принятие мер по их реализации; выработка и реализация государственной политики в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества; содействие развитию предпринимательства и частной инициативы; принятие мер по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг; общее руководство таможенным делом в Российской Федерации; обеспечение проведения единой государственной миграционной политики; управление федеральной собственностью; формирование мобилизационного плана экономики Российской Федерации, обеспечение функционирования оборонного производства Российской Федерации;

— ст. 19 определяет его полномочия *в области бюджетной, финансовой и денежно-кредитной политики*: обеспечение проведения единой финансовой и денежно-кредитной политики; разработка, представление Государственной Думе и обеспечение исполнения федерального бюджета; разработка и реализация налоговой политики; принятие мер по регулированию рынка ценных бумаг; управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации; валютное регулирование и валютный контроль; разработка и осуществление мер по проведению единой политики цен и др.;

— ст. 20 определяет его полномочия *в области взаимодействия с институтами гражданского общества*: принятие мер по поддержке институтов гражданского общества (в т. ч. некоммерческих организаций), обеспечение их участия в выработке и проведении государственной политики; взаимодействие с общественными объединениями и религиозными организациями; осуществление мер по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности;

— ст. 21 определяет его полномочия *в области науки, образования и культуры*: обеспечение государственной поддержки научно-технологического развития Российской Федерации, сохранение и развитие ее научного потенциала; разработка и осуществление мер государственной поддержки развития науки; обеспечение государственной поддержки фундаментальной науки и имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки; обеспечение проведения единой государственной политики в области образования, определение основных направлений совершенствования общего и профессионального образования, развитие системы бесплатного образования, системы непрерывного образования; разработка и осуществление мер по поддержке изучения и развития русского языка; обеспечение государственной поддержки и охраны культуры, сохранение как культурных ценностей, имеющих общенациональное (общероссийское) значение, так и культурного наследия народов Российской Федерации;

— ст. 22 определяет его полномочия *в области охраны окружающей среды и природопользования*: обеспечение проведения единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принятие мер по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия, по созданию благоприятных условий жизнедеятельности населения, по снижению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду; организация деятельности по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации; координация деятельности по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий; обеспечение сохранения уникального природного и биологического многообразия страны; создание условий для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры; принятие мер по формированию в обществе ответственного отношения к животным;

— ст. 23 определяет его полномочия *в области обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью*: участие в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод человека и гражданина, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; осуществление мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных; разработка и реализация мер по совершенствованию подготовки кадров для правоохранительных органов, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов; осуществление мер по обеспечению деятельности органов судебной власти, производство финансирования судов, в пределах своих полномочий обеспечение возможности полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом; в пределах своих полномочий обеспечение исполнения судебных решений;

— ст. 24 определяет его полномочия *в области обеспечения обороны страны и безопасности государства*: осуществление мер по защите суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, обеспечению обороны страны и безопасности государства; принятие мер по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства; организация оснащения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов вооружением и военной техникой, их обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами; обеспечение выполнения государственных программ вооружения и развития оборонно-промышленного комплекса, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям; обеспечение предоставления социальных гарантий военнослужащим и иным лицам, привлекаемым в соответствии с федеральными законами к обороне страны или обеспечению безопасности государства; принятие мер по охране Государственной границы Российской Федерации; руководство гражданской обороной;

— ст. 25 определяет его полномочия *в области внешней политики и международных отношений*: осуществление мер по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации; обеспечение представительства Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; заключение в пределах своих полномочий международных договоров Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдение за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств; отстаивание геополитических интересов Российской Федерации, защита граждан Российской Федерации за пределами ее территории; оказание поддержки соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности; осу-

ществление регулирования и государственный контроль в области внешнеэкономической деятельности, а также в области международного научного, научно-технического и культурного сотрудничества.

Кроме перечисленных выше полномочий, в ст. 26 данного закона Правительство Российской Федерации наделено отдельными полномочиями в области законодательной деятельности.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции России, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение.

При этом в соответствии с положениями ст. 5 указанного закона акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации. Обе формы правовых актов подписываются Председателем Правительства и обязательны к исполнению в Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные акты Правительства Российской Федерации, в т. ч. акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания, если такими актами не предусмотрен иной порядок их вступления в силу.

Основной организационной формой деятельности Правительства РФ являются его заседания, которые проводятся не реже одного раза в месяц. Заместитель Председателя Правительства и федеральные министры участвуют в заседаниях лично. При невозможности личного участия информируется Председатель Правительства.

В заседаниях Правительства вправе участвовать представители палат Федерального Собрания, Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Счетной палаты Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации и иные лица в соответствии с законодательством либо в порядке, устанавливаемом Правительством.

Отдельные вопросы Правительство РФ рассматривает на своих закрытых заседаниях.

Правительство информирует граждан Российской Федерации через средства массовой информации о вопросах, рассмотренных на своих заседаниях, и принятых по этим вопросам решениях, если такие сведения не относятся к информации ограниченного доступа.

5.4. Система, структура и функции органов исполнительной власти в Российской Федерации

Правовую основу системы и структуры органов исполнительной власти составляют федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», указы Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», а также указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, устанавливающие статус отдельных федеральных органов исполнительной власти.

Конституция России не затрагивает вопрос о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти, фактически предоставляя его на решение Президента РФ на основе соответствующих представлений Председателя Правительства РФ. Отсутствует и федеральный закон, специально посвященный федеральным органам исполнительной власти.

Согласно ст. 24 федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Председатель Правительства РФ представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении.

Президент РФ на основании федерального конституционного закона и представленного Председателем Правительства РФ предложения утверждает указом структуру органов исполнительной власти. В соответствии с указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» систему федеральных органов исполнительной власти в настоящее время составляют министерства, федеральные службы, федеральные агентства. Они различаются по сферам деятельности (например, финансы, сельское хозяйство, юстиция), организационно-правовым формам и содержанию выполняемых функций (например, правовое регулирование, надзор (контроль), управление государственным имуществом).

Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр (федеральный министр).

В то же время федеральное министерство в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по надзору и контролю (кроме внутриведомственного контроля и контроля за находящимися в его ведении службами и агентствами), правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг, если иное не установлено указами президента и постановлениями правительства.

Федеральная служба (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 Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор). Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа.

Федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативное правовое регулирование, кроме случаев, установленных указами Президента или постановлениями Правительства, а федеральная служба по надзору также не вправе осуществлять управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор). Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство не вправе осуществлять нормативное правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента и постановлениями Правительства. Оно в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты, как федеральная служба.

В организационном отношении ряд федеральных служб и федеральных агентств социально-экономического профиля (Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба регистрации, кадастра и картографии, Федеральное агентство по делам национальностей, Федеральное медико-биологическое агентство и др.) подчинены непосредственно Правительству РФ, а не федеральным министерствам. Этим достигается их независимость от влияния федеральных министерств при выполнении надзорных функций в соответствующих сферах деятельности и отмечается особое государственное значение отдельных вопросов управления.

Органы исполнительной власти различают также по характеру компетенции. С этих позиций выделяются:

а) *органы исполнительной власти общей компетенции*, которые осуществляют свои функции в отношении всех или широкого круга объектов по основным вопросам их деятельности. К ним относятся Правительство РФ, правительства республик, входящих в состав Российской Федерации, и иные органы;

б) *органы исполнительной власти отраслевой компетенции*, которые осуществляют свои функции в отношении порученных им сфер отраслевой деятельности. Как правило, это — федеральные и республиканские министерства, иные отраслевые исполнительные органы;

в) органы исполнительной власти межотраслевой компетенции, которые в порученной им сфере деятельности координируют деятельность иных исполнительных органов. Как правило, это министерства и службы, а также аналогичные органы субъектов Федерации;

г) органы исполнительной власти специальной компетенции, которые осуществляют различного рода разрешительные, контрольные, надзорные и регулятивные функции в различных сферах управленческой деятельности (например, федеральные службы).

В настоящее время в структуре федеральных органов исполнительной власти выделяют:

I. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам (пять министерств с подчиненными им службами и агентствами, шесть федеральных служб и три федеральных агентства).

В этом разделе структуры можно выделить такие органы, как МВД России, Минобороны России, МИД России, Минюст России, СВР России, ФСБ России, ФСО России и некоторые другие.

II. Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

Это самая большая часть структуры. Среди перечисляемых в ней органов власти можно отметить Минздрав России с подчинённой ему Росздравнадзор (Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения), Минцифры России с подчинённой ему Россвязькомнадзора (Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций), Минспорта России, Минвостокразвития России, Минобрнауки России, а также Минпросвещения России и многие другие органы исполнительной власти.

III. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

Данный раздел структуры за последние годы неоднократно менял свой состав, традиционно сохраняя в нём ФАС России и Ростехнадзор (Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору). Среди иных органов, подчинённых напрямую правительству, следует выделить Ростуризм (Федеральное агентство по туризму) и Рособрнадзор (Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки).

Функции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, определяются соответствующими его указами, а те, чьей деятельностью руководит Правительство Российской Федерации, — его постановлениями.

Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства в ходе государственного управления осуществляют следующие функции:

- нормотворческая функция;
- функция по контролю и надзору;
- функция по управлению государственным имуществом;
- функция по оказанию государственных услуг;
- функция координации;
- функция взаимодействия;

Нормотворческая функция — это функция по принятию нормативных правовых актов, т. е. издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Функция по контролю и надзору — это функция наблюдения за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией России, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения.

Функция по управлению государственным имуществом — это функция по осуществлению полномочий собственника в отношении федерального имущества, в т. ч. переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управлению находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

Функция по оказанию государственных услуг — это функция по предоставлению федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Функция координации — это функция по осуществлению координации и контроля деятельности находящихся в ведении органа исполнительной власти РФ федеральных служб и федеральных агентств. На практике данная функция обеспечивает согласованное и упорядоченное совместное решение этими органами задач государственного управления.

Функция взаимодействия — это функция установления порядка взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при осуществлении ими согласованных действий по реализации государственных функций и оказанию государственных услуг, включая образование координационных и совещательных органов, определяется нормативными правовыми актами Президента Российской

Федерации, Правительства, а также согласованными или совместными актами федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент или Правительство Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по предметам ведения субъектов Российской Федерации в сферах образования, здравоохранения, финансов, государственного регулирования тарифов, а также осуществляющих региональный государственный жилищный контроль (надзор), региональный государственный строительный надзор, региональный государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, в форме согласования назначения на должность по результатам проверки соответствия кандидата на замещение должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации квалификационным требованиям или иным требованиям и (или) согласования освобождения от должности должностных лиц указанных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке и случаях, установленных специальными федеральными законами, законодательством о противодействии коррупции, законодательством о государственной службе.

5.5. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации как субъекты административного права

Каждый из 85 субъектов Российской Федерации имеет собственную систему органов исполнительной власти, которую они формируют самостоятельно (ч. 2 ст. 11 Конституции России) в соответствии с основами конституционного строя государства. Это, в частности, означает, что образование, формирование и деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации регулируется Конституцией России, федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами республик, краев, областей и других субъектов Российской Федерации.

Это положение закреплено также в преамбуле федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» а также в ст. 1 вступающего в силу в 2022 году федерального закона от 21 декабря 2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее — Закон № 414-ФЗ).

При этом образование, формирование, деятельность исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции России и ре-

гулируются федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации и ст. 2 федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- 1) обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 2) верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
- 3) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
- 4) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
- 5) единство системы публичной власти;
- 6) согласованное функционирование и взаимодействие органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях;
- 7) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- 8) разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти;
- 9) признание и гарантированность местного самоуправления, его самостоятельность в пределах своих полномочий и осуществление на всей территории Российской Федерации;
- 10) самостоятельное осуществление органами публичной власти своих полномочий;
- 11) гарантии финансового обеспечения исполнения полномочий, которыми наделяются органы публичной власти в результате разграничения полномочий;
- 12) обеспечение гласности в деятельности органов публичной власти, в т. ч. посредством предоставления доступа к информации о деятельности органов публичной власти;
- 13) государственный контроль (надзор), парламентский контроль и общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц.

Государственно-правовая природа субъектов федерации различна. Особое место среди них занимают национальные республики, вошедшие в состав Российской Федерации со своими конституциями и вытекающими отсюда особенностями организации исполнительной власти. Иная широко используемая форма — края и области, т. е. типично административно-территориальные единицы, живущие по собственным уставам. Кроме названных в число субъектов Российской Федерации входят автономные образования (область и округ как форма государственного определения малых народов), а также города федерального значения (Москва, Севастополь и Санкт-Петербург).

Новеллой территориального устройства России стала возможность в соответствии с положениями Закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» создавать федеральные территории, которые, хотя и не являются субъектами федерации, но обладают собственными органами управления и подчиняются напрямую федеральной власти. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается федеральным законом. Первой такой федеральной территорией стал «Сириус», особенности административно-правового статуса которого регулируются федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории “Сириус”», а также постановления Правительства РФ от 18 октября 2021 г. № 1764 «Об особенностях осуществления органами публичной власти федеральной территории “Сириус” полномочий собственника в отношении федерального имущества, переданного федеральной территории “Сириус” в соответствии со статьёй 43 федерального закона «О федеральной территории “Сириус”, и о внесении изменений в пункт 1 Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом».

Федеральной территорией «Сириус» признается имеющее общегосударственное стратегическое значение публично-правовое образование, в котором в соответствии с законом в целях обеспечения комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития территории, повышения ее инвестиционной привлекательности, необходимости сохранения олимпийского спортивного, культурного и природного наследия, создания благоприятных условий для выявления, самореализации и развития талантов, реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации устанавливаются особенности организации публичной власти и осуществления экономической и иной деятельности. Для организации функционирования федеральной территории принимается её Устав и создаются самостоятельные органы публичной власти, которые наделены полномочиями по принятию соответствующих нормативно-правовых актов управления.

В субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Наименованием должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в соответствии со ст. 20 федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» является «глава» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено дополнительное наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которое может указываться в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации после закрепленного настоящим Федеральным законом наименования. При

этом наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства — Президента Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации издает правовые акты — указы (*постановления*) и распоряжения.

В республиках в настоящее время используется наименование «глава республики» (например, Глава Республики Северная Осетия — Алания, Глава Республики Адыгея, Глава Республики Калмыкия, Глава Республики Саха (Якутия) и др). Области и края возглавляют губернаторы (например, губернатор Ленинградской области, губернатор Камчатского края, губернатор Владимирской области). Такое же наименование используется в названиях должностей губернатора Еврейской автономной области и губернатора Чукотского автономного округа, а также губернатора Санкт-Петербурга и губернатора Севастополя. В свою очередь, высшее должностное лицо столицы России имеет наименование мэр Москвы.

В отдельных случаях в названии должности указывается двойной статус главы региона и руководителя исполнительного органа (например, Глава Республики Хакасия — Председатель Правительства Республики Хакасия; Глава Республики Алтай, Председатель Правительства Республики Алтай; Губернатор Алтайского края, Председатель Правительства Алтайского края). Наименования должностей глав субъектов Российской Федерации и положения иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации должны быть приведены в соответствии с требованиями вступающего в силу Закона № 414-ФЗ не позднее 1 января 2023 года.

В соответствии с Конституцией России в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

В систему исполнительных органов субъекта Российской Федерации входят высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации, иные исполнительные органы субъекта Российской Федерации.

Система и структура исполнительных органов субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Например, губернатор Ставропольского края формирует исполнительный орган — правительство края, являясь одновременно его председателем (ст. 63 Устава — Основного закона Ставропольского края); Глава администрации Читинской области формирует аппарат областной администрации (ст. 38 Устава — Основного закона Читинской области) и т. п. В ведении московских властей (мэрия, правительство) находится формирование органов исполнитель-

ной власти — отраслевых и функциональных органов городской администрации (ст. ст. 52, 54 Устава — Основного закона г. Москвы).

В соответствии с положениями ст. 25 Закона № 414-ФЗ глава субъекта Российской Федерации представляет субъект Российской Федерации в отношениях с Президентом Российской Федерации, Федеральным собранием Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Государственным советом Российской Федерации, иными органами, организациями и должностными лицами и при осуществлении внешнеэкономических связей в пределах компетенции субъекта РФ, вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации. Кроме того, закон наделяет главу субъекта Российской Федерации полномочиями по определению системы и структуры исполнительных органов субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, формирует высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации и принимает решение об его отставке, а также возглавляет высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации или назначает и освобождает от должности председателя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации.

Наименованием высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации является «правительство» с дальнейшим указанием наименования субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации может устанавливаться другое наименование высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации. Так, в настоящее время функционируют Правительство Москвы, Правительство Санкт-Петербурга, Правительство Ярославской области, Правительство Забайкальского края, Правительство Республики Тыва и др.

Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации в соответствии с компетенцией субъекта Российской Федерации и в пределах своих полномочий, установленных конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации участвует в проведении единой государственной политики в сферах финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии; осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью; обеспечивает разработку и осуществление мер, направленных на социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации; осуществляет меры по сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, их языков и культуры; защите прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия; осу-

осуществляет меры по координации вопросов здравоохранения, в т. ч. обеспечению оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранению и укреплению общественного здоровья, созданию условий для ведения здорового образа жизни, формированию культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; осуществляет меры по обеспечению государственных гарантий социальной защиты населения, включая социальное обеспечение, адресной социальной поддержки граждан; осуществляет меры по обеспечению защиты семьи, материнства, отцовства и детства, защиты института брака как союза мужчины и женщины, по созданию условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях, а также решает иные вопросы государственного управления в субъекте Российской Федерации, среди которых разработка проекта и исполнение бюджета субъекта Российской Федерации, управление и распоряжение собственностью субъекта Российской Федерации и управление переданной федеральной собственностью, участие в разработке и корректировке документов стратегического планирования и проч. Отдельно следует отметить, что Закон №414-ФЗ возлагает на правительство субъекта Российской Федерации обязанность осуществления контроля за соответствием изданных органами местного самоуправления правовых актов действующей Конституции России, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (устава), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, в т. ч., путем обращения в суд.

На федеральном уровне важное значение придается обеспечению координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Эту задачу реализуют соответствующие подразделения Администрации Президента, Правительства Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации действуют на основе положений о них, утверждаемых высшим органом исполнительной власти субъекта. Наименование и компетенция этих органов отражает территориальную и национальную специфику субъекта Российской Федерации.

При этом к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов, перечисленных статьей 44 Закона № 414-ФЗ. (В настоящее время таких полномочий перечислено более 170.)

5.6. Органы местного самоуправления как субъекты административного права

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в пределах муниципальных образований. Территориальные границы его реализации на местах Конституция России и федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяют очень широко. К муниципальным образованиям относятся городское или сельское поселение, муниципальный район, муниципальный округ, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения. Таким образом, местное самоуправление в России осуществляется в рамках административно-территориального устройства субъектов РФ, а муниципальные образования охватывают, полностью или частично, территорию названных единиц.

В связи с принятием Закона № 414-ФЗ органы местного самоуправления, входящие в единую систему органов публичной власти, наделены правами, обязанностями и ответственностью в сфере государственного управления. По общему правилу, наделение этих субъектов государственными полномочиями предполагает обеспечение их реализации соответствующим финансированием — либо за счет федерального бюджета, либо за счет бюджета субъекта РФ. Это гарантируется в новой редакции ч. 2 ст. 132 Конституции России, которая устанавливает, что «Органы местного самоуправления могут наделяться федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями при условии передачи им необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству».

Содержание административно-правового статуса органов местного самоуправления составляют права, обязанности и ответственность в сфере государственного управления, в т. ч. вопросы участия этих органов в реализации отдельных государственных полномочий, и порядок их взаимодействия с иными органами публичной власти при осуществлении своей деятельности.

Конституция России и федеральное законодательство наделяют органы местного самоуправления и их должностных лиц отдельными общими для всех органов публичной власти обязанностями, среди которых прежде всего следует назвать обязанность в соответствии с требованиями федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» рассматривать обращения граждан РФ, и давать им ответ по существу поданного обращения в установленные сроки. В свою очередь, при оказании муниципальных услуг органы местного самоуправления обязаны осуществлять свою деятельность в соответствии с положениями федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Кроме того, в соответствии с положениями ст. 52 Закона № 414-ФЗ органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации по различным направлениям деятельности, среди которых полномочия по организации архивного дела в субъекте Российской Федерации; организации и осуществлению региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды и экологической безопасности, обращения с твердыми коммунальными отходами; организации библиотечного обслуживания населения библиотеками субъекта Российской Федерации, комплектования и обеспечения сохранности их библиотечных фондов; осуществления контроля за использованием и сохранностью жилых помещений, нанимателями или членами семей нанимателей по договорам социального найма либо собственниками которых являются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, за обеспечением надлежащего санитарного и технического состояния жилых помещений, а также осуществления контроля за распоряжением ими; предоставления материальной и иной помощи для погребения; организации профилактики правонарушений на уровне субъекта Российской Федерации и ее осуществления в формах правового просвещения и правового информирования, социальной адаптации, ресоциализации, социальной реабилитации, помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми; установления порядка организации деятельности приютов для животных и норм содержания животных в них, организации мероприятий при осуществлении деятельности по обращению с животными без владельцев; осуществления регионального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными; обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения; участия в ограничении выбросов парниковых газов, в мероприятиях по адаптации к изменениям климата на территории субъекта Российской Федерации и некоторые другие. В общей сложности, из ста семидесяти полномочий органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, перечисленных в ст. 44 Закона № 414-ФЗ, органам местного самоуправления не могут быть предоставлены права по реализации только девятнадцати. При этом органы местного самоуправления муниципальных районов могут наделяться полномочиями по сбору информации от поселений, входящих в состав муниципального района, необходимой для ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов.

Подводя итог, следует отметить, что термины «публичная власть» и «органы публичной власти» получили нормативное закрепление в Конституции России и широком круге федеральных законов.

В систему органов публичной власти Российской Федерации входят Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, главы субъектов Российской Федерации, органы

исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исполнительные органы местного самоуправления, а также специализированные органы и субъекты, наделенные отдельными полномочиями в сфере государственного управления (например, прокуратура Российской Федерации и Банк России).

Система органов публичной власти осуществляет государственное управление путем реализации государственно-властных полномочий исполнительно-распорядительного характера. Управленческая или исполнительная деятельность представляет собой основанную на законах реализацию соответствующими органами государственной власти функций государства в сферах развития экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта и связи, обеспечения безопасности государства и охраны общественного порядка, обороны страны и т. д.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Понятие административной правосубъектности органов публичной власти.
2. Органы публичной власти как субъекты административного права: понятие, виды, правовые основы деятельности.
3. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти.
4. Административно-правовой статус Правительства Российской Федерации в сфере исполнительной власти.
5. Система и виды органов исполнительной власти в Российской Федерации.
6. Полномочия органов местного самоуправления в сфере государственного управления в России.

Тема 6

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ХОЗЯЙСТВУЮЩИХ СУБЪЕКТОВ И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Учебные вопросы:

- 6.1. Общая характеристика административно-правового статуса невластных коллективных субъектов.
- 6.2. Административно-правовой статус хозяйствующих субъектов.
- 6.3. Некоммерческие организации как субъекты административного права.
- 6.4. Особенности административно-правового статуса государственных корпораций.

Наряду с индивидуальными субъектами (гражданами Российской Федерации, иностранцами и апатридами) и органами публичной власти, в Российской Федерации существует широкий круг коллективных невластных субъектов, среди которых различными правами и обязанностями в сфере государственного управления наделены многочисленные хозяйствующие субъекты и некоммерческие организации.

Коллективные невластные субъекты административного права вступают в административно-правовые отношения с целью реализации предоставленных им в сфере государственного управления прав или исполнения возложенных на них обязанностей в областях развития экономики, спорта, туризма и культуры, социальной защиты и здравоохранения, транспорта, информации и связи, обеспечения безопасности личности, общества и государства, охраны общественного порядка, внешней политики, обороны страны и прочих сферах деятельности. Содержание их административно-правового статуса основано на положениях Конституции России, федеральных законов, подзаконных нормативно-правовых актов, а также законодательства субъектов Российской Федерации, и определяет специфику правосубъектности отдельных их видов.

В данной лекции представлена общая характеристика административно-правового статуса невластных коллективных субъектов, выделены некоторые их права и обязанности в сфере государственного управления, рассмотрены особенности реализации административно-правового статуса некоммерческих организаций, а также отдельные элементы статуса и особенности правового регулирования деятельности государственных корпораций.

6.1. Общая характеристика административно-правового статуса невластных коллективных субъектов

Среди коллективных субъектов административного права особое правовое положение занимают невластные субъекты, которые вступают в административно-правовые отношения не только с целью удовлетворения собственных интересов или для исполнения возложенных на них органами государственной власти обязанностей, но также для реализации своих прав в сфере государственного управления.

Участниками (сторонами) административно-правовых отношений являются различные по своей организационно-правовой форме хозяйствующие субъекты или некоммерческие организации, создающие материальные и духовные ценности, осуществляющие различные социальные функции, а также реализующие законные права и интересы входящих в их состав индивидуальных субъектов административного права. В юридической литературе для обозначения этих субъектов часто используется собирательное понятие «организация» и предлагается понимать под *организацией* — внешне организационно и юридически выраженное образование, состоящее как из одного, так и нескольких (многих) физических лиц, имеющее возможность самостоятельно от своего имени вступать в урегулированные нормами права отношения с другими субъектами и являющееся носителем определенных прав и обязанностей в этих отношениях.

Важно отметить, что для административно-правовых отношений нельзя отождествлять понятия невластного коллективного субъекта (организации) и юридического лица. Если субъектом гражданско-правовых отношений могут быть только юридические лица, то в административные правоотношения могут вступать и объединения, не имеющие такого статуса. Так, например, в рассмотрении дел, связанных с применением мер административного принуждения к несовершеннолетним, принимают участие комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, не являющиеся юридическими лицами, требовать защиты своих прав от произвола администрации могут трудовые коллективы различных предприятий, а общественный контроль за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления могут осуществлять инициативные группы граждан, также не обладающие этим статусом.

Любой невластный коллективный субъект, вступающий в административно-правовые отношения, обладает соответствующим административно-правовым статусом, в содержание которого принято включать следующие элементы¹:

- а) место субъекта в административно-публичной сфере, в т. ч. его подведомственность (подчиненность) конкретному органу исполнительной власти либо иной вид юридической связи с органами исполнительной власти;
- б) предмет, виды и сфера деятельности субъекта;
- в) цели создания и деятельности субъекта;
- г) задачи, решаемые субъектом в административно-публичной сфере;

¹ См., например: Административное право России: учебник. М.: Юнита-Дана, 2008. С. 114; Братановский С. Н. Административное право. Общая часть: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. С. 419–420.

- д) функции, выполняемые субъектом в административно-публичной сфере;
- е) общие и (или) специальные административные права (полномочия) субъекта в административно-публичной сфере;
- ж) ограничения общих и (или) специальных административных прав (полномочий) субъекта в административно-публичной сфере;
- з) общие и (или) специальные административные обязанности субъекта в административно-публичной сфере;
- и) юридическую (административную и иную публично-правовую) общую или специальную ответственность субъекта за совершенные в сфере государственного управления правонарушения.

Нормы права, устанавливающие административно-правовой статус невластных коллективных субъектов, содержатся в Конституции России (ст. 28, 30, 34), а также в большом числе актов федерального законодательства — ГК РФ, федеральных законах «Об акционерных обществах», «О производственных кооперативах», «О некоммерческих организациях», «О политических партиях», «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «Об общественных объединениях», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)», «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О свободе совести и о религиозных объединениях» и в иных нормативных правовых актах (положениях, уставах и т. п.).

По цели своей деятельности коллективные невластные субъекты (организации) подразделяются на *коммерческие и некоммерческие*. Согласно ч. 1 ст. 50 ГК РФ коммерческими считаются организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности, а некоммерческими — не имеющие такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками.

В следующих параграфах рассмотрены особенности взаимодействия коммерческих и некоммерческих организаций с органами исполнительной власти, а также дана общая характеристика их прав и обязанностей в сфере государственного управления.

6.2. Административно-правовой статус хозяйствующих субъектов

В сегодняшней России производственной, предпринимательской, экономической деятельностью, а также деятельностью в социально-культурной, межотраслевой и в административно-политической сферах занимаются различные невластные коллективные субъекты (организации), которые также принято называть хозяйствующими субъектами.

Хозяйствующие субъекты могут создаваться в различных организационно-правовых формах: хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, обществ с ограниченной ответственностью, государственных и муниципальных унитарных предприятий, акционерных обществ и т. д.

При этом они могут создаваться как государственными органами, органами местного самоуправления, так и учредителями (участниками), среди которых могут быть физические, юридические лица и общественные объединения, а также собственниками имущества либо органами, уполномоченными на то собственниками имущества.

Необходимо отметить, что независимо от форм собственности и организационно-правовой формы на административно-правовой статус хозяйствующих субъектов влияют:

- порядок осуществления государственной регистрации, основания отказа в регистрации;
- порядок их взаимодействия с органами исполнительной власти государства, в т. ч. при получении государственных услуг;
- порядок ведения бухгалтерских документов и подачи статистической и налоговой отчетности в органы государственной власти;
- обязательность соблюдения законодательства Российской Федерации при осуществлении хозяйственной деятельности, в т. ч. законодательства об охране окружающей среды, земельного законодательства, правовых режимов землепользования, природопользования особо охраняемых природных территорий, правил безопасности на производстве, санитарно-гигиенических и строительных норм и требований, лицензионных требований и условий, требований пожарной безопасности, антимонопольного законодательства и т. д.

Независимо от сферы деятельности, форм собственности, организационно-правовой формы и иных индивидуальных особенностей, административно-правовой статус хозяйствующих субъектов объединяет ряд прав и обязанностей.

1. *Обязательность государственной регистрации.* В соответствии с п. 1 ст. 51 ГК РФ юридическое лицо подлежит государственной регистрации в уполномоченном государственном органе, определяемом Законом о государственной регистрации юридических лиц. При этом законодательством закрепляется обязанность участников предпринимательской деятельности быть зарегистрированными в качестве юридических лиц или индивидуальных предпринимателей. Данные государственной регистрации включаются в Единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления. В силу п. 2 ст. 51 ГК РФ юридическое лицо считается созданным со дня внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц. Порядок регистрации юридических лиц определяется положениями федерального закона от 08 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Необходимо отметить, что в настоящее время государственную регистрацию коммерческих организаций и индивидуальных предпринимателей осуществляют органы ФНС России в установленном порядке¹.

¹ Приказ ФНС России от 13.01.2020 № ММВ-7-14/12@ «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств» (зарег. в Минюсте России 30.04.2020 № 58260) (в ред. 17.08.2021).

2. *Представление* в уполномоченные органы исполнительной власти налоговой, бухгалтерской, статистической и иной *отчетности*. Эти обязанности определены, к примеру, положениями ст. 2 и 6 федерального закона от 06 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», ст. 8 федерального закона от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», а требования к порядку представления налоговой отчетности установлены ст. 3 и 80 Налогового кодекса Российской Федерации.

3. *Обязательность лицензирования* в случае осуществления *отдельных видов деятельности*. В соответствии со ст. 2 федерального закона от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», к лицензируемым относятся виды деятельности, осуществление которых может повлечь нанесение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства, и которые не могут регулироваться иными методами. Порядок осуществления лицензирования определяется постановлением Правительства РФ от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» детализируется постановлениями Правительства РФ об утверждении отдельных Положений о лицензировании конкретных видов деятельности, а также конкретизируются в административных регламентах предоставления государственной услуги по лицензированию, которые принимаются уполномоченными на то федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации.

4. *Осуществление деятельности*, в т. ч. предпринимательской, участие в гражданско-правовых отношениях *с учетом* ограничений и предписаний, определенных нормами *административного права*. Так, совершение юридическими лицами сделок с недвижимым имуществом в рамках гражданско-правовых отношений требует государственной регистрации в порядке, установленном федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» Кроме того, совершение отдельных хозяйственных операций, гражданско-правовых по содержанию, во многих случаях требует предварительного согласия либо последующего уведомления специально уполномоченных органов исполнительной власти. Примером таких операций могут служить сделки, попадающие в сферу государственного антимонопольного регулирования.

5. *Взаимодействие с различными органами исполнительной власти* в связи с разными аспектами осуществляемой предпринимательской деятельности. В качестве примеров можно привести участие юридических лиц в организуемых конкурсах на закупку товаров (осуществляемом, например, на основании положений федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»), выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд (см. федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»); получение от лицензий разрешений на выполнение определенных видов деятельности (получение разрешений: на строительство в соответствии с положениями ст. 51, проведение государственной экологической экспертизы в соответствии

с требованиями главы III федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» прохождение государственного технического осмотра по правилам, установленным положениями федерального закона от 01 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и постановления Правительства РФ от 15 сентября № 1434 «Об утверждении Правил проведения технического осмотра транспортных средств, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» и т. п.).

6. *Обязанность* соблюдать установленные федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

7. *Выполнение* иных специфических административно-правовых обязанностей и соблюдение прямых административных запретов. Сюда относятся требования, содержащиеся в нормативных правовых актах административного характера, направленных на обеспечение пожарной (в соответствии с федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности») и экологической безопасности (в соответствии с федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»), санитарно-эпидемиологического благополучия (в соответствии с федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»), мобилизационную подготовку (в соответствии с федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»), организацию архивного дела (в соответствии с федеральным законом от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»), обеспечению реализации прав инвалидов (в соответствии с федеральным законом от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации») и т. п.

8. *Выполнение требований* по сертификации, аккредитации, оценке соответствия требованиям технических регламентов отдельных видов производимой продукции в соответствии с положениями федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

9. Деятельность юридических лиц проверяется органами исполнительной власти в рамках их компетенции. Эти проверки могут иметь характер *контроля* или *надзора*. Так, в рамках установленного частью первой Налогового кодекса Российской Федерации налогового контроля осуществляются камеральные и выездные налоговые проверки юридических лиц. Кроме того, можно привести такие существующие в настоящее время виды контроля и надзора, как:

— банковский надзор, который осуществляется Центральным Банком России в порядке, определенном федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и Ин-

струкцией Банка России от 15 января 2020 г. № 202-И «О порядке проведения Банком России проверок поднадзорных лиц»;

— бюджетный контроль (осуществляемый в порядке, определенном Бюджетным кодексом Российской Федерации;

— валютный контроль (который осуществляется в соответствии с правилами федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»);

— государственный контроль (надзор) администрациями морских, речных портов и инспекторскими службами гражданской авиации аэропортов на территориях указанных портов, который осуществляется в соответствии с положениями Воздушного кодекса Российской Федерации;

— государственный метрологический контроль (надзор), осуществляемый по требованиям, установленным федеральным законом от 26 июня 2008 г. №102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений»;

— государственный строительный надзор, порядок реализации которого установлен положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 01 декабря 2021 г. № 2161 «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению регионального государственного строительного надзора, внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1087 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»;

— государственный контроль (надзор), осуществляемый в области обеспечения безопасности движения, экологической безопасности и санитарно-эпидемиологического благополучия на железнодорожном транспорте по правилам, установленным решением Комиссии Таможенного союза от 15 июля 2011 г. № 710 «О принятии технических регламентов Таможенного союза “О безопасности железнодорожного подвижного состава”, “О безопасности высокоскоростного железнодорожного транспорта” и “О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта”»;

— иммиграционный контроль в отношении привлекаемых на работу иностранных граждан по правилам, установленным федеральными законами от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации») и от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

— контроль безопасности при использовании атомной энергии в соответствии с требованиями федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»;

— контроль за обеспечением защиты государственной тайны по правилам закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»;

— контроль особо важных, режимных и иных объектов, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации в распоряжении от 15 мая 2017 г. № 928-р «О перечне объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии Российской Федерации»;

— лицензионный контроль;

— таможенный контроль, который устанавливается положениями Таможенного кодекса Евразийского экономического союза от 11.04.2017 и федерального закона от 03 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

— транспортный контроль (в пунктах пропуска транспортных средств через Государственную границу Российской Федерации, а также в стационарных и передвижных пунктах на территории Российской Федерации) производится в соответствии с положениями федеральных законов от 09 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления Правительства РФ от 31 октября 1998 г. № 1272 «О государственном контроле (надзоре) за осуществлением международных автомобильных перевозок» и др. нормативных правовых актов;

— санитарно-карантинный, карантинный фитосанитарный и ветеринарный контроль в пунктах перехода Государственной границы Российской Федерации на основании положений постановления Правительства РФ от 20 ноября 2008 г. № 872 «Об утверждении Правил осуществления контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации»;

— страховой надзор, который осуществляется в порядке, установленном главой IV закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

Кроме того, необходимо выделить такие распространенные виды контроля и надзора, как государственный пожарный надзор, санитарно-эпидемиологический, а также надзор за соблюдением законодательства о труде, правила которого установлены Трудовым кодексом Российской Федерации и постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июля 2021 г. № 1230 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права».

10. К числу особенностей административно-правового статуса юридических лиц можно также отнести возможность применения к ним в случае совершения административного правонарушения такого специфического административного наказания, как *административное приостановление деятельности* сроком до 90 суток, которое может применяться только в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (ст. 3.12. КоАП РФ), а также корреспондирующей ему меры административно-процессуального обеспечения в виде временного приостановления деятельности (ст. 27.16, 27.17 КоАП РФ).

11. Среди прав хозяйствующих субъектов следует выделить *право на обращение* в органы государственной власти и органы местного самоуправления, которое реализуется в соответствии с положениями федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

12. Законодательством закреплен также широкий круг прав хозяйствующих субъектов, реализуемых ими во взаимодействии с органами исполнительной власти. К таким правам можно отнести права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, осуществляемого на основе положений федеральных законов от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

13. Отдельно выделяют также права хозяйствующих субъектов при получении ими государственных и муниципальных услуг, которые оказываются на основании федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

14. Среди иных прав хозяйствующих субъектов следует назвать *право на участие* в конкурсах на выполнение государственного заказа, которое реализуется в соответствии с положениями федеральных законов от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», от 02 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» и других нормативно-правовых актов.

15. Также все хозяйствующие субъекты *обладают правом* получения информации о деятельности органов власти в Российской Федерации, которое реализуется в соответствии с положениями федеральных законов от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

16. Кроме того, хозяйствующие субъекты имеют право на обжалование действий и решений органов государственной власти и их должностных лиц, нарушающих их права и свободы, которое может быть реализовано как по общим правилам рассмотрения обращений, так и в рамках административного судопроизводства, в порядке, установленном положениями КоАП РФ.

6.3. Некоммерческие организации как субъекты административного права

К некоммерческим организациям относятся учреждения, фонды, общественные и религиозные объединения. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Право граждан на объединение закреплено в двух статьях Конституции России: ст. 13 определяет социальные основы объединения — идеологическое

и политическое многообразие, многопартийность, равенство объединений перед законом; ст. 30 определяет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

В соответствии с положениями федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», некоммерческие организации могут создаваться в форме *общественных или религиозных организаций (объединений), общин коренных малочисленных народов Российской Федерации, казачьих обществ, некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов*, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами.

Особой формой некоммерческих организаций являются *автономные учреждения*. Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» предусмотрено создание «Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта» *автономных учреждений* в форме некоммерческих организаций. Как на разновидность юридических лиц на них распространяется действие норм Гражданского кодекса Российской Федерации.

Органами автономного учреждения являются: наблюдательный совет, руководитель, общее собрание или конференция работников автономного учреждения, ученый совет, художественный совет и другие. Государственное или муниципальное учреждение может быть бюджетным или автономным учреждением. *Руководитель автономного учреждения* (директор, генеральный директор, ректор, главный врач, художественный руководитель и т. д.) уполномочен решать вопросы осуществления текущего руководства деятельностью автономного учреждения в определенных границах.

В свою очередь, федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» закрепляет понятие общественного объединения и его виды.

Общественное объединение — добровольное, самоуправляемое некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Добровольность формирования — важнейший признак общественного объединения. При этом граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Создаваемые гражданами общественные объединения либо регистрируются в установленном порядке и приобретают права юридического лица, либо функционируют без государственной регистрации и приобретения права юридического лица.

Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента его государственной регистрации в органах юстиции, о чем ему выдается соответствующее свидетельство. Регистрация общественных объединений — форма государственного контроля за их целевым назначением, однако при этом государство не вмешивается в их текущую деятельность.

Членами общественного объединения могут быть физические лица и юридические лица — общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения оформляется индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправности в качестве его членов.

Чаще всего, в сфере государственного управления принимают участие такие виды общественных объединений, как политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации, союзы деятелей культуры, спортивные общества, союзы предпринимателей, ветеранские сообщества и т. д.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих *организационно-правовых форм*: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности, политическая партия.

Общественная организация — это основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

Членами общественной организации могут быть физические и юридические лица, если иное не установлено общим и специальным законодательством об общественных объединениях. Высшим руководящим органом является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду или общему собранию.

Общественное движение — это состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные, общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

Высшим руководящим органом является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественного движения является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общественному собранию.

В случае государственной регистрации общественной организации или общественного движения его постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени данного общественного объединения, и исполняет его обязанности в соответствии с уставом.

Общественный фонд — это разновидность некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов и иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели.

Учредители и управляющие имуществом не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах. Руководящий орган общественного фонда формируется его учредителями и (или) участниками, либо решением учредителей общественного фонда, принятым в виде рекомендации или персональных назначений, либо путем избрания участниками на съезде или общем собрании.

Общественное учреждение — это не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретных видов услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям.

Управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначаемыми учредителями. В соответствии с учредительными документами в общественном учреждении может создаваться коллегиальный орган, избираемый участниками, не являющимися учредителями данного учреждения и потребителями его услуг. Указанный орган может определять содержание деятельности общественного учреждения, иметь право совещательного голоса при учредителе, но не вправе распоряжаться имуществом общественного учреждения, если иное не установлено учредителями.

В случае государственной регистрации общественного учреждения или общественного фонда, они осуществляют свою деятельность в порядке, предусмотренном ГК РФ.

Орган общественной самодеятельности — это не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением условных целей и реализацией программы органа общественной самодеятельности по месту его создания. Он формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении указанных проблем, и строит свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей. Не имеет над собой вышестоящего органа, учреждения или предприятия.

В случае государственной регистрации органа общественной самодеятельности данный орган приобретает права и принимает на себя обязанности юридического лица в соответствии с уставом.

Союзы общественных объединений — это общественные объединения независимо от их организационно-правовой формы, которые вправе создавать ассоциации общественных объединений на основе учредительных договоров и (или) уставов, принятых союзами, образуя новые общественные объединения. Правоспособность союзов общественных объединений, в т. ч. с участием иностранных, некоммерческих, неправительственных объединений, осуществляется в порядке, предусмотренным действующим законодательством.

Политическая партия — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Политическая партия является видом общественной организации как организационно-правовой формы юридических лиц (п. 3 ст. 50 ГК РФ). Деятельность политической партии регулируется федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях».

Профсоюз — добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, создаваемое в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов. Деятельность профсоюзов регулируется положениями федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».

Религиозным объединением в Российской Федерации признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками:

- вероисповедание;
- совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний;
- обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций. Деятельность религиозных объединений регулируется положениями федерального закона от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Благотворительной организацией является неправительственная (негосударственная и немunicipальная) некоммерческая организация, созданная для реализации предусмотренных федеральным законом от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» целей путем осуществления благотворительной деятельности в интересах общества в целом или отдельных категорий лиц.

Добровольческая (волонтерская) организация — некоммерческая организация в форме общественной организации, общественного движения, общественного учреждения, религиозной организации, ассоциации (союза), фонда или автономной некоммерческой организации, которая осуществляет деятельность в целях, указанных в п. 1 ст. 2 федерального закона от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)», привлекает на постоянной или временной основе добровольцев (волонтеров) к осуществлению добровольческой (волонтерской) деятельности и осуществляет руководство их деятельностью.

В настоящее время перечисленные выше и многие другие некоммерческие организации обладают широким кругом прав и обязанностей в сфере государственного управления, среди которых можно выделить следующие:

1) необходимость государственной регистрации для приобретения прав юридического лица. Государственная регистрация некоммерческих организаций отнесена к компетенции Минюста России;

2) обязанности по уплате установленных законодательством налогов и сборов;

3) право на участие в реализации мероприятий по общественному контролю за деятельностью органов государственной власти в соответствии с положениями федеральных законов от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации») и от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»;

4) право на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления;

5) право проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование в соответствии с положениями федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;

6) право выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;

7) ежегодно выполнять обязанности по предоставлению отчетов о своей деятельности в соответствующие органы власти в соответствии с положениями приказа Минюста России от 30 сентября 2021 г. № 185 «О формах и сроках представления в Министерство юстиции Российской Федерации отчетности некоммерческих организаций»;

8) обязанность допускать представителей органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, на проводимые общественным объединением мероприятия;

9) обязанность вести бухгалтерский учёт и статистическую отчетность;

10) обязанность вести отдельный учёт денежных средств и имущества, получаемых от иностранных источников;

11) обязанность подлежать обязательному аудиту и иным правоограничениям в случае признания выполняющим функции иностранного агента в соответствии с положениями приказа Минюста России от 30 сентября 2021 г. № 184 «О формах и сроках представления в Министерство юстиции Российской Федерации отчетности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента»;

12) право быть признанным исполнителем общественно полезных услуг с включением в реестр некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг в соответствии с положениями постановления Правительства РФ от 26 января 2017 г. № 89 «О реестре некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг» (вместе с «Правилами принятия решения о признании социально ориентированной некоммерческой организации исполнителем общественно полезных услуг», «Правилами ведения реестра некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг»);

13) право принимать участие в антикоррупционной экспертизе в соответствии с положениями федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;

14) обязанность подлежать в соответствии с положениями постановления Правительства РФ от 11 июля 2012 г. № 705 «Об утверждении Положения

о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций» государственному надзору, осуществляемому Минюстом России;

15) обязанность нести административную ответственность за правонарушения, в т. ч. связанные с противодействием экстремистской деятельности (см. федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности») и так далее.

6.4. Особенности административно-правового статуса государственных корпораций

К числу специфических коллективных субъектов административного права можно отнести государственные корпорации. В соответствии со ст. 7.1 федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций¹.

В России государственные корпорации создаются в отраслях, которые важны для экономического развития страны, но считаются малопривлекательными для бизнеса, и представляют собой способ государственного вмешательства в экономику². В отечественной практике государство передает им значительный объем денежных средств для достижения поставленных перед ними целей³.

В 2007 г. процесс создания таких корпораций в Российской Федерации заметно активизировался. Были приняты федеральные законы от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ «О государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» (утратил силу), от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О Государственной корпорации “Ростехнологии”», от 19 июля 2007 г. № 139-ФЗ «О российской корпорации нанотехнологий», от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”», от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», от 13 июля

¹ По мнению члена Конституционного суда Г. А. Гаджиева, государственные корпорации (ГК) возникли как ответ государственной власти на анархические элементы в российской экономике 1990-х гг., когда косвенные рычаги воздействия на экономику со стороны государства оказались неэффективными. (Гаджиев Г. А. Выступление на заседании круглого стола на тему «Правовой статус государственных корпораций как юридических лиц публичного права» 21 янв. 2011 г. / Ин-т права и публичной политики // URL: http://www.ilpp.ru/netcat_files/userfiles/Annual_report_2011n.pdf (дата обращения: 23.02.2016).

² Следует отметить, что зачастую государственные корпорации неприбыльны, ибо создаются для реализации государственной политики в тех сферах экономики, где не работают рыночные механизмы и нужно дать толчок инновационному и инвестиционному развитию.

³ Шеина И. В. Формирование и функционирование государственных корпораций: зарубежная практика // Научные записки молодых исследователей. — 2016. — № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-i-funktsionirovanie-gosudarstvennyh-korporatsiy-zarubezhnaya-praktika> (дата обращения: 12.02.2021).

2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и другие.

Государственная корпорация, как правило, создается на основании федерального закона о конкретном ее виде, признаваемым ее учредительным документом, учредителем которой выступает Российская Федерация в лице уполномоченного государственного органа. При этом установлен примат федерального закона, предусматривающего создание конкретной государственной корпорации, означающий, что положения федерального закона «О некоммерческих организациях» применяются к государственной корпорации при условии, если иное не предусмотрено законом о ее создании.

Корпорация является собственником имущества, передаваемого ей Российской Федерацией, и призвана осуществлять главным образом не частные, а публичные функции, т. е. выступать в интересах всего общества.

Государственная корпорация использует имущество для целей, определенных законом, предусматривающим создание такой корпорации, и может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствующую этим целям.

К государственным корпорациям не применяются положения федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Как некоммерческая организация государственная корпорация считается юридическим лицом с момента ее государственной регистрации в установленном законом порядке, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Анализ статутных федеральных законов, регламентирующих правовые основы деятельности государственных корпораций, дает основания говорить о том, что их организационная структура управления практически идентична. Иерархия органов корпоративного управления представляет собой стройную структуру: высший орган управления — наблюдательный совет или совет директоров; коллегиальный орган управления — правление; единоличный исполнительный орган (руководитель корпорации) — генеральный директор, председатель или президент; ревизионная комиссия — орган внутреннего финансового контроля корпорации.

В силу государственной природы корпораций, порядка формирования и сути полномочий их органы должны быть отнесены к государственным органам корпораций, осуществляющих функции и полномочия, определяемые целями деятельности корпораций. Вместе с тем в законах порядок формирования органов, их состав и правовое положение определяются применительно к каждой конкретной корпорации. Наряду с совпадением норм по принципиальным вопросам организации и правового регулирования деятельности корпораций в законах имеются нормы, предусматривающие особенности организации управления соответствующей корпорации.

В управленческом аспекте существенными особенностями обладает корпорация «Росатом», которая наделена функциями, характерными для публичных органов исполнительной власти федерального уровня. В соответствии со

своим статутным федеральным законом «О государственной корпорации по атомной энергии “Росатом”» этой корпорации подведомственны следующие полномочия: ведение государственного регистра ядерных материалов (п. 11 ст. 7), осуществление нормативно-правового регулирования в области использования атомной энергии (ст. 8), выполнение отдельных лицензионно-разрешительных функций (п. 4 ст. 10), проведение государственного учета и контроля в установленной сфере деятельности (п. 6 ст. 10). Все вышеперечисленные полномочия имеют явную публичную составляющую, что, судя по всему, объясняется спецификой создания корпорации «Росатом». Данная государственная корпорация осуществляет функции упраздненного федерального публичного органа — Федерального агентства по атомной энергии.

Кроме того, на корпорацию возложены функции «оказания государственных услуг, управления имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организаций атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов Российской Федерации, обеспечения ядерной и радиационной безопасности, нераспространения ядерных материалов и технологий, развития атомной науки, техники и профессионального образования, осуществления международного сотрудничества в этой области». Следовательно, в корпорации концентрируются отдельные функции, характерные для федерального министерства и федерального агентства.

Схожим правовым статусом обладает и государственная корпорация «Роскосмос». Корпорация является уполномоченным органом управления в области исследования, освоения и использования космического пространства, наделенным полномочиями осуществлять от имени Российской Федерации государственное управление и руководство космической деятельностью. Она обладает правом оказания государственных услуг в области космической деятельности и управления государственным имуществом; на создание ведомственной охраны; осуществляет международное сотрудничество и внешнеэкономическую деятельность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также обеспечивает координацию работ в области использования результатов космической деятельности и создание условий для формирования рынка результатов космической деятельности; контролирует соблюдение норм природопользования и охраны окружающей среды и др.

На основе вышесказанного, можно выделить обобщающие *признаки* государственной корпорации, среди которых:

- наличие значительного объема осуществляемых государственных функций;
- обладание статусом юридического лица;
- обусловленность деятельности публичным (государственным, муниципальным или общественным) интересом;
- активное использование для выполнения государственных задач статуса некоммерческой организации в целях предпринимательской деятельности;
- осуществление полномочий по управлению государственной корпорацией и контроль за ее деятельностью Российской Федерации;
- функционирование на основании закона о создании государственной корпорации;

- специальная правоспособность;
- наличие коллективного органа управления, назначаемого государством;
- отдельная от государства правосубъектность;
- статутный метод учреждения;
- организационная структура и единство;
- полномочия в сфере публичного управления и публичного нормотворчества;
- создание и функционирование для обеспечения общественной пользы;
- недопустимость членства в государственной корпорации.

Вместе с тем государственные корпорации различаются между собой по основам правового статуса, целям создания, задачам и функциям. Государственные корпорации могут быть отраслевыми и межотраслевыми, а также создаваемыми для выполнения определенных государственных задач.

Наукой административного права выработаны следующие основания классификации государственных корпораций. Так, *по направлению деятельности* предлагается выделить три видовые группы:

1) государственные корпорации, деятельность которых связана с формированием и использованием имущества;

2) государственные корпорации, осуществляющие деятельность организационно-координационного характера;

3) государственные корпорации, содействующие в выполнении функций государственного управления. (Под таким содействием необходимо понимать помощь и поддержку со стороны государственной корпорации в реализации государственной политики в некоторых сферах жизнедеятельности общества, определенную специальными законами. К примеру, государственная корпорация «Ростехнологии» оказывает содействие организациям различных отраслей промышленности, включая оборонно-промышленный комплекс, в разработке и во внедрении в производство.)

По объему выполняемых государственно-управленческих функций государственные корпорации могут подразделяться на три видовые группы:

1) государственные корпорации, обладающие функциями государственно-управленческого характера в полном объеме;

2) государственные корпорации, осуществляющие отдельные функции государственно-управленческого характера;

3) государственные корпорации, не обладающие функциями государственно-управленческого характера.

Административно-правовой статус государственных корпораций обусловлен предназначением их деятельности в сферах обеспечения социально значимых общегосударственных потребностей.

Статус государственной корпорации двойственен и совмещает в себе публичные и хозяйственные функции, содержание которых обусловлено социально-приоритетной сферой корпоративной деятельности (инвестиционная, научно-техническая, инновационная, страховая, банковская, жилищно-коммунальное хозяйство, строительство, атомная энергетика и др.).

Административно-правовой статус государственных корпораций характеризуется наличием публичных отношений с органами государственной вла-

сти. Административные отношения возникают при учреждении государственных корпораций, их государственной регистрации, в сферах публичного контроля и надзора, осуществляемого Счетной палатой Российской Федерации и другими государственными контрольно-надзорными органами в пределах своей компетенции, при формировании и деятельности органов корпоративного управления, а также в сферах владения, пользования и распоряжения публичным имуществом, в частности, при внесении имущественного взноса Российской Федерации, выраженного в средствах федерального бюджета и в виде публичной недвижимости.

В настоящее время под руководством Правительства Российской Федерации осуществляется реформирование институтов развития, к которым относятся и государственные корпорации, в результате которой одни организации объединятся, другие будут упразднены. Ну а главное — их работа теперь полностью должна соответствовать национальным целям, определенным в указе Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Цель проводимой реформы заключается в том, чтобы создать единые механизмы управления институтами, устранить пересечения их функций с органами власти и коммерческими компаниями, а также увязать цели институтов с целями национального развития России.

В рамках реформы планируется сформировать единый инвестиционный блок на базе ВЭБ РФ. В блок должны войти: корпорация МСП, Российский экспортный центр, Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций, Роснано, а также фонд «Сколково» и др. Также он получит часть функций еще восьми институтов развития, которые будут ликвидированы. Другая часть их задач перейдет федеральным органам исполнительной власти.

Но там, где существование специализированных институтов оправдано, они сохраняются. Это организации, нацеленные на поддержку стратегических отраслей, таких как энергетика — за нее отвечает Росатом, промышленность — Ростех, жилищное строительство — Дом.РФ, космос — Роскосмос, и других.

В итоге, после завершения реформы в систему должны войти Единый институт развития на базе ВЭБ.РФ, пять укрупненных и двенадцать специализированных институтов. В соответствии с планами развития, произойдет четкое разграничение их компетенций, функций и задач, а их деятельность будет подчинена национальным целям развития.

Реформа не касается двенадцати институтов, которые признаны стратегически важными. В их число вошли госкорпорации «Росатом», «Роскосмос» и «Ростех», «Росагролизинг», Россельхозбанк, Агентство по страхованию вкладов, «Российский экологический оператор», «ДОМ.РФ», корпорации развития Дальнего Востока и Северного Кавказа.

* * *

Подводя итог, следует отметить, что административно-правовой статус коллективных невластных субъектов закреплён в Конституции России, широком круге федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов.

Среди невластных коллективных субъектов административного права особыми отличиями в правовом статусе обладают хозяйствующие субъекты, некоммерческие организации и государственные корпорации. Законодательство предъявляет различные требования к ним по вопросам государственной регистрации, предоставления отчетности, основания привлечения к административной ответственности, а также осуществления государственного контроля и надзора и муниципального контроля.

Специфика участия невластных коллективных субъектов в административных правоотношениях определяется их правами и обязанностями в сфере государственного управления. Их интересы и возможности в сферах развития экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, спорта, туризма, образования и науки, развития регионов, транспорта и связи, обеспечения безопасности личности, общества и государства могут быть реализованы в пределах, установленных действующим законодательством.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Понятие административной правосубъектности невластных коллективных субъектов.
2. Административно-правовой статус хозяйствующих субъектов.
3. Некоммерческие организации как субъекты административного права.
4. Особенности административно-правового статуса государственных корпораций.
5. Религиозные организации как субъекты административного права.
6. Административно-правовой статус политических партий.
7. Административно-правовой статус профсоюзов.
8. Особенности административно-правового статуса благотворительных организаций.

Тема 7

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Учебные вопросы:

7.1. Понятие, виды и принципы государственной службы.

7.2. Должности государственной службы.

7.3. Понятие и правовое положение (статус) государственного служащего.

7.4. Прохождение государственной службы.

Государственная служба — это специфический социально-правовой институт, реализующийся в аппаратной деятельности работников государственных органов, без которого невозможно не только нормальное функционирование, но и само существование государства. Эффективная государственная служба служит ключевым фактором прочности государственной власти, ее авторитета и высокого динамизма. Она призвана решать целый комплекс задач: обеспечивать единство законодательного процесса и требований правоприменения в практической работе; профессиональное сопровождение формирования правового поля при осуществлении целей и задач государства образования; создание политически и юридически благоприятных условий для реализации каждым человеком своих конституционных и социальных прав, свобод и интересов.

7.1. Понятие, виды и принципы государственной службы

Посредством государственной службы реализуются задачи и функции государственных органов. Этот вид социальной деятельности носит государственно-властный характер и осуществляется гражданами, которые именуются государственными служащими, т. е. лицами, замещающими в установленном порядке ту или иную должность в государственном органе, на предприятии, в учреждении и иной государственной организации.

Государственная служба выступает в качестве связующего звена между государством и гражданами. Среди основных задач государственной службы центральное место отводится защите прав и свобод человека и гражданина, созданию необходимых условий для развития личности, укреплению основ гражданского общества. 27 мая 2003 г. вступил в силу федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», определяющий правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в т. ч. системы управления государственной службой Российской Федерации. Статья 1 этого закона определяет *государственную службу Российской Федерации* как профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

— Российской Федерации;

- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией России, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации (лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации).

С точки зрения содержания государственная служба определяется как деятельность граждан Российской Федерации *по обеспечению исполнения полномочий* Российской Федерации, её субъектов, органов государственной власти, иных государственных органов, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации. Обеспечение исполнения указанных полномочий является тем, на что направлена деятельность государственных служащих.

Система государственной службы включает в себя следующие её виды:

- государственная гражданская служба, под которой понимается вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации;
- военная служба, определяемая как вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства;
- государственная служба иных видов.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

Правовые, организационные и финансово-экономический основы государственной гражданской службы Российской Федерации устанавливаются федеральным законом от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Принципы государственной службы сформулированы в законодательных и иных актах о службе. Под принципами понимаются основополагающие идеи, на которых организуется и осуществляется государственная служба. Основные принципы построения, и функционирования системы государственной службы закреплены в ст. 3 закона «О системе государственной службы Российской Федерации»:

1) федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

2) законность;

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

4) равный доступ граждан к государственной службе;

5) единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

6) взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

7) профессионализм и компетентность государственных служащих;

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

Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Также федеральными законами могут быть предусмотрены другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности.

В соответствии с этим в ст. 4 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» кроме перечисленных выше указываются еще следующие принципы:

— стабильность гражданской службы;

— доступность информации о гражданской службе;

— взаимодействие с общественными объединениями и гражданами.

В соответствии с принципом федерализма и с учетом административно-территориального устройства государственная служба подразделяется на федеральную, находящуюся в ведении Российской Федерации и службу субъектов федерации, находящуюся в их ведении.

7.2. Должности государственной службы

Государственная служба осуществляется на должностях государственной службы, учреждаемых федеральным законом или указом Президента Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Под *должностью* понимается комплекс обязанностей и прав, а также ответственность, определяющие содержание деятельности служащего, его место и роль в системе государственных структур.

Должности государственной службы подразделяются:

— на должности федеральной государственной гражданской службы¹;

— должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;

¹ См.: указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 «О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы».

- воинские должности;
- должности государственных служб иных видов.

Должности государственной службы распределяются по группам и (или) категориям в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и законами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 9 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должности гражданской службы подразделяются на категории и группы. Закон предусматривает следующие категории должностей гражданской службы:

1) *руководители* — должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений. Должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничений срока полномочий;

2) *помощники (советники)* — должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

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

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

Должности гражданской службы подразделяются на следующие группы:

- 1) высшие;
- 2) главные;
- 3) ведущие;
- 4) старшие;
- 5) младшие.

Должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «специалисты» подразделяются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «обеспечивающие специалисты» подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

Действующее законодательство закрепило еще такой формальный признак государственной должности: она должна быть включена в Реестр должностей

стей государственной службы Российской Федерации, который утверждается указом президента. Реестр должностей федеральной государственной службы образуют: перечни должностей федеральной государственной гражданской службы; перечни типовых воинских должностей; перечни типовых должностей правоохранительной службы.

Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Реестр должностей федеральной государственной службы и реестры должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации образуют Сводный реестр должностей государственной службы Российской Федерации.

Гражданским служащим в соответствии с занимаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы присваиваются классные чины.

7.3. Правовое положение (статус) гражданского служащего

Гражданский служащий — гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Все государственные служащие являются субъектами права. Они обладают правами и свободами, а также несут обязанности и ответственность перед обществом и государством наравне со всеми гражданами.

Кроме общеправового статуса государственные служащие обладают служебным, административно-правовым статусом. Возложение на служащих должностных обязанностей и наделение их соответствующими правами производятся в целях успешного осуществления функций по занимаемой должности.

На государственного служащего возлагаются следующие *основные обязанности*:

- 1) соблюдать Конституцию России, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение;
- 2) исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом;
- 3) исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий;
- 4) соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;
- 5) соблюдать служебный распорядок государственного органа;
- 6) поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

7) не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в т. ч. сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

8) беречь государственное имущество, в т. ч. предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

9) представлять предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

10) сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства;

11) соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, установленные федеральными законами;

12) сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Гражданский служащий имеет *право*:

1) на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

2) ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по должности, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями служебного роста;

3) получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесения предложений о совершенствовании деятельности государственного органа;

4) доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений, а также доступ в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации;

5) ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов;

6) защиту сведений о гражданском служащем;

7) должностной рост на конкурсной основе;

8) профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку;

9) членство в профессиональном союзе;

10) проведение по его заявлению служебной проверки.

Государственный служащий имеет право на денежное содержание, ежегодный оплачиваемый отпуск, медицинское страхование, пенсионное обеспечение и другие социальные права, предусмотренные законодательством о труде и федеральными законами о видах государственной службы.

Вместе с тем законодательство предусматривает некоторые *ограничения служащих*, вызванные интересами службы.

Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной судимости;

3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности связано с использованием таких сведений;

4) наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения;

5) близкого родства или свойства с гражданским служащим, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) выхода из гражданства Российской Федерации, приобретения или наличия гражданства другого государства;

7) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

8) непредставления сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Кроме того, федеральным законом установлены *запреты*, связанные с гражданской службой. В связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается:

1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией;

2) замещать должность гражданской службы в случае избрания или назначения на государственную должность, выборную должность в органе местного самоуправления или избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза;

3) осуществлять предпринимательскую деятельность;

4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы;

5) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц;

6) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц;

7) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также агитации по вопросам референдума;

8) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных, религиозных объединений и иных организаций; и иные запреты, установленные ст. 17 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

7.4. Прохождение государственной службы

Под *прохождением* государственной службы понимается система юридических фактов, вызывающих возникновение, изменение и прекращение государственно-служебных отношений: поступление на государственную службу и назначение на должность, присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, аттестацию или квалификационный экзамен, а также другие обстоятельства в соответствии с законодательством о государственной службе.

Поступление на государственную службу

Согласно ст. 21 закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которым установлены правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации, на гражданскую службу вправе поступать лишь граждане Российской Федерации. В связи с этим не допускается прием на государственную службу иностранных граждан, а также лиц без гражданства.

Для государственных служащих установлены более жесткие по сравнению с другими работниками требования при приеме их на работу (государственную службу). В отличие от ТК РФ, который допускает прием на работу с 14 лет, право поступления на государственную службу имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным для государственных служащих федеральным законом.

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

Обязательным условием поступления на государственную службу является знание государственного языка, которым, в соответствии со ст. 68 Конституции России, на всей территории государства является русский язык.

При поступлении на гражданскую службу государственный служащий заключает *служебный контракт* — соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы, в котором устанавливаются права и обязанности сторон. Форма служебного контракта установлена указом Президента Российской Федерации от 16 февраля 2005 г. № 159 «О примерной форме служебного кон-

тракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации».

Служебный контракт может быть заключен как на определенный срок (срочный служебный контракт), так и на неопределенный срок. Срочный служебный контракт заключается в случаях, когда отношения, связанные с гражданской службой, не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом категории замещаемой должности гражданской службы или условий прохождения гражданской службы, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Срочный служебный контракт заключается в случае:

- замещения отдельных должностей гражданской службы категории «руководители», а также должностей гражданской службы категории «помощники (советники)». При этом срок служебного контракта для граждан, находящихся на государственных должностях категории «помощники (советники)» ограничен сроком, на который назначаются или избираются соответствующие лица, замещающие государственные должности категории «руководители»;

- замещения должности гражданской службы на период отсутствия гражданского служащего, за которым в соответствии с федеральными законами сохраняется должность гражданской службы;

- замещения должности гражданской службы после окончания обучения гражданином, заключившим договор на обучение в образовательном учреждении профессионального образования с обязательством последующего прохождения гражданской службы;

- замещения должности гражданской службы в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации, иных представительствах Российской Федерации и представительствах государственных органов, находящихся за пределами территории Российской Федерации;

- замещения должности гражданской службы в государственном органе, образованном на определенный срок или для выполнения определенных задач и функций;

- замещения временной должности гражданской службы или должности гражданской службы на период временного отсутствия гражданского служащего по соглашению сторон служебного контракта;

- замещения должности гражданской службы, по которой может устанавливаться особый порядок оплаты труда гражданских служащих, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности;

- в иных случаях, установленных федеральными законами.

С гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы на основании служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, и достигшим возраста 70 лет, указанный служебный контракт перезаключается на срочный служебный контракт, на срок от одного года до пяти лет.

В соответствии с п. 3 ст. 24 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в служебном контракте указываются: наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием подразделения государственного органа; дата начала исполнения должностных

обязанностей; права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент; виды и условия страхования (социального, медицинского); права и обязанности представителя нанимателя; условия профессиональной служебной деятельности; режим служебного времени и времени отдыха; условия оплаты труда, иные условия, установленные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами.

Дополнительно в служебном контакте могут предусматриваться следующие условия:

- испытательный срок при поступлении на государственную службу;
- неразглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну;
- показатели результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и связанные с ними условия оплаты его труда;
- иные условия, не ухудшающие положения гражданского служащего по сравнению с положением, установленным нормативными правовыми актами.

При поступлении на государственную службу гражданин обязан представить представителю нанимателя следующие документы:

- 1) заявление с просьбой о поступлении на гражданскую службу и замещении должности гражданской службы;
- 2) собственноручно заполненную и подписанную анкету установленной формы;
- 3) паспорт;
- 4) трудовую книжку, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;
- 5) страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;
- 6) свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации;
- 7) документы воинского учета (для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу);
- 8) документ об образовании;
- 9) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Все сведения, представленные гражданином при поступлении на государственную службу, а также при решении вопроса о его назначении на высшую государственную должность государственной службы подлежат обязательной проверке.

Аттестация государственных служащих

В указе Президента Российской Федерации «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» определён новый порядок проведения аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, замещающих должности государственной гражданской службы Российской Федерации в федеральном государственном органе, государственном органе субъекта Российской Федерации или их аппаратах.

Целью аттестации является определение соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности.

Аттестации не подлежат гражданские служащие:

а) проработавшие в занимаемой должности гражданской службы менее одного года;

б) достигшие возраста 60 лет;

в) беременные женщины;

г) находящиеся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация указанных гражданских служащих возможна не ранее, чем через год после выхода из отпуска;

д) замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный служебный контракт;

в) в течение года со дня сдачи квалификационного экзамена.

Существуют очередная и внеочередная аттестация. Главный итог аттестации оценка работы служащего.

По результатам аттестации гражданского служащего аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений:

1) соответствует замещаемой должности гражданской службы;

2) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

3) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;

4) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

Присвоение классных чинов

Гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты», а в случаях, определяемых Президентом Российской Федерации, — должности гражданской службы категории «руководители», сдают квалификационный экзамен.

Квалификационный экзамен проводится по установленной форме для оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего конкурсной или аттестационной комиссией с целью присвоения ему классного чина.

Квалификационный экзамен проводится по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года. Проведение подобных проверок допускается также и ранее указанного срока по личной инициативе гражданского служащего.

Порядок присвоения и сохранения классных чинов федеральной гражданской службы, соотношение классных чинов федеральной гражданской службы и воинских и специальных званий, классных чинов правоохранительной службы, а также соотношение классных чинов федеральной гражданской службы и класс-

ных чинов гражданской службы субъектов Российской Федерации определяется указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113, утвердившим Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской федеральным государственным гражданским служащим. В соответствии с п. 2 данного Положения установлены следующие классные чины, соответствующие группам должностей федеральной государственной гражданской службы:

— гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы высшей группы, присваивается классный чин гражданской службы — действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3 класса;

— гражданским служащим, замещающим должности федеральной гражданской службы главной группы, присваивается классный чин гражданской службы — государственный советник Российской Федерации 1, 2 или 3 класса. Классный чин государственного советника Российской Федерации в федеральных органах исполнительной власти присваивается Правительством Российской Федерации. В иных федеральных государственных органах указанный классный чин присваивается руководителем федерального государственного органа;

— гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы ведущей группы, представителем нанимателя присваивается классный чин гражданской службы — советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 или 3 класса;

— гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы старшей группы, присваивается классный чин гражданской службы — референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 и 3 класса;

— гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы младшей группы, присваивается классный чин государственной гражданской службы — секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 и 3 классов.

Срок гражданской службы в присвоенном классном чине исчисляется со дня присвоения классного чина.

Продвижение по службе

Продвижение по службе, заключающееся в перемещении с занимаемой должности на более высокую должность в том или ином государственном органе, определяется как неотъемлемый элемент прохождения службы и способ реализации служебной перспективы. В настоящее время законодательно закреплён следующий порядок: государственному служащему, при надлежащем выполнении должностных полномочий, зафиксированном при аттестации, предоставляется и обеспечивается право на продвижение по службе, причем реализуется оно посредством проведения конкурса на замещение государственных должностей. Последнее мероприятие обеспечивает альтернативность процесса выдвижения на должность, что должно создавать здоровую конкуренцию среди соискателей и, как следствие, способствовать назначению на должность наиболее достойных кандидатов.

Для замещения должностей государственной службы создаются федеральный кадровый резерв, кадровый резерв в федеральном государственном органе, кадровый резерв субъекта Российской Федерации и кадровый резерв субъекта Российской Федерации и кадровый резерв в государственном органе субъекта Российской Федерации.

Включение гражданского служащего (гражданина) в кадровый резерв государственного органа для замещения должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса.

Прекращение государственной службы

В соответствии с п. 1 ст. 36 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий может расторгнуть служебный контракт и уволиться с гражданской службы по собственной инициативе. Государственная служба прекращается, в т. ч., в связи с выходом на пенсию.

Помимо оснований, предусмотренных российским законодательством о труде, увольнение государственного служащего может быть осуществлено по инициативе руководителя государственного органа по дополнительным (специальным) основаниям, предусмотренных в федеральном законе:

- 1) по достижении им предельного возраста, установленного для замещения государственной должности государственной службы;
- 2) при прекращении гражданства Российской Федерации;
- 3) при несоблюдении обязанностей и ограничений, установленных для государственного служащего;
- 4) при разглашении сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;
- 5) при возникновении других обстоятельств.

Кроме того, основаниями для прекращения государственной службы являются:

- истечение срока действия контракта;
- неизбрание (для выборных должностей) на новый срок;
- отставка;
- ликвидация должности, занимаемой служащим;
- служебное несоответствие;
- грубое либо систематическое нарушение служебной дисциплины и др.

* * *

Современная государственная служба Российской Федерации представляет собой правовую материю, которая находится в постоянном движении: она изменяется, дополняется, идёт поиск новых инструментов в разрешении существующих проблем, разрабатываются новые нормативные акты, регламентирующие государственно-служебные отношения.

Государственная служба — важнейший инструмент государства. Она на всем пространстве России должна быть в высшей степени организационно отлажена, законодательно обеспечена, укомплектована специалистами высшей квалификации.

Кризис нынешней системы государственной службы напрямую отражается во всех сферах государства — в экономике, финансовой и банковской деятельности, в решении социальных вопросов, в науке и культуре, обороне и безопасности, межнациональной политике. Россия явно подошла к тому рубежу, когда от качества государственной службы, деятельности чиновничества зависит не только судьба отдельных россиян, но и будущее всего государства.

Продвижение по службе должно определяться в первую очередь личными качествами служащего, его опытом, профессионализмом, компетенцией, квалификацией, пригодностью к данному виду службы.

Дальнейшее укрепление нормативно-правовой базы государственной службы призвано к дальнейшему её развитию по пути повышения правового статуса органов управления государственной службой и кадровых служб государственных органов, установления четких правил, обеспечивающих увязку должностных перемещений государственных служащих с результатами труда, обучения и использования полученных знаний.

Сейчас в государственном аппарате желательно иметь руководителей — специалистов с высоким уровнем общего развития, с достаточным опытом работы по специальности. Такие качества руководителей, как широкий кругозор, должные моральные устои и организаторские специальности, не менее важны, чем знание специфики той или иной сферы государственного управления.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Дайте определение государственной службы.
2. Что понимается под видом государственной службы? Перечислите ее виды.
3. Назовите правовую основу государственной службы.
4. Перечислите принципы государственной службы
5. Что такое государственная гражданская служба?
6. Как соотносятся государственная гражданская служба и государственная служба?
7. Перечислите основные принципы государственной гражданской службы.
8. Что такое государственная гражданская должность?
9. Какова классификация государственных гражданских должностей?
10. Раскройте понятие «классный чин государственных гражданских служащих.
11. Назовите виды классных чинов государственных гражданских служащих.
12. Перечислите общие права государственного гражданского служащего.
13. Назовите общие обязанности государственного гражданского служащего.

Тема 8

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебные вопросы:

8.1. Понятие и виды форм управленческой деятельности субъектов исполнительной власти.

8.2. Правовые акты управления: понятие и виды. Классификация правовых актов.

8.3. Административный договор.

8.4. Формы государственного управления в деятельности органов внутренних дел.

Задачи и функции государственного управления реализуются в конкретных действиях органов и должностных лиц, осуществляющих управление. Эти действия находят внешнее выражение в определенных формах управленческой деятельности.

Каждый вид государственной деятельности характеризуется определенными внешними проявлениями и регламентируется соответствующими нормативными правовыми актами.

Исполнительная и распорядительная деятельность, осуществляемая органами исполнительной власти и их должностными лицами, может выражаться в издании подзаконных актов и других действиях, характеризующих их как субъектов внешних и внутриорганизационных управленческих отношений.

Действия, совершаемые субъектами исполнительной власти, по своему характеру и назначению различны. Значит, должны быть различными и варианты их внешнего выражения. Особое значение при этом имеет тот факт, что в таком выражении прежде всего нуждаются те из них, в которых заключено непосредственное управляющее (упорядочивающее) воздействие того или иного субъекта исполнительной власти на соответствующий объект. Иначе цель управления вообще не достигается.

Государственная власть не реализуется сама по себе. Она всегда воплощается в конкретных действиях различного рода, выражающих их содержание и направленность, и совершаемых ее субъектами, т. е. соответствующими государственными органами. Данное условие полностью применимо и к деятельности исполнительных органов государственной власти повседневно и многообразно ее реализующих.

Изложенная позиция позволяет перейти к рассмотрению теоретических положений, выработанных наукой административного права, об административно-правовых формах и методах реализации исполнительной власти, провести их видовую классификацию как специфических научно-практических категорий.

8.1. Понятие и виды форм управленческой деятельности субъектов исполнительной власти

Задачи и функции государственного управления реализуются в конкретных действиях органов и должностных лиц, осуществляющих управление. Эти действия находят внешнее выражение в определенных формах управленческой деятельности.

Следует отметить, что в юридической науке не выработан единый подход к понятию «форма государственного управления».

Так, в частности, по мнению Ю.Н. Старилова, правовая форма управления — «это внешнее выражение практической реализации функций и методов, самого управляющего воздействия, конкретных действий, производимых в процессе осуществления исполнительной власти, административной деятельности»¹.

Ю. М. Козлов под формой управления понимает «внешне выраженное действие исполнительного органа (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия»².

Д. Н. Бахрах, в свою очередь, утверждает, что формами управленческой деятельности являются способы выражения ее содержания, система внутренне взаимосвязанных способов осуществления функций управления, определенное внешнее выражение конкретных управленческих действий как части управленческой деятельности³.

На основе анализа точек зрения ученых можно констатировать, что содержание процесса управления раскрывается понятиями «функции управления», «методы управления» и «формы управления».

Таким образом, одним из наиболее важных вопросов теории административного права является вопрос о том, как, с помощью каких средств и в каких формах осуществляется государственное управление, реализуется исполнительная власть.

В специальной литературе 1990-х годов вместо термина «форма управления» использовалось понятие «форма осуществления исполнительной власти» (Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д.), т. к. Конституция Российской Федерации и многие законы не оперируют понятием «государственное управление». Различие в данном случае не принципиально, однако, поскольку в административном праве термин «управление» (государственное или публичное) является ключевым, то, соответственно, следует придерживаться именно его, т. е. говорить о формах управления или государственного управления.

Наиболее точной представляется точка зрения Ю. Н. Старилова как содержащая более развернутое определение указанной дефиниции.

Формы управленческой деятельности многообразны, следовательно, единое по своей сути понятие таких форм нуждается в определенной классификации.

¹ Старилов Ю. Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 2. Кн. 2. Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. — Воронеж, 2001. С. 13.

² Административное право / под ред. Ю. М. Козлова. — М., 1999. С. 137.

³ Бахрах Д. Н., Хазанов С. Д. Формы и методы деятельности государственной администрации: учеб. пособие. — Екатеринбург, 1999. С. 3, 4.

В отечественной науке административного права виды форм управленческих действий разными авторами классифицируются по различным основаниям.

Целесообразно обратить внимание на критерии классификации административно-правовых форм, предложенные В. Д. Сорокиным, Д. М. Овсянко, А. П. Кореневым, Ю. Н. Стариловым¹ по юридическому значению действий органа управления (их последствиям) формы подразделяются на правовые и неправовые; по содержанию — правотворческие (правоустановительные), правоприменительные; по целенаправленности (целям использования) — внутренние и внешние; по способу выражения — словесные (письменные и иные), конклюдентные.

Дадим краткую характеристику классифицируемым формам управления.

1. Правовые формы всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия, связаны с изданием правовых актов управления, которые влекут возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений между субъектом и объектом управления, либо имеют иное правовое значение, а потому они и в максимальной степени претендуют на обозначение их в качестве административно-правовых форм управления.

1.1. По содержанию правовая форма государственного управления подразделяется на правотворческую (правоустановительную), связанную с созданием правовых норм, разработкой, обсуждением и принятием правовых актов управления; и правоприменительную, связанную с исполнением законодательных и иных нормативных правовых актов с целью применения нормы права в конкретном случае.

Основными и наиболее значимыми правовыми формами реализации исполнительной власти являются:

— издание нормативных правовых актов, т. е. выработка правовых норм, их усовершенствование, изменение или отмена. Как правило, такого рода нормы содержатся в тех юридических актах, которыми закрепляется организационно-правовой статус исполнительного органа (должностного лица)²;

— издание ненормативных и индивидуальных правовых актов (например, составление официальных статистических данных³, выдача справки с места службы, издание приказа о назначении на должность);

— заключение публично-правовых договоров (административных договоров, международных соглашений (например, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном признании виз и по иным вопросам, связанным с въездом иностранных граждан и лиц без гражданства на территории государств — участников Договора о создании Союзного государства от 19 июня 2020 года));

— совершение юридически значимых действий или действий юридического характера на основе закона или на основе изданного правового акта управления

¹ Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. — М., 1968. С. 38; Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. — М., 2000. С. 269; Коренев А. П. Административное право России: учебник: в 3 ч. — М., 1996. Ч. 1. С. 156.

² См., например, указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации».

³ См., например, ст. 5 федерального закона от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

(например, составление протоколов об административных правонарушениях в рамках требований ст. 28.3. КоАП РФ, проведение государственной регистрации, осуществление контрольных и надзорных мероприятий¹, выдача, приостановление и аннулирование лицензий, сертификация товаров, услуг, выдача документов, подтверждающих наличие специального права, в частности на ношение оружия, на вождение транспортных средств и другие юридические действия).

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

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

Например, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 15 сентября 2020 г. № 1428 «О принимаемых приглашающей стороной мерах по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации»² приглашающая сторона обязана предоставить иностранному гражданину своих доступных контактных данных для поддержания связи, в т. ч. с помощью информационных технологий; реализовать заявленные при оформлении приглашения гарантии и материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина; оказать содействие иностранному гражданину в реализации заявленной им цели въезда в Российскую Федерацию и т. д.

Правоохранительная форма правоприменения направлена на охрану урегулированных юридическими нормами управленческих отношений, призвана обеспечить их неприкосновенность. Посредством этой формы деятельности разрешаются юридические споры, возникающие в сфере управления, осуществляется защита субъективных прав граждан, государственных органов, других субъектов в сфере управления, применяются меры государственного принуждения к лицам, не выполняющим административно-правовые и иные юридические обязанности. Например, в соответствии со ст. 3.2. КоАП РФ сотрудники полиции за совершение административных правонарушений могут применять административные наказания в виде предупреждения и административного штрафа.

Таким образом, правоприменительная деятельность органов и должностных лиц, осуществляющих исполнительную власть, включает в себя: установление фактических обстоятельств дела; выбор, отыскание соответствующей нормы права, которую надлежит применить к данной ситуации (проверка подлинности юридической силы нормы, выявление пределов ее действия во време-

¹ См., например, ст. 2 федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

² См.: ст. 2 постановления Правительства РФ от 15.09.2020 № 1428 «О принимаемых приглашающей стороной мерах по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации».

ни и пространстве); уяснение смысла и содержания нормы, т. е. ее толкование¹; принятие по делу решения (индивидуального акта), исполнение акта.

1.3. По целенаправленности (целям использования) правовые формы управленческой деятельности подразделяются на внутренние и внешние.

Внутренние правовые формы управленческой деятельности используются для решения организационно-штатных вопросов, ведения делопроизводства, руководства сотрудниками и структурными подразделениями внутри самого органа, а также управления нижестоящими по подчиненности органами. Например, организация и ведение делопроизводства в органах внутренних дел, обеспечивается в соответствии с требованиями приказа МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации»².

Внешние правовые формы управленческой деятельности используются в целях обеспечения выполнения возложенных на орган задач и функций, составляющих содержание управленческой деятельности. Например, сотрудники полиции имеют право использовать на безвозмездной основе возможности средств массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации в целях установления обстоятельств совершения преступлений, лиц, их совершивших, а также для розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, предварительного следствия или суда, и лиц, пропавших без вести³.

1.4. По способу выражения правовые формы государственного управления подразделяются на словесные (письменные и устные) и конклюдентные (с помощью жестов, сигналов, знаков и т. п.).

Наиболее распространенный способ выражения результата управленческой правоприменительной деятельности — индивидуальный письменный акт-документ. Он используется при решении вопросов (дел), требующих фиксации правоприменения, его стабильности, точности, определенности и т. п.

Широко используется и устный способ (устные приказы, указания, распоряжения, команды). Этот способ часто применяется при решении вопросов оперативного характера.

Правоприменение может осуществляться при помощи определенных жестов, сигналов, движений, знаков и других конклюдентных действий при условии, что данная форма государственного управления закреплена действующим законодательством. Например, постановление Правительства РФ от 09 декабря 2014 г. № 1342 «О порядке оказания услуг телефонной связи» предусматривает, что изменение договора осуществляется в письменной форме или путем совер-

¹ См., например, постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

² См.: п. 4 приказа МВД России от 20.06.2012 № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации».

³ См.: ст. 13 федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».

шения конклюдентных действий, перечень и порядок осуществления которых определяются договором¹.

II. Неправовые формы управленческой деятельности не требуют полного и строгого, определенного законом юридического оформления, 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 осуществления исполнительной власти могут предшествовать правовым, сопутствовать им, либо следовать за ними.

Неправовые формы управления традиционно включают:

2.1. Организационные, организационно-инструкционные действия или мероприятия (например, проведение совещаний, заседаний, инструкторско-методических занятий, распространение положительного опыта, разработка методических рекомендаций² и указаний, и др.);

2.2. Материально-технические действия — действия, которые призваны обеспечить эффективность государственно-служебной деятельности. Они облегчают процесс управления, повышают производительность и культуру управленческого труда. К ним относятся: действия, связанные с ведением делопроизводства на кафедре, в учебном отделе, в институте с использованием возможностей Интернета, ЭВМ, современных средств связи, регистрация фактов, оформление документов (служебных удостоверений), размножение материалов и документов и их рассылка и многие другие действия.

Выбор и использование того или иного способа выражения правовых форм управленческих действий обуславливается юридическими свойствами формы управления (правовые или неправовые).

Таким образом, форма управления — это внешнее выражение содержания управления, пределы конкретных управленческих действий, совершаемых непосредственно государственными органами и органами местного самоуправления. Форма управления — это определенная часть управленческой деятельности органа, его структурных подразделений и должностных лиц.

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

8.2. Правовые акты управления: понятие и виды.

Классификация правовых актов

Проблема правовых актов связана с методами и формами юридического документирования управленческих решений — облечения их в официальную

¹ См., например: ст.47 постановления Правительства РФ от 09.12. 2014 № 1342 «О порядке оказания услуг телефонной связи».

² См., например: Методические рекомендации о правилах поведения и организационной защите персональных данных сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и их близких в сети «Интернет», подготовленные ГУСБ МВД России 13.03.2020.

форму. Названия юридически оформленных решений в сфере управления, принимаемых от имени государства, достаточно разнообразны. В этих случаях говорят о «правовых актах управления», об «актах государственной администрации», о «юридических актах в административном праве», о «нормативно-правовых актах», «подзаконных актах управления», «административно-правовых актах». Каждый из приведенных вариантов отражает определенную сторону правового регулирования в сфере государственного управления. Бесспорно, что нормативные административно-правовые акты государственного управления являются разновидностью нормативных правовых актов.

Посредством правовых актов управления, как нормативного, так и индивидуального характера, реализуется компетенция органов исполнительной власти в правовой форме.

Правовые акты управления являются наиболее распространенной юридической (административно-правовой) формой реализации задач, целей и функций исполнительной власти.

Обобщение обозримых характеристик таких видных ученых-административистов, как Ю. М. Козлов, Б. В. Россинский, Д. М. Овсянко, А. П. Коренев, Ю. Н. Стариков, о правовых актах управления позволяет сформулировать их определение следующим образом. *Административно-правовой акт управления* — это подзаконное официальное управленческое решение, принятое органом исполнительной власти в односторонне-властном порядке в соответствии с его полномочиями, порождающее юридически значимые последствия и обязательное к исполнению.

Административно-правовому акту присущи следующие характерные признаки:

1. Подзаконность акта исполнительной власти означает, что его юридическая сила ниже, чем закона, поскольку он принимается на основе и в соответствии с действующими законами, должен соответствовать по содержанию форме и порядку издания установленным требованиям. Например, ст. 115 Конституции России определяет, что «на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов, распоряжений, поручений Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации».

2. Официальность акта исполнительной власти состоит в том, что решение принимается органами или должностными лицами не от своего имени, а от имени государства. Во всех случаях воля, выраженная в актах управления, является государственной. Отсюда — властный характер акта управления, обязательность содержащихся в нем предписаний. Неисполнение или ненадлежащее исполнение этих требований влечет соответствующую юридическую ответственность.

3. С точки зрения содержания акт исполнительной власти — это управленческое решение, касающееся задач и функций исполнительной и распорядительной деятельности. Субъекты управления принимают такие акты в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственной, социально-

культурной и административно-политический сферами. К числу рассматриваемых актов относятся только правовые акты управления, а именно акты, издание которых влечет юридические последствия в виде установления (изменения отмены) правовых норм или установления (изменения, прекращения) конкретных правоотношений в сфере исполнительной власти. В этом заключается отличие правовых от неправовых форм осуществления исполнительной власти (организационных действий и материально-технических операций).

Юридическое значение административных актов заключается в том, чтобы показать их правовую роль в юридической практике не только органов государственного управления и местного самоуправления, но и органов законодательной (представительной) и судебной властей. Раскрытие юридического значения актов управления позволит ответить, например, на вопросы о том, для чего нужны акты управления в системе практического управления, могут ли они содействовать улучшению механизма правового регулирования и др.

В результате можно будет выделить следующие аспекты юридического значения административных актов, которые:

— выступают в качестве юридических фактов, т. е. являются фактическими основаниями для возникновения, изменения или прекращения правоотношений в сфере управления (например, поступление гражданина РФ на службу в полицию, служит юридическим фактом, порождающим соответствующие служебные отношения);

— будучи нормативными актами, устанавливают, изменяют или отменяют нормы права. Нормативные или индивидуальные акты управления могут регламентировать поведение того или иного субъекта, причем часто возлагая на него конкретные обязанности или предоставляя ему определенные права (или же устанавливая и то и другое);

— могут служить правовым и фактическим основанием для подготовки и издания других актов управления (например, на основе приказа Министра МВД России может быть издан приказ начальника Санкт-Петербургского университета МВД России);

— могут выступать и в качестве юридических документов — доказательств для суда, основанием для возбуждения судебного дела (об увольнении работника, о признании недействительным ордера на жилую площадь и др.);

— могут стать важнейшим условием действительности других актов (например, выдача администрацией решения о государственной регистрации юридического лица дает возможность ему участвовать в различных гражданско-правовых и административно-правовых отношениях, например, Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации организует и осуществляет выдачу в установленном порядке гражданам и организациям лицензий, разрешений и иных видов документов, связанных с оборотом оружия, частной охранной или частной детективной деятельностью¹.

В науке административного права разработаны различные подходы к классификации актов административно-правового управления. В основу классификации предлагаются различные критерии. Рассмотрим критерии класси-

¹ См.: подп. 19 п. 9 указа Президента РФ от 30.09.2016 № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации».

фикации, которые предложены такими учеными-административистами, как А. П. Корнев, Д. М. Овсянко, Л. Л. Попов и рядом других ученых.

Наиболее общими критериями деления этих актов являются их юридические свойства; срок действия; территория действия; характер компетенции исполнительных органов, издающих акты; в зависимости от уровня органов, принимающих акты управления и их названия; форма выражения актов.

По юридическим свойствам акты управления подразделяются на нормативные, индивидуальные, акты смешанного характера.

Нормативные правовые акты — это акты, подзаконного административного нормотворчества, в которых содержатся нормы права. Они принимаются с целью регулирования однотипных общественных отношений, рассчитаны на длительный срок действия и не имеют конкретного персонифицированного адресата (например, правила дорожного движения, правила воинского учета, правила паспортизации и многие другие).

Нормативными актами управления определяется правовой статус органов исполнительной власти: Положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, утверждаются Президентом Российской Федерации¹ (например, указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»); Положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, утверждаются Правительством Российской Федерации (например, постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 409 «О Федеральном агентстве по делам молодежи»)².

Индивидуальные правовые акты управления — это акты, устанавливающие и изменяющие или отменяющие права и обязанности конкретных лиц. В отличие от нормативных актов они носят четко выраженный правоисполнительный (правоприменительный) характер (их иногда называют правоприменительными актами управления). Они не содержат норм права, устанавливающих общеобязательные правила поведения для неограниченного круга лиц. Разрешают конкретный индивидуальный вопрос управления (дела) на основе законов и иных нормативных актов. Примером таких актов могут служить указы Президента РФ, постановления Правительства РФ о назначении конкретных лиц на соответствующие должности, присвоении специальных званий (указ Президента РФ от 21.01.2020 № 33 о назначении Владимира Александровича Колокольцева министром внутренних дел Российской Федерации, указ Президента Российской Федерации № 355 от 11.07.2021 о присвоении начальнику Санкт-Петербургского университета МВД России Александру Владимировичу Травникову специального звания генерал-лейтенанта полиции).

Смешанные акты управления содержат в себе как нормы права, так и решения по индивидуальным управленческим делам. Такие акты управления принимаются по целому комплексу взаимосвязанных вопросов управления об-

¹ См.: п. 7 указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

² См.: указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

щего и индивидуального частного значения. В них наряду с общими правилами (нормами права) содержатся предписания, адресованные конкретным органам исполнительной власти и должностным лицам (например, указ Президента РФ от 15.02.2006 № 116 «О мерах по противодействию терроризму», т. к. в нем помимо определения правового статуса Национального антитеррористического комитета определены и составы самого антитеррористического комитета и комиссий по должностям правоохранительных органов.

По сроку действия правовые акты управления делятся на акты с неопределенным сроком действия (бессрочные), срочные и временные.

Бессрочные акты управления это те акты, в которых срок действия точно не установлен, их можно применять в течение неограниченного срока. Они действуют до тех пор, пока акт не будет отменен в законном порядке.

Срочные акты — это акты, в которых указан срок их действия. По истечении данного срока акт управления утрачивает свою силу или принимается нормативный акт о продлении действия срочной нормы. Так, в Санкт-Петербурге неоднократно продлевались ограничительные меры, сдерживающие распространение коронавирусной инфекции (например, масочный режим устанавливался с 01.06.2020 по 29.11.2020¹, а затем постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 25.01.2022 № 35 «О внесении изменений в постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2020 № 121» продлен до 31.03.2022).

Временные акты — это акты управления, действующие в течение неопределенного, но, как правило, непродолжительного времени².

По территории действия правовые акты управления подразделяются:

- на действующие в пределах определенной территории (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации³, муниципального образования);
- административные акты локального характера (распространяются на территории района, города⁴, поселка, института, предприятия, учреждения и т. п.).

В зависимости от характера компетенции исполнительных органов, издающих акты, выделяются:

1. Акты управления органов общей компетенции (постановления Правительства Российской Федерации, постановления правительств субъектов Российской Федерации (например, постановление Правительства Санкт-Петербурга

¹ См.: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2020 № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19».

² См., например, постановление Правительства РФ от 20.02.2021 № 239 «Об утверждении Временного положения о расследовании страховых случаев причинения вреда здоровью медицинского работника в связи с развитием у него полученных при исполнении трудовых обязанностей заболевания (синдрома) или осложнения, повлекших за собой временную нетрудоспособность, но не приведших к инвалидности, вызванных новой коронавирусной инфекцией, подтвержденной лабораторными методами исследования, а при невозможности их проведения — решением врачебной комиссии, принятым на основании результатов компьютерной томографии легких».

³ См., например, Устав Санкт-Петербурга (принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14.01.1998).

⁴ См., например, Устав городского округа Самара Самарской области (принят решением Думы городского округа Самара от 10.07.2006 № 294).

«О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)». Эти акты всегда издаются органами государственного общего управления, и они регламентируют важнейшие вопросы государственного управления во всех отраслях и сферах управления.

2. Акты управления органов отраслевой компетенции (приказы федерального министра, руководителей федеральных служб и федеральных агентств). Эти административные акты регламентируют общественные отношения или разрешают возникающие в сфере управления споры (дела) только в какой-то конкретной отрасли государственного управления (например, в сфере внутренних дел, государственной безопасности, обороны, таможенных правил и др.).

3. Акты управления органов межотраслевой (надведомственной) компетенции (например, приказы Минфина России, приказы Федеральной антимонопольной службы, Федеральной службы государственной статистики и др.). Эти акты принимаются органами межотраслевого управления и направлены прежде всего на решение вопросов, имеющих важнейшее значение для нескольких отраслей или сфер государственного управления. Они обязательны для исполнения всеми министерствами, ведомствами, органами, организациями, должностными лицами независимо от ведомственной подчиненности, а также гражданами.

В зависимости от уровня органов, принимающих акты управления и их названия, различают:

- указы и распоряжения Президента Российской Федерации;
- постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;
- постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции, положения, уставы, издающиеся федеральными органами исполнительной власти;
- указы (постановления) и распоряжения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Как правило, указы, постановления, приказы, инструкции, правила и положения являются нормативными актами управления. Издание правовых актов нормативного характера в виде писем и телеграмм не допускается.

В зависимости от формы выражения выделяются:

- словесные (письменные и устные) акты управления;
- конклюдентные акты управления.

Письменный административный акт представляет собой оформленный в соответствии с предъявляемыми требованиями письменный документ, в котором содержатся требования, предписания, положения, правила и т. д.

Устные административные акты (приказы, распоряжения, команды, указания и т. п.) не требуют соответствующего письменного оформления, т. к. они предназначены для быстрого и оперативного вмешательства в текущее управление в целях решения каждодневных управленческих задач и выполнения общих функций управления.

Все большее применение находит конклюдентная форма правовых актов: дорожные знаки, специальные сигналы и обозначения, звуковые и шумовые сигналы, движение, флажковые сигналы и т. д.

Порядок издания, опубликования и вступления в силу правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации устанавливаются Конституцией России (ст. 15, 90, 115), а также указом Президента Российской Федерации от 23 мая № 763 «О порядке опубликования

и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Субъекты Российской Федерации, на основании вышеуказанных нормативных актов, имеют право принимать законы о правовых актах, принимаемых органами государственной власти конкретного субъекта¹.

Президент Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции России, федеральных конституционных законов, федеральных законов издает указы и распоряжения.

Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции России, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения.

Акты Президента Российской Федерации и акты Правительства Российской Федерации в течение 10 дней после дня их подписания подлежат официальному опубликованию в «Российской газете», Собрании законодательства Российской Федерации и на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru), функционирование которого обеспечивает Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России).

Акты Президента Российской Федерации и акты Правительства Российской Федерации могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи.

Акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 7 дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, в т. ч. акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

В актах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации может быть установлен другой порядок вступления в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Минюсте России, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Например, государственной регистрации в Минюсте России подлежат нормативные правовые акты федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств, содержащие правовые нормы, которые затрагивают:

¹ См., например, закон Санкт-Петербурга от 18.06.1997 № 101-32 «О правовых актах, принимаемых органами государственной власти Санкт-Петербурга и их структурными подразделениями».

— гражданские, политические, социально-экономические и иные права, свободы и обязанности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства¹;

— гарантии осуществления прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, закрепленные в Конституции Российской Федерации и иных законодательных актах Российской Федерации;

— механизм реализации прав, свобод и обязанностей граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства².

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в течение 10 дней после дня их государственной регистрации подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru).

Вместе с тем нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие сведения, составляющие государственную тайну или сведения конфиденциального характера, и не подлежащие в связи с этим официальному опубликованию, прошедшие государственную регистрацию в Минюсте России, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу.

Официальным опубликованием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти считается первая публикация их полных текстов в «Российской газете» или первое размещение (опубликование) на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru).

Официальными являются также тексты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, размещаемые на интернет-портале «Российской газеты» (www.rg.ru), функционирование которого обеспечивает федеральное государственное бюджетное учреждение «Редакция «Российской газеты».

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Динамика возникновения и изменения общественных отношений в самых различных сферах жизнедеятельности государства и общества требует не только своевременного правового регулирования на всех уровнях публичной власти, но и должного соблюдения требований федерального законодательства, которые предъявляются к содержанию нормативных правовых актов. Такие

¹ См., например, приказ Минобрнауки России от 24.02.2021 № 118 «Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени» (зарег. в Минюсте России 06.04.2021 № 62998).

² См.: п. 9 приказа Минюста России от 23.04.2020 № 105 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

требования можно выразить в нескольких основных позициях. Первая — обеспечение соответствия издаваемых нормативных правовых актов указанной категории Конституции Российской Федерации, законам, а также соблюдение правил юридической техники. Вторая — исключение (недопущение) коррупционных факторов в нормативных правовых актах (их проектах).

Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции¹.

Одной из ключевых задач государственной антикоррупционной политики является создание законодательства, препятствующего совершению коррупционных правонарушений. Решение этой задачи обеспечивается посредством внедрения института антикоррупционной экспертизы, нацеленного на профилактику коррупции².

Таким образом, правовая экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) является видом исследования, в рамках которого анализируется конкретный нормативный правовой акт с учетом комплексного подхода к системе и структуре правовой системы Российской Федерации.

8.3. Административный договор

В последние годы появился новый вид актов, касающихся форм управленческой деятельности — административно-правовые договоры (соглашения). По мнению многих специалистов административного права, это новое еще недостаточно осмысленное явление. Проблема эта дискуссионная, т. к. термин «административные договоры» в законодательстве не зафиксирован.

Анализируя различные точки зрения ученых-административистов³, можно выделить характерные черты административного договора:

- в основе административного договора лежит добровольное согласие его участников, что отличает его от актов государственного управления;
- порядок заключения и расторжения административного договора регламентируется нормами административного права;
- целью административного договора является урегулирование отношений, складывающихся в сфере государственного управления, а его содержанием — управленческие отношения;
- одним из участников административного договора всегда выступает субъект государственного управления;

¹ См.: постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

² См.: ст. 6 федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

³ См., например, Старилов Ю. Н., Давыдов К. В. Административный договор: предъявляемые юридические требования и последствия их нарушения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. — 2013. — № 1. — С. 177–187; Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. — М., 2000. С. 341.

— заключение и исполнение административного договора контролируется вышестоящими органами государственной власти.

Разберем критерии классификации административных договоров:

1. Договоры о компетенции.

Данные договоры позволяют разграничивать полномочия, фактически имеет место их делегирование. Они могут заключаться в рамках федеративных отношений, при передаче полномочий федеральными органами государственной власти органам субъекта Российской Федерации. Правовой основой таких договоров являются ч. 3 ст. 11 Конституции России, федеральные законы¹. Наглядным примером является распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2020 г. № 3637-р «Об утверждении Соглашения между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Правительством Санкт-Петербурга о передаче Правительству Санкт-Петербурга осуществления части полномочий Министерства внутренних дел Российской Федерации по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях».

2. Договоры о сотрудничестве. Данный вид договоров предполагает паритетность, может заключаться между государственными органами в целях координации действий, повышения эффективности решения стоящих задач. Такие договоры часто заключаются в связи с осуществлением органами исполнительной власти полномочий в области торгово-экономических отношений, развития науки и высоких технологий, услуг², здравоохранения и социальной защиты населения, информации (например, Соглашение между Правительством Санкт-Петербурга и Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии о взаимодействии в сфере повышения эффективности использования земель, а также об информационном взаимодействии в целях повышения качества государственных услуг ведомства для граждан и профессиональных участников рынка от 5 августа 2021 года).

3. Договоры о поступлении граждан на государственную службу. Такие договоры представляют собой соглашение между государством в лице соответствующего органа и гражданином, поступающим на государственную службу; устанавливают права и обязанности сторон (например, в соответствии со ст. 23 федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» служебным контрактом признается соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу). При этом представитель нанимателя обязуется предоставить гражданину, поступающему на гражданскую службу, возможность прохождения гражданской службы, обеспечить им прохождение гражданской службы, своевременно и в полном объеме выплачивать гражданскому служащему денежное содержание и предоставить ему государственные социальные гарантии. Гражданин, в свою очередь, обязуется исполнять должностные обязанности

¹ См.: гл. 1-5 федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

² См.: ст. 16 федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

в соответствии с должностным регламентом и соблюдать служебный распорядок государственного органа.

Таким образом, признаки административного договора: является разновидностью правового договора; основывается на нормах административного права; его правовая база содержится в Конституции России и действующем законодательстве; заключается между двумя и большим числом субъектов; одним из его участников выступает орган государственного управления либо его законный представитель; целью является реализация публично-правовых интересов его участников; является результатом взаимного согласования мнений его участников; рассчитан на определенный срок действия; заключается в соответствии с установленной процедурой; не допускается в одностороннем отказ от исполнения договорных обязательств одним из его участников; обеспечивается при помощи системы правовых средств.

8.4. Формы государственного управления в деятельности органов внутренних дел

Деятельность органов внутренних дел направлена на решение широкого круга задач. Поэтому государственное управление в названной сфере характеризуется разнообразием способов воздействия на объекты управления, представляет собой сложную систему. В ней находят выражение различные формы управления.

Так, правовые формы управления в органах внутренних дел включают в себя правотворческую и правоприменительную разновидности, а также заключение административных договоров и совершение иных юридически значимых действий.

Примером правотворческой формы является деятельность Договорно-правового департамента МВД России, которая заключается в разработке приказов, инструкций, выполнении иных функций по совершенствованию нормативно-правового регулирования сферы внутренних дел и организации правовой работы. На уровне МВД республик, ГУ МВД, УВД в пределах компетенции также разрабатываются локальные нормативно-правовые акты. При этом регламентация может относиться как к внутренней организации деятельности конкретного подразделения (внутреннее управление), так и к осуществлению компетенции органа (внешнее управление).

Правоприменение как форма государственного управления в деятельности органов внутренних дел реализуется через выполнение предписаний, содержащихся в соответствующих нормативно-правовых актах.

Правоохранительная форма управления в сфере внутренних дел связана с выполнением контрольной, надзорной и юрисдикционной функций, является средством реализации юридически властных государственных предписаний. В рамках этой формы применяются меры принуждения к лицам, нарушающим нормы административного права, обеспечивается защита прав и законных интересов граждан и организаций, охрана собственности, общественного порядка и общественной безопасности. Например, осуществление производства по делам об административных правонарушениях, назначение административных наказаний, исполнение административных наказаний.

По способу выражения в практической деятельности органов внутренних дел реализуются как словесная (письменная)¹, так и конклюдентная формы управления в виде сигналов, жестов и т. д. (например, в соответствии с п. 1.2 Правил дорожного движения Российской Федерации, «Регулировщик» — лицо, наделенное в установленном порядке полномочиями по регулированию дорожного движения с помощью сигналов, установленных Правилами, и непосредственно осуществляющее указанное регулирование²).

Наиболее распространенной является письменная форма. Она используется при решении вопросов, требующих вынесения правоприменительного акта. Например, постановление о назначении административного наказания.

Вместе с тем весьма широко в административной деятельности полиции используется устная словесная форма: устные приказы, указания, распоряжения, команды, наложение взыскания. Эта форма наиболее часто применяется при решении вопросов повседневного оперативного характера (например, на сотрудников полиции дисциплинарные взыскания объявляются приказами. Замечание и выговор могут быть объявлены публично в устной форме³).

Одной из правовых форм государственного управления в сфере внутренних дел является административный договор. Такие договоры представляют собой соглашение между государством в лице соответствующего органа и гражданином, поступающим на государственную службу; устанавливают права и обязанности сторон (например, между руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел, заключается контракт (соглашение)). При расторжении по инициативе сотрудника органов внутренних дел срочного контракта, заключенного с гражданином, поступающим в образовательную организацию высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме, сотрудник обязан возместить федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел затраты на обучение, за исключением случаев расторжения контракта по одному из следующих оснований:

— заключение военно-врачебной комиссии о невозможности проживания члена семьи сотрудника по медицинским показаниям в местности, в которой сотрудник проходит службу в органах внутренних дел, и отсутствие возможности перевода сотрудника на службу в другую местность;

— необходимость постоянного ухода за отцом, матерью, супругом (супругой), сыном (дочерью) или усыновителем, нуждающимися по состоянию здоровья в соответствии с заключением органа медико-социальной экспертизы по их месту жительства в постоянном постороннем уходе (помощи, надзоре), либо достигшими пенсионного возраста, либо являющимися инвалидами I или

¹ См., например: приказ МВД России от 17.11.2020 № 777 «Об утверждении Правил ношения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации форменной одежды, знаков различия и ведомственных знаков отличия».

² См.: постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения».

³ См.: п. 36 указа Президента РФ от 14.10.2012 № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации».

II группы, при отсутствии возможности ухода со стороны других лиц, обязанных по закону содержать указанных граждан;

— необходимость ухода за ребенком, не достигшим возраста 18 лет, которого сотрудник воспитывает без матери (отца);

— состояние здоровья (болезнь) — на основании заключения военно-врачебной комиссии об ограниченной годности (о негодности) к службе в органах внутренних дел и о невозможности выполнять служебные обязанности в соответствии с замещаемой должностью¹.

Кроме того, между органами внутренних дел и другими государственными органами могут быть заключены договоры о сотрудничестве для решения задач, связанных с обменом информацией, предоставлением помещений, транспорта, кадровой работой и т. д.².

Содержанием иных юридически значимых действий в деятельности органов внутренних дел является опосредованное выражение государственно-властных полномочий на основе уже изданных административно-правовых актов. К ним относятся, например, документирование (составление протокола о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: протокол об административном задержании, личного досмотра), регистрационная деятельность (государственная регистрация автотранспортных средств, регистрация граждан по месту жительства и пребывания).

Особенности актов управления органов МВД России:

— специфический круг субъектов, наделенных правом издания актов управления;

— круг адресатов устанавливается в самом акте;

— соблюдение принципов конспирации в работе с актами управления, имеющими соответствующий гриф секретности;

— повышенная обязательность для исполнителей правовых предписаний, содержащихся в акте управления.

В соответствии с приказом МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации» в деятельности органов внутренних дел образуются следующие основные виды документов: нормативные правовые акты МВД России; индивидуальные правовые акты (персонального характера; действие которых исчерпывается однократным применением); межведомственные соглашения, протоколы; распоряжения; директивы; указания; акты; заключения; докладные записки; справки; обзоры; доклады; пояснительные записки; планы; телеграммы; телефонограммы; факсограммы; письма.

В деятельности органов внутренних дел широкое применение имеют также и неправовые формы государственного управления.

¹ См.: ст. 21, 22 и 84 федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² См., например: распоряжение Правительства РФ от 07.04.2020 № 911-р «Об утверждении Соглашения между МВД РФ и Правительством Москвы о передаче МВД РФ части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность».

К организационным действиям относится подготовка кадров, изучение и распространение положительного опыта, разработка методических рекомендаций и оказание практической помощи на местах, инструктажи, проведение совещаний, конференций. Сущность данной формы заключается в оптимизации работы с личным составом подразделений органов внутренних дел, поскольку в ходе этих организационных действий необходимая управленческая информация доводится до исполнителя наиболее эффективным способом. Применение организационных неправовых форм государственного управления способствует совершенствованию деятельности органов внутренних дел.

Материально-технические действия играют важную роль в получении, обработке, передаче и хранении информации, ведении статистического и оперативного учета. С их помощью производится подготовка справок, обзоров, ориентировок, размножение различных материалов, хранение и оформление документов, ведутся картотеки на определенные категории лиц, осуществляется хозяйственное и техническое обслуживание подразделений и служб органов внутренних дел.

Таким образом, под формой административной деятельности полиции понимаются однородные по своему характеру и правовой природе внешне выраженные группы действий либо их результат, посредством которых осуществляются функции.

Как уже отмечалось, функции органов внутренних дел, включая и полицию, представляют собой составные части (направления) их внешней деятельности, а формы показывают, путем каких действий они практически осуществляются. Форма — это то или иное управленческое действие, имеющее внешнее проявление или внешне выраженный результат управленческой деятельности (например, принятое управленческое решение).

Разнообразие функций и задач, решаемых в процессе административной деятельности полиции, обстановки и условий, в которых она протекает, обуславливает применение различных форм.

* * *

Формы государственного управления, применяемые в деятельности властных субъектов административного права, независимо от их разновидности реализуются исключительно в пределах их компетенции.

Формы государственного управления не являются статичным институтом административного права. Развитие общественных отношений, возникновение новых социально-экономических и юридических условий влияют на содержание существующих форм управления.

Формы государственного управления в деятельности органов внутренних дел с содержательной стороны имеют собственную специфику, обусловленную стоящими перед ними задачами.

Свою деятельность органы МВД России осуществляют в следующих формах:

— правоустановительной — подготовка и издание в пределах своих полномочий правовых актов управления (приказов, директив, инструкций, положений и др.);

- правоприменительной — применение норм права при рассмотрении и разрешении управленческих дел и споров;
- правоохранительной — осуществление контрольно-надзорных управленческих функций (применение мер административно-правового принуждения к физическим и юридическим лицам;
- организационной — проведение совещаний, инструкторско-методических занятий, распространение положительного опыта, ведение делопроизводства, обработка информации и т. д.

Специфика полномочий полиции состоит в том, что при осуществлении внешней деятельности она не издает нормативные акты. Такие акты принимаются только по внутриорганизационным вопросам и всегда адресуются сотрудникам полиции. В них устанавливаются правила служебной деятельности, которые опираются на предписания законов или актов вышестоящих органов и конкретизируют их применение с учетом конкретных условий (например, усиление охраны общественного порядка, организация взаимодействия с общественностью).

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Сформулируйте понятие и назовите виды форм управленческой деятельности субъектов исполнительной власти.
2. По каким критериям и на какие виды можно подразделить формы административно-публичной деятельности?
3. Сформулируйте определение и назовите признаки административно-правовых действий.
4. На какие виды можно подразделить административно-правовые действия? Раскройте содержание выделенных видов.
5. Сформулируйте определение и назовите сущностные признаки административно-правового акта.
6. На какие виды можно подразделить административно-правовые акты? Раскройте содержание выделенных видов.
7. Сформулируйте определение и назовите сущностные признаки индивидуальных административно-правовых актов.
8. На какие виды можно подразделить индивидуальные административно-правовые акты? Раскройте содержание выделенных видов.
9. Сформулируйте определение и назовите сущностные признаки нормативных правовых актов
10. Назовите виды и характерные черты административного договора.
11. Назовите особенности актов управления органов МВД России.

Тема 9

МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Учебные вопросы:

- 9.1. Понятие и сущность методов государственного управления.
- 9.2. Классификация методов государственного управления.
- 9.3. Убеждение как метод государственного управления.
- 9.4. Административное принуждение и его классификация.
- 9.5. Принудительные меры административного предупреждения.
- 9.6. Меры административного пресечения.

Исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного управления выражается не только в определенных формах, но и в методах государственного управления. Если формы — это внешнее проявление управленческой деятельности, то методы характеризуют особенности ее содержания.

Цель данной лекции состоит в том, чтобы раскрыть понятие и виды методов государственного управления; рассмотреть правовые основы и содержание методов управления, используемых в рамках *подзаконной нормотворческой, оперативно-распорядительной и правоохранительной (юрисдикционной) деятельности*; уяснить важность строгого и неуклонного соблюдения законности при их реализации.

9.1. Понятие и сущность методов государственного управления

О правовой категории «метод» применительно к сфере государственно-управленческой деятельности уже шла речь при характеристике административного права как отрасли права, а именно о методе административного права. Поэтому есть необходимость остановиться на критериях разграничения методов административного права как правовой отрасли, и методов государственного управления как вида деятельности, регламентируемой нормами административного права, и обратить внимание на следующие обстоятельства:

1. Как уже было сказано, в методах административного права проявляется регулирующая роль данной отрасли права. В нормативных правовых актах, регулирующих управленческие общественные отношения, содержатся предписания, запреты и дозволения, которые распространяются на всех участников регулируемых отношений, включая и субъектов исполнительной власти.

Однако для обеспечения единства действий недостаточно издать нормы, в которых закреплена господствующая воля, «необходимо обеспечить подчи-

нение граждан и организаций содержащимся в них правилам»¹. В методах управления как раз и закреплён арсенал юридически властных средств, используемых в процессе государственно-управленческой деятельности, т. е. тот «рабочий инструментарий», с помощью которого исполнительные органы (должностные лица) проводят в жизнь общеправовые предписания, запреты и дозволения. С их помощью достигается подчинение воли индивидов (коллективов), которые по определению (или по закону) должны быть подвластны (подчиняться) воле какого-либо субъекта власти.

2. Методы административного права используются субъектами законотворчества и подзаконного нормотворчества. Методы управления (их ещё именуют административно-правовыми методами, методами осуществления управленческих действий) используются только теми, кто официально уполномочен на практическое осуществление государственно-управленческой деятельности в той или иной сфере и в отношении того или иного объекта.

3. Если метод административного права всегда имеет нормативное выражение, проявляется в статике², то метод управления является динамической категорией и представляет собой конкретный способ, прием, средство воздействия субъекта управления на объект, которые реализуются во властеотношениях³, и обеспечивают практическое осуществление задач и функций, стоящих перед субъектом государственно-управленческой деятельности.

Несмотря на указанные различия, это тесно взаимосвязанные правовые категории. Используя методы административно-правового регулирования, субъекты нормотворчества закрепляют в законодательстве методы государственного управления. В свою очередь, субъекты государственного управления, осуществляющие подзаконное нормотворчество, используют методы административного права для регулирования управленческих общественных отношений.

Вместе с тем методы управления имеют присущие им характерные особенности, во многом производные как от природы административно-правового регулирования, так и от существа государственно-управленческой деятельности, в рамках которой происходит практическая реализация исполнительной власти. Эти особенности проявляются в следующем:

- они обеспечивают практическую реализацию исполнительной власти, достижение целей управленческой деятельности;
- используются субъектами исполнительной власти для реализации закреплённой за ними компетенции;
- представляют собой совокупность (систему) способов, приемов, средств, придающих функциям субъекта государственно-управленческой деятельности «работающий» характер;

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. — М.: Изд. гр. НОРМА-ИНФРА•М, 2000. С. 350.

² Под «статикой» в данном случае понимается выражение правил поведения в виде нормативно закреплённых дозволений, предписаний, запретов, устанавливающих конкретные модели поведения участников общественных отношений.

³ Козлов Ю. М. Административное право: учебник. — М.: Юрист, 2005. С. 344.

— с их помощью субъекты исполнительной власти оказывают управляющее (упорядочивающее) воздействие на соответствующие индивидуальные или коллективные, государственные или негосударственные, подчиненные либо неподчиненные объекты;

— они характеризуют содержание управленческих связей между субъектами и объектами государственно-управленческой деятельности. В них – этих способах или приемах — с наибольшей наглядностью проявляется содержание государственной деятельности по управлению важнейшими сферами экономической, социально-культурной и административно-политической жизни общества;

— это способы воздействия на поведение участников управленческих общественных отношений, обеспечивающие преобладание воли субъекта власти;

— в них всегда в той или иной мере выражаются юридически властные полномочия, которыми наделен данный субъект исполнительной власти;

— они проявляются в установлении обязательных для конкретных адресатов предписаний индивидуального характера либо обязательных (иногда общеобязательных) правил поведения;

— при их использовании учитываются особенности объектов управления (форма собственности, ведомственная принадлежность и т. п.);

— реализуются в рамках процессуальных или внепроцессуальных административных процедур;

— для их использования необходима юридическая форма содержащихся в них волеизъявлений (как правило, правовые акты управления).

Метод управления представляет собой предоставленную субъектам государственно-управленческой деятельности нормами административного права возможность результативно решать поставленные перед ними задачи.

Методы управления многообразны; используются они повседневно в рамках внутриорганизационной и внешневластной деятельности.

Под методами государственного управления в административном праве понимаются «способы (приемы) воздействия субъекта управления на объект управления, которые используются для достижения поставленных целей и задач управления, для реализации функций управления. Методы дают ответ на вопрос о том, как, каким способом наиболее рационально можно достичь целей управления»¹.

9.2. Классификация методов государственного управления

Методы, используемые в государственно-управленческой практике, можно классифицировать по различным основаниям — по содержанию управленческой деятельности и технологии достижения целей управления, по характеру воздействия на волю и сознание объекта управления, по добровольности обеспечения должного поведения объекта управления.

При классификации и характеристике методов примем за основу, что метод можно понимать как систему способов воздействия, т. е. метод вклю-

¹ Административное право России. Часть 1: Государственное управление и административное право: учебник / под ред. А. П. Коренева. 4-е изд. — М.: Моск. акад. МВД России, Центр юрид. лит. «Щит», 2002. С. 183.

чает способы воздействия, а способ, в свою очередь, состоит из средств, приемов, действий¹. Метод в данном случае выступает как родовое понятие, а способ — как видовое.

Применительно к содержанию основных направлений управленческой деятельности в зависимости от технологии достижения целей и решения задач принято выделять следующие методы административно-правового воздействия².

В рамках *подзаконной нормотворческой деятельности* используется метод *нормативно-правового воздействия*, который включает такие способы, как: закрепление в подзаконных нормативных актах моделей поведения участников управленческих отношений, обеспечивающих реализацию норм закона, прав и свобод граждан; формирование подзаконной нормативной базы, направленной на организацию правоприменительной деятельности.

В рамках *оперативно-распорядительной деятельности* (это созидательная, организующая правоприменительная деятельность органов государственного управления) используются следующие методы:

— *структуризация* — состоит из таких способов, как создание организаций, их реорганизация, ликвидация, распределение и перераспределение полномочий, подчинение, изменение подчинения;

— *легализация* — осуществляется посредством признания (беженцем, безработным и т. д.), регистрации (предпринимателей, автомашин, иностранцев, сделок и т. д.), нострификации (признания соответствия зарубежных документов об образовании российским) и др.;

— *правонаделение* — прием (на службу, в учебное заведение), призыв на воинскую службу, наделение правами, выдача разрешений (в т. ч. лицензирование), аккредитация;

— *распределение ресурсов* — основано на том, что государственная администрация распоряжается колоссальными финансовыми, материальными средствами, включая природные ресурсы. Способы осуществления этого метода — бюджетное финансирование, кредитование, фондирование продукции, распределение жилых и нежилых помещений, земельных участков, выдача пенсий, пособий, квотирование и др.;

— *контроль* как метод управления осуществляется путем использования различных способов наблюдения (информационно-статистического, документального, непосредственного, истребование установленных отчетов), проверки (гласной, негласной) и оценки соответствия объекта контроля установленным требованиям (сертификация продукции, работ и услуг, аттестация объекта управления);

— *временное ограничение полномочий, прав* используется в условиях экстраординарных ситуаций путем введения на конкретной территории или объекте соответствующего административно-правового режима (чрезвычайного по-

¹ См.: Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 354, 355.

² За основу при характеристике методов государственного управления по указанному критерию возьмем видовую характеристику, предложенную Д. Н. Бахрахом (Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 355–357).

ложения, контртеррористической операции, чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера, карантина).

В рамках *правоохранительной (юрисдикционной) деятельности* применяются два метода: *разрешение споров* и *принуждение*.

В условиях внешней агрессии, вооруженной борьбы необходимо *военное подавление* попыток нарушить территориальную целостность, конституционный строй, суверенитет страны.

Поскольку каждый метод состоит из ряда способов воздействия, количество последних очень велико. Иными словами, у субъекта публичного администрирования имеется большой арсенал способов властного регулирования деятельности организаций и граждан.

В зависимости от *характера воздействия на волю и сознание объекта управления* выделяют методы прямого и косвенного воздействия. Методы прямого управляющего воздействия характеризуются односторонним непосредственным властным воздействием субъекта управления на волю и сознание управляемых путем прямых приказов (распоряжений, команд), исполнение которых носит обязательный характер. Методы прямого воздействия принято именовать *административными* методами управления. Методы косвенного управляющего воздействия на объект управления состоят в том, что субъект управления с их помощью создает такие условия, которые, в свою очередь, воздействуя на сознание и интересы объекта управления, стимулируют его действовать желаемым для субъекта управления образом. Поскольку стимулирующие средства чаще всего носят материальный характер, то они именуются *экономическими* методами управления.

С общетеоретических позиций, исходя из критерия *добровольности обеспечения должного поведения объекта управления*, выделяют два универсальных метода воздействия — убеждение и принуждение. Метод убеждения рассчитан на добровольное исполнение закона и решений субъекта государственного управления, а метод принуждения позволяет заставить объект управления исполнять возложенные на него юридические обязанности.

Для того чтобы обеспечить исполнение действующего законодательства и решений органов государственного управления субъекты исполнительной власти используют прежде всего метод убеждения, применение которого можно разделить на два этапа:

— на первом этапе субъект исполнительной власти доводит до адресата (объекта управления) требования законодательства и принимаемые органами государственного управления решения, разъясняет их содержание, используя способы и приемы, обеспечивающие добровольное их исполнение;

— на втором этапе, оценивая реакцию объекта управления на первоначальное воздействие, субъект исполнительной власти, в случае положительной реакции и позитивного результата, применяет к нему поощрение.

При отрицательной реакции объекта управления на первоначальное воздействие и невыполнения им своих юридических обязанностей к нему в установленных законом случаях уполномоченным на то субъектом государственного управления может быть применено принуждение. Принуждение как метод воздействия состоит в применении государственными органами и их долж-

ностными лицами установленных законом мер принуждения для преодоления правовой аномалии и позволяет посредством правовых ограничений, лишений, обременений или ответных действий заставить обязанных лиц исполнять возложенные на них юридические обязанности и соблюдать установленные законом запреты, а также обеспечить правопорядок, безопасность личности, общества и государства от потенциальных и реальных угроз.

Под *правовой аномалией как основанием для применения принуждения* следует понимать:

— либо виновное или объективно противоправное неисполнение лицом юридической обязанности по соблюдению наказуемых запретов или по исполнению законных требований уполномоченных должностных лиц;

— либо неисполнение лицом конкретных обязанностей, в т. ч. дополнительных, в связи с совершением правонарушения или возникновением иной потенциальной или реальной угрозы;

— либо иную опасность, возникшую для урегулированных правом и охраняемых законом общественных отношений.

В качестве ответной реакции на правовую аномалию применяются меры принуждения, которые являются «первичным» структурным элементом принуждения.

Меры принуждения — это закрепленные законом способы, приемы и средства воздействия личного, имущественного и организационного характера, позволяющие заставить лицо исполнять юридические обязанности и соблюдать правовые запреты, и состоящие из правовых ограничений, лишений, обременений, ответных силовых физических действий, влекущих наступление правового урона, причинение морального, материального и (или) физического вреда.

Таким образом, убеждение и принуждение, являясь взаимосвязанными элементами механизма обеспечения правопорядка, взаимно дополняют друг друга.

9.3. Убеждение как метод государственного управления

В механизме управленческого воздействия убеждение занимает ведущее место и, как правило, используется в первую очередь. Метод убеждения представляет собой активное моральное и (или) материальное воздействие на сознание и поведение людей с целью воспитания у них осознанного исполнения требований правовых и других социальных норм.

Убеждение как метод — это такое воздействие, которое обеспечивает добровольное соблюдение объектом управления норм права и требований должностных лиц. Содержание метода убеждения включает комплекс различных мер воздействия на сознание и поведение людей, которые можно подразделить на две подгруппы: меры воспитательного и меры организационного характера.

К числу мер убеждения воспитательного характера можно отнести разъяснение, обоснование, обсуждение, лозунги, призывы, критику, показ положительных примеров, поощрение, использование различных приемов социальной психологии и педагогики (например, овладение вниманием, внушение, воздействие на сознание, эмоции, разжигание интереса, возбуждение желания). Выбор и использование этих элементов всегда носит активный и творческий характер.

К числу мер убеждения организационного характера можно отнести обучение, проведение пропаганды и агитации¹, рекламу², обмен опытом. Воздействие на объект управления оказывается в ходе проведения инструктажей, митингов, собраний, публичных слушаний, смотров, конкурсов, своевременного реагирования на обращения граждан³, организации пресс-конференций, встреч руководителей с населением, информирования о достигнутых успехах, оперативного использования системы средств массовой информации, сети Интернет для оповещения граждан о проводимых мероприятиях⁴, о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления⁴ и т. д.

Субъект государственного управления использует метод убеждение творчески, применяя меры убеждения как урегулированное правом, так и нет. В этом еще одно его отличие от принуждения, поскольку в рамках принуждения могут применяться только те меры принуждения, которые предусмотрены законом.

В рамках административного права особое внимание обращается прежде всего на те меры убеждения, которые закреплены в административном законодательстве.

Важное место в стимулировании должного поведения участников управленческих отношений среди мер убеждения принадлежит поощрению. «Поощрение — это публичное признание заслуг, награждение, оказание общественного почета лицу в связи с достигнутыми успехами в выполнении правовых обязанностей или общественного долга. Поощрение предназначено для стимулирования активной деятельности субъектов управленческих отношений, формирования законопослушного поведения, укрепления дисциплины в государственном управлении»⁵.

Поощрение как способ воздействия в рамках метода убеждения состоит из мер поощрения, которые закреплены в административном праве и применяются субъектом государственного управления к объекту управления путем издания специальных правоприменительных актов (например, указов, постановлений, приказов). Установленная действующим административным законодательством система поощрений включает: дисциплинарные поощрения, почетные дипломы, грамоты, медали, государственные и иные премии, и как высшую форму поощрения — государственные награды.

¹ См., напр.: приказ МВД России от 29.12.2018 № 903 «Об утверждении Наставления по организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по пропаганде безопасности дорожного движения».

² Например социальную рекламу (ст. 10 федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе»).

³ См., напр.: федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

⁴ См., напр.: федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (в частн., ст. 6 «Способы обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»).

⁵ Административное право России. Часть 1: Государственное управление и административное право: учебник. 4-е изд. С. 206.

Дисциплинарные поощрения применяются субъектами дисциплинарной власти в рамках внутриорганизационной деятельности органов государственного управления. Данный вид поощрения предусмотрен законодательством о прохождении государственной службы¹, прохождении службы в отдельных органах исполнительной власти².

В рамках внешневластной деятельности субъекты государственного управления применяют меры поощрения, предусмотренные законодательством субъектов Российской Федерации и федеральным законодательством. Законодательством субъектов Российской Федерации предусмотрены различные виды мер поощрения: премии³, стипендии, награды⁴ в виде почетных званий⁵ и нагрудных знаков⁶.

Федеральное законодательство о поощрении представлено нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, Правительства Российской Федерации, Президента Российской Федерации, законами Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти устанавливают ведомственные награды⁷ в виде знака отличия, нагрудного знака, Почетной грамоты, медали, золотой и серебряной медали⁸.

Правительство Российской Федерации устанавливает премии за достижения в различных областях⁹, почетные грамоты¹.

¹ См., напр.: гл. 12 «Поощрения и награждения. Служебная дисциплина на гражданской службе» федерального закона от 27.06.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

² См., напр.: гл. 2 «Поощрения» Дисциплинарного устава Вооруженных Сил Российской Федерации (утв. указом Президента РФ от 10.11.2007 № 1495); приказ МВД России от 01.02.2018 № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации» (XI. Применение мер поощрения и наложение дисциплинарных взысканий).

³ В частности, премии правительства субъекта РФ (см., напр.: постановление Правительства С.-Петербурга от 21.11.2005 № 1788 «О премиях Правительства Санкт-Петербурга за выдающиеся научные результаты в области науки и техники»).

⁴ См., напр.: закон Санкт-Петербурга от 11.07.2019 № 424-102 «О наградах и иных формах поощрения в Санкт-Петербурге» (принят ЗС СПб 26.06.2019).

⁵ Законы: г. Москвы от 25.01.1995 № 3-9 «О почетном гражданине города Москвы», С.-Петербурга от 14.12.1995 № 145-22 «О звании “Почетный гражданин Санкт-Петербурга”».

⁶ Закон Санкт-Петербурга от 10.05.2011 № 176-49) «О почетном звании Санкт-Петербурга “За заслуги в воспитании детей” и премии Санкт-Петербурга “За заслуги в воспитании детей”».

⁷ Напр., приказ МВД России от 28.07.2020 № 525 «О некоторых вопросах поощрения в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о ведомственных знаках отличия Министерства внутренних дел Российской Федерации» (приложение № 2), Положениями о медалях и нагрудных знаках Министерства внутренних дел Российской Федерации (приложения № 3–22).

⁸ Напр., приказ Минпросвещения России от 16.09.2020 № 499 «Об утверждении образца и описания медали «За особые успехи в учении».

⁹ См., напр.: постановления Правительства РФ: от 28.08.2013 № 744 «О премиях Правительства Российской Федерации в области образования» (вместе с «Положением о премиях Правительства Российской Федерации в области образования»); от 11.12.2019 № 1640 «О премиях Правительства Российской Федерации в области культуры и признании утратившими

Высшей формой поощрения граждан за выдающиеся заслуги в защите Отечества, государственном строительстве, экономике, науке, культуре, искусстве, воспитании, просвещении, охране здоровья, жизни и прав граждан, благотворительной деятельности и иные выдающиеся заслуги перед государством являются государственные награды Российской Федерации.

В Российской Федерации устанавливаются следующие виды государственных наград: звание Героя Российской Федерации, ордена, знаки отличия Российской Федерации, медали, почетные звания Российской Федерации.

Учреждение государственных наград и издание указов о награждении государственными наградами отнесено к исключительной компетенции Президента Российской Федерации².

Звание Героя Российской Федерации присваивается за личные заслуги перед государством, связанные с совершением героического подвига. Героям Российской Федерации вручается знак особого отличия медаль «Золотая Звезда» Героя Российской Федерации³.

В государственную наградную систему Российской Федерации входят:

а) высшие звания Российской Федерации: звание Героя Российской Федерации; звание Героя Труда Российской Федерации⁴;

б) ордена Российской Федерации: орден Святого апостола Андрея Первозванного; орден Святого Георгия; орден «За заслуги перед Отечеством»; орден Святой великомученицы Екатерины; орден Александра Невского; орден Суворова; орден Ушакова; орден Жукова; орден Кутузова; орден Нахимова; орден Мужества; орден «За военные заслуги»; орден «За морские заслуги»; орден Пирогова; орден «За заслуги в культуре и искусстве»; орден Почета; орден Дружбы; орден «Родительская слава»;

в) знаки отличия Российской Федерации: знак отличия — Георгиевский Крест; знак отличия «За благодеяние»; знак отличия «За наставничество»; знак отличия «За безупречную службу»;

г) медали Российской Федерации: медаль ордена «За заслуги перед Отечеством»; медаль «За отвагу»; медаль Суворова; медаль Жукова; медаль Ушакова; медаль Нестерова; медаль Пушкина; медаль «Защитнику свободной России»; медаль «За отличие в охране общественного порядка»; медаль «За отли-

силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о премиях Правительства Российской Федерации в области культуры»); от 24.10.2013 № 954 «О премиях Правительства Российской Федерации в области науки и техники».

¹ Постановление Правительства РФ от 31.01.2009 № 73 «О Почетной грамоте Правительства Российской Федерации и благодарности Правительства Российской Федерации».

² См.: указ Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации».

³ Законы РФ: от 20.03.1992 № 2553-1 «Об установлении звания Героя Российской Федерации и учреждении знака особого отличия — медали “Золотая Звезда”»; от 15.01.1993 № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы».

⁴ Указ Президента РФ от 29.03.2013 № 294 «Об установлении звания Героя Труда Российской Федерации» (вместе с «Положением о звании Героя Труда Российской Федерации»).

чие в охране государственной границы»; медаль «За отвагу на пожаре»; медаль «За спасение погибавших»; медаль Луки Крымского; медаль «За труды в культуре и искусстве»; медаль «За труды по сельскому хозяйству»; медаль «За развитие железных дорог»; медаль «За заслуги в освоении атомной энергии»; медаль «За заслуги в освоении космоса»; медаль ордена «Родительская слава».

г) почетный знак Российской Федерации «За успехи в труде»;

д) почетные звания Российской Федерации: «летчик-космонавт Российской Федерации»; «народный артист Российской Федерации», «народный архитектор Российской Федерации», «народный учитель Российской Федерации», «народный художник Российской Федерации», «заслуженный артист Российской Федерации», «заслуженный учитель Российской Федерации», «заслуженный деятель науки Российской Федерации», «заслуженный работник высшей школы Российской Федерации», «заслуженный юрист Российской Федерации», «заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации» и многие другие¹.

Юбилейные медали Российской Федерации, награды, учреждаемые федеральными органами государственной власти и иными федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, общественными и религиозными объединениями, не являются государственными наградами Российской Федерации.

Сложившаяся в России разноуровневая и многовидовая система мер поощрений позволяет субъектам государственного управления эффективно воздействовать на объект управления, используя метод убеждения.

9.4. Административное принуждение и его классификация

Административное принуждение является важной составной частью государственного принуждения и представляет собой отраслевой вид принуждения, применяемый в соответствии с нормами административного и административно-процессуального права. С точки зрения сущности и социальной роли данный вид отраслевого принуждения наряду с убеждением традиционно рассматривается как метод государственного управления, а в сочетании с контрольно-надзорной деятельностью — как специальное юридическое средство обеспечения законности.

Для того чтобы четко определить понятие административного принуждения, придать ему адекватную социально-правовую нагрузку необходимо прежде всего определиться с подходом к употреблению терминов «административное принуждение» и «административно-правовое принуждение» для характеристики данного вида отраслевого принуждения, а затем выделить особенности (отличительные признаки) административного принуждения как разновидности государственного принуждения.

¹ Указ Президента РФ от 30.12.1995 № 1341 «Об установлении почетных званий Российской Федерации, утверждении положений о почетных званиях и описания нагрудного знака к почетным званиям Российской Федерации».

Административное принуждение как составная часть государственного принуждения выступает в качестве метода социального руководства обществом и реализуется в сфере государственного управления. При применении административного принуждения как метода государственного управления происходит непосредственное и целенаправленное воздействие со стороны органов государственного управления и их должностных лиц на волю и сознание поднадзорных и подконтрольных физических лиц и на деятельность юридических лиц. Основным субъектом, уполномоченным оказывать такое воздействие, являются органы исполнительной власти и уполномоченные должностные лица этих органов.

Исполнительно-распорядительная деятельность в сфере государственного управления осуществляется органами исполнительной власти в двух направлениях:

1) вовне системы (внешненаправленная, внешневластная деятельность), обеспечивая реализацию ее основных функций — отношения, связанные с непосредственным воздействием на объекты, не входящие в систему (механизм) исполнительной власти (например, на граждан, общественные объединения, коммерческие структуры);

2) вовнутрь системы (внутриорганизационная, внутрисистемная деятельность), обеспечивая функционирование органов исполнительной власти как социальных организаций; сторонами в них выступают соподчиненные исполнительные органы, их структурные подразделения, а также должностные лица.

Принудительные меры, установленные нормами административного права, применяются при осуществлении обоих этих видов исполнительно-распорядительной деятельности: в первом случае при осуществлении внешневластной деятельности меры административного принуждения применяются к лицам (физическим и юридическим), не находящимся в организационном подчинении субъекта, осуществляющего государственное управление; во втором случае в рамках внутриорганизационной деятельности принудительные меры (а именно — меры дисциплинарной и материальной ответственности) применяются субъектами дисциплинарной власти к лицам, находящимся в организационном подчинении у субъекта, осуществляющего управленческую деятельность.

Административное право закрепляет обе группы принудительных мер. С учетом данного обстоятельства термином (понятием) «административно-правовое принуждение» должны охватываться все меры принудительного воздействия, закрепленные нормами административного права (административным законодательством), т. е. меры, применяемые как при осуществлении внешневластной исполнительно-распорядительной деятельности (меры административного принуждения), так и в рамках внутриорганизационной управленческой деятельности (меры дисциплинарного воздействия в форме дисциплинарной и материальной ответственности). Однако применять перечисленные административно-правовые меры принуждения вправе не только органы исполнительной власти, но и другие специально уполномоченные на то субъекты, осуществляющие управленческие функции. Но кто бы ни применял эти принудительные меры — «государственные органы исполнительной власти, Банк России, судьи, муниципальные органы, общественные организации (народные дружины, общественные рыбинспекции, организации казаков и т. д.,

все они обязаны действовать в соответствии с нормами административного права»¹. Поэтому применение указанными субъектами права мер принуждения, закрепленных административным и административно-процессуальным законодательством, тоже должно охватываться понятием административно-правового принуждения как отраслевого вида правового принуждения.

Административно-правовое принуждение следует рассматривать как отраслевой вид правового принуждения, состоящий в применении уполномоченными на то субъектами установленных нормами административного и административно-процессуального права принудительных мер, направленных на обеспечение неукоснительного выполнения физическими или юридическими лицами возложенных на них юридических обязанностей.

В свою очередь, понятием «административное принуждение» (как вид государственного принуждения и метод государственного управления обществом) охватываются лишь те меры административного принуждения, которые применяются при осуществлении внешневластной деятельности только уполномоченными на то органами государственной власти, и главным образом при осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности органами исполнительной власти.

Административному принуждению как составной части государственного принуждения присущи общие признаки, характеризующие государственное принуждение в целом, а именно:

— административное принуждение применяется только в установленных законом случаях как реакция на правовую аномалию, признаки которой закреплены в законе;

— для ее преодоления используется установленный законом способ, прием или средство воздействия личного, имущественного и организационного характера, позволяющие заставить лицо исполнять юридические обязанности и соблюдать правовые запреты;

— принудительный характер используемых способов, приемов и средств воздействия проявляется в том, что они применяются вопреки воле и желанию объекта управления и состоят из правовых ограничений, лишений, обременений, ответных физических действий насильственного характера, влекущих, как правило, наступление правового урона, причинение морального, материального и (или) физического вреда.

К отличительным чертам административного принуждения как отраслевого вида принуждения можно отнести следующие.

1. Административное принуждение — состоит из мер принуждения, которые регламентируются нормами административного и административно-процессуального права. Нормативно-правовая регламентация меры административного принуждения включает следующие элементы: 1) основания ее применения; 2) способ (прием, средство) и цели принудительного воздействия; 3) субъект, уполномоченный на ее применение; 4) порядок (административную процедуру) применения меры административного принуждения. В ряде случаев

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. — М.: Изд. гр. НОРМА-ИНФРА·М, 2000. С. 20.

нормативно-правовое регулирование применения отдельных мер, к примеру, мер специального административного пресечения, имеет межотраслевой характер. Отраслевая принадлежность меры принуждения определяется по первым двум элементам, к мерам административного принуждения относятся только те, основания применения и способ принудительного воздействия которых урегулирован (закреплен) нормами административного или административно-процессуального права.

2. Основанием для применения мер административного принуждения может быть совершение лицом административного правонарушения, необходимость предупреждения и пресечения преступлений, либо возникновение обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности.

3. С точки зрения целевого назначения административное принуждение обеспечивает охрану общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления, а также отношений, для защиты которых требуется властно-принудительное воздействие со стороны компетентных органов и их должностных лиц. Нормы административного и административно-процессуального права закрепляют широкий круг мер принудительного воздействия, применяемых государственными органами для обеспечения правопорядка либо являющихся средством обеспечения общественной безопасности. Необходимо подчеркнуть, что рассматриваемый вид принуждения охраняет не только административно-правовые нормы и отношения, но и нормы гражданского, трудового, земельного и иных отраслей права, реализацию которых призваны обеспечить исполнительные органы государственной власти.

4. Субъектами, применяющими меры административного принуждения, являются только уполномоченные государственные органы или их должностные лица. В литературе справедливо указывается на «множественность» органов и должностных лиц, уполномоченных применять административное принуждение. Ему присуще, как правило, внесудебное применение предусмотренных административно-правовыми нормами принудительных мер властью уполномоченных на то исполнительных органов (должностных лиц). При применении принудительных мер в рамках конкретного охранительного правоотношения между его сторонами, а именно, субъектом принуждения и объектом воздействия, отсутствует организационное, линейное подчинение. Оно применяется субъектами функциональной власти при осуществлении внешневластной деятельности и является одним из способов реализации функциональной власти.

Вместе с тем административно-принудительные меры применяются не всеми без исключения исполнительными органами (должностными лицами), а лишь наделенными специальными полномочиями. Например, меры административного воздействия вправе применять многочисленные контрольно-надзорные органы исполнительной власти и их должностные лица (различные государственные инспекции, органы внутренних дел, административные комиссии и др.), а в предусмотренных законодательством случаях — судьи.

5. Административно-принудительному воздействию подвергаются не только отдельные лица, но и организации, коллективные субъекты. Используя терминологию КоАП РФ, можно сказать, что объектом административного принуждения могут быть как физические, так и юридические лица.

6. Порядок применения мер административного принуждения отличается относительной простотой. К примеру, процессуальный порядок привлечения к административной ответственности намного проще по сравнению с процессуальным регламентом применения мер уголовно-правового принуждения. Кроме того, меры процессуального принуждения, применяемые в первом случае, как правило, содержат меньший объем правоограничений.

Административное принуждение как отраслевой вид государственного принуждения — это метод государственного управления, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного и административно-процессуального права принудительных мер воздействия, направленных на обеспечение неукоснительного выполнения юридических обязанностей лицами в связи с совершением ими противоправных действий или при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности.

Многоплановость целей применения административно-принудительных мер, разнообразный характер общественных отношений, охрана которых осуществляется с помощью данного вида принуждения, определяют его внутреннюю неоднородность.

До настоящего времени в административно-правовой науке не сложилось общепринятого варианта классификации мер административного принуждения. Критериями классификации в большинстве случаев служат способ обеспечения правопорядка и цели применения мер административного принуждения.

В соответствии с данными критериями ведущие специалисты в области административного принуждения выделяют следующие группы мер административного принуждения:

- административного предупреждения;
- административного пресечения;
- административно-процессуального обеспечения;
- административной ответственности;
- административно-восстановительные.

Однако среди ученых-административистов нет единства мнений по следующим вопросам: во-первых, о необходимости выделения в составе административного принуждения мер административного предупреждения; во-вторых, о необходимости выделения административно-восстановительных мер; в-третьих, о целесообразности выделения в самостоятельную группу мер административно-процессуального обеспечения.

В большинстве случаев в составе административного выделяют принуждения четыре группы мер административного принуждения:

- 1) принудительные меры административного предупреждения (административно-предупредительных мер);
- 2) меры административного пресечения;
- 3) меры административно-процессуального обеспечения;
- 4) меры административной ответственности (административных наказаний).

Рассмотрим особенности и перечень мер административного предупреждения и мер административного пресечения, входящих в состав административного принуждения¹.

9.5. Принудительные меры административного предупреждения

Предупреждение (превенция) как правовая форма государственного принуждения является важным средством поддержания правопорядка и обеспечения общественной безопасности в стране. Если меры, входящие в состав других правовых форм государственного принуждения, (пресечение, правовосстановление, процессуальное обеспечение и юридическая ответственность) применяются в качестве реакции на факт совершающегося или совершенного правонарушения, то предупредительные меры принуждения позволяют активно, творчески влиять на предотвращение правонарушений, на ликвидацию иных вредных последствий. Наибольшее распространение предупреждение получило в сфере административно-правового регулирования общественных отношений.

Следует отметить, что в российском законодательстве нет четко определённого перечня принудительных мер административного предупреждения, в отличие от перечня мер административной ответственности, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и специальных мер административного пресечения. Они входят составной частью в число властных полномочий конкретных должностных лиц органов государственной власти, их перечень определяется исходя из общих черт государственного принуждения и отличительных черт административного принуждения как метода государственного управления, которые позволяют конкретное властное полномочие отнести к числу принудительных мер административного предупреждения.

Отличительные черты принудительных мер административного предупреждения связаны прежде всего с основаниями, целями их применения и особенностями принудительного характера воздействия.

Основаниями применения данной группы мер принуждения являются особые, установленные в законодательстве условия, указывающие на наличие потенциальной или реально существующей угрозы личной или общественной безопасности, а также наличие потенциальной угрозы нарушения правопорядка в какой-либо сфере жизнедеятельности, независимо от того, чем обусловлена угроза — правонарушением или событием.

Наступление особых, установленных законодательством условий может быть как связано, так и не связано с противоправным поведением лица, к которому применяются данные меры принуждения, поэтому они могут применяться, в т. ч., к лицам, не нарушившим правовых предписаний. В этом состоит главное отличие этой разновидности мер административного принуждения, характеризующее превентивный, профилактический характер их применения. Отметим, что противники выделения административно-предупредительных мер

¹ Меры административной ответственности рассматриваются в теме 12 «Административная ответственность и административное правонарушение» данного курса лекций, а принудительные меры административно-процессуального обеспечения — в рамках дисциплины «Административно-процессуальное право»

(Д. Н. Бахрах, М. С. Студеникина), отрицают возможность применения мер административного принуждения вне связи с фактом совершения конкретного правонарушения.

Принудительные меры административного предупреждения применяются в целях: 1) выявления и устранения нарушений норм права, регламентирующих общественные отношения в сфере безопасности; 2) обеспечения безопасности личности; 3) обеспечения общественной безопасности, а также 4) предупреждения (исключения возможности совершения) правонарушений; 5) минимизации вреда, который может быть причинен в результате противоправного деяния человека, опасного поведения животного или в результате природной стихии.

Раскрывая особенности принудительного характера воздействия мер административного предупреждения, прежде всего необходимо четко провести разграничение между общеправовыми запретами и ограничениями, которые определяют содержание принудительных мер, и самими мерами административного принуждения. В частности, в отличие от запретительной нормы и запрета как средства правового регулирования, меры административного предупреждения как способы, позволяющие заставить исполнять данные запретительные нормы, имеют следующие черты: 1) это индивидуальный акт управления, адресованный конкретному лицу; 2) воздействуют на поведение людей через индивидуализированные, конкретные, охранительные правоотношения; 3) реализуются в форме применения нормы права либо использования властного полномочия субъектом, осуществляющим принудительную акцию; 4) закреплены в административно-уполномочивающих нормах, тогда как административные ограничения — это установления административно ограничивающих и административно обязывающих норм.

Однако для разграничения мер административного предупреждения на принудительные и непринудительные этого явно недостаточно. В данном случае за основу необходимо брать прежде всего способ, посредством которого обеспечивается реализация правовых запретов и предписаний в поведении обязанных лиц (способ воздействия). Нормы права (запреты и предписания) из обязательных норм трансформируются в принудительные меры благодаря способу, обеспечивающему их реализацию. Принудительная реализация этих норм осуществляется посредством конкретных актов управления, представляющих собой установленные законом юридические механизмы (способы, приемы, действия), которые позволяют заставить лицо соблюдать запреты и исполнять обязанности либо обеспечить соблюдение запретов и исполнение обязанностей независимо от воли и желания этого лица.

С точки зрения содержания эти способы воздействия, во-первых, состоят во вторжении в сферу прав и свобод конкретного лица, путем их ограничения или возложения дополнительных обременений. Во-вторых, позволяют заставить обязанных лиц соблюдать запреты и исполнять обязанности независимо от их воли и желания. Они формируют состояние подчиненности и характеризуются тем, что: а) при их применении лицо лишено свободы выбора поведения; б) они представляют собой такой способ воздействия, который непреодолим для того, к кому применен. Например, режим чрезвычайного положения (чрезвычайной ситуации) обеспечивается не только введением дополнительных за-

претов и обзываний, речь идет о режиме, который не просто ограничивает какое-либо поведение, но предусматривает *превентивный контроль* за исполнением этого требования¹.

Именно в таком качестве выступает, например, предполетный досмотр багажа и ручной клади пассажиров, чего нельзя сказать о таких предупредительных мерах, как технический осмотр транспортных средств, либо периодический медицинский осмотр соответствующих категорий работников. Их прохождение является обязанностью граждан (владельцев транспортных средств, отдельных категорий работников) и не принадлежит к умалению, ограничению их прав и свобод. Подобное обременение напрямую связано с реализацией субъективного права, обладателем которого является данное лицо. Только в случае неисполнения данной обязанности следует принудительная реакция (в первом случае это административная ответственность за управление транспортным средством, не прошедшим технический осмотр, во втором — дисциплинарное взыскание или увольнение с работы).

Исходя из приведенного выше анализа отличительных черт, присущих принудительным мерам административного предупреждения, можно сформулировать следующее их определение: *под принудительными мерами административного предупреждения* следует понимать установленные законом способы, приемы и действия, состоящие во вторжении в сферу прав и свобод конкретного лица и направленные на выявление и устранение нарушений норм права, регламентирующих общественные отношения в сфере безопасности, предупреждение правонарушений, недопущение их отрицательных, вредных последствий, либо позволяющие исключить возможность совершения отдельных правонарушений в дальнейшем, или предотвратить наступление обстоятельств, угрожающих безопасности личности и общественной безопасности.

В зависимости от цели применения принудительные меры административного предупреждения можно подразделить на две группы: 1) применяемые при возникновении угрозы общественной безопасности и безопасности личности для предотвращения возможного вреда и 2) применяемые в отношении лиц, совершивших противоправное деяние, с целью предупредить совершение ими новых правонарушений. Например, в соответствии с федеральным законом «О полиции» при возникновении угрозы общественной безопасности и безопасности личности для предотвращения возможного вреда полиция вправе применять следующие меры административного предупреждения:

— проводить оцепление (блокирование) территорий, жилых помещений, строений и других объектов по решению руководителя территориального органа или лица, его замещающего (ч. 2 ст. 16);

— в границах оцепления (блокирования) полиция может осуществлять личный осмотр граждан, находящихся при них вещей (предметов, механизмов, веществ), осмотр транспортных средств и перевозимых грузов с участием водителей или граждан, сопровождающих грузы, с применением при необходимости технических средств (ч. 4 ст. 16);

¹ Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: монография. — М.: Изд-во «Щит-М», 2000. С. 42, 248.

— временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять организацию движения на отдельных участках дорог при проведении публичных и массовых мероприятий и в иных случаях в целях создания необходимых условий для безопасного движения транспортных средств и пешеходов либо если пользование транспортными средствами угрожает безопасности дорожного движения (п. 20 ч. 1 ст. 13);

— требовать от граждан в случае их обращения назвать свои фамилию, имя и отчество, проверять документы, удостоверяющие личность граждан, если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом, принимать меры по идентификации указанных лиц (п. 2 ч. 1 ст. 13);

— требовать от граждан соблюдения пропускного и внутриобъектового режимов на охраняемых полицией объектах; осуществлять досмотр и (или) осмотр граждан, осмотр находящихся при них вещей, досмотр и (или) личный осмотр транспортных средств при въезде на охраняемые объекты и выезде с охраняемых объектов; проверять условия хранения имущества на охраняемых объектах (п. 25 ч. 1 ст. 13);

— требовать от граждан (групп граждан) покинуть место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, если это необходимо для проведения следственных действий, оперативно-разыскных мероприятий, документирования обстоятельств совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельств происшествия, для сохранения следов преступления, административного правонарушения, происшествия, для обеспечения безопасности граждан; в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан не допускать их на отдельные участки местности и объекты либо обязывать оставаться на соответствующих участках местности и объектах или покинуть их (п. 7 ч. 1 ст. 13);

— 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 (п. 14 ч. 1 ст. 13);

— осуществлять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях, личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, а также досмотр их транспортных средств, если имеются основания полагать, что эти граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества, а также скрывают предметы хищения, изымать указанные предметы, средства и вещества при отсутствии законных оснований для их ношения или хранения (п. 16 ч. 1 ст. 13);

— принимать участие в досмотре пассажиров, их ручной клади и багажа на железнодорожном, водном или воздушном транспорте, метрополитене и других видах внеуличного транспорта либо осуществлять такой досмотр самостоятельно в целях изъятия вещей и предметов, запрещенных для перевозки транспортными средствами (п. 16 ч. 1 ст. 13);

— осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный осмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия, с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе гражданина подвергнуться личному осмотру не допускать его на такие территории, участки местности и в такие общественные места (п. 18 ч. 1 ст. 13);

— применять в период действия военного положения или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции меры и временные ограничения, установленные федеральными конституционными законами и федеральными законами (п. 31 ч. 1 ст. 13);

— изымать оружие, принадлежавшее умершему собственнику (п. 21 ч. 1 ст. 13);

— изымать у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки, а также вещи, изъятые из гражданского оборота или ограниченно оборотоспособные, находящиеся у них без специального разрешения, с составлением протокола и вручением его копии указанным гражданам и должностным лицам (п. 37 ч. 1 ст. 12);

— проникать в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями в случаях и порядке, установленных ст. 15;

— оказывать содействие органам здравоохранения в доставлении в медицинские организации по решению суда лиц, уклоняющихся от явки по вызову в эти организации; участвовать совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, болезнями алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений (п. 35 ч. 1 ст. 12);

— использовать в случаях, не терпящих отлагательства, транспортные средства, принадлежащие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям (за исключением транспортных средств, принадлежащих дипломатическим представительствам и консульским учреждениям иностранных государств, представительствам международных организаций), а в исключительных случаях — транспортные средства, принадлежащие гражданам (п. 37 ч. 1 ст. 13).

Действующее законодательство предусматривает, кроме того, следующие меры административного предупреждения:

— принудительная госпитализация и лечение больных, страдающих психическим заболеванием и представляющим опасность для окружающих

(ст. 29–36 закона РФ от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», или больных наиболее опасными видами инфекционных заболеваний (ст. 33 федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;

— временное отстранение от работы лиц, которые являются носителями возбудителей инфекционных заболеваний (абз. 3 п. 6 ч. 3 ст. 51 федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

В отношении лиц, совершивших противоправное деяние, с целью предупредить совершение ими новых правонарушений применяются:

— приостановление, прекращение действия лицензии и аннулирование лицензии (ст. 20 федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»);

— аннулирование разрешения на хранение оружия (ст. 26 федерального закона от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии»);

— аннулирование разрешения на временное проживание или аннулирование вида на жительство, выданного иностранному гражданину или лицу без гражданства (ст. 7 федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; приказ МВД России от 25.11.2019 № 877 «Об утверждении форм решений об аннулировании разрешения на временное проживание в Российской Федерации и вида на жительство в Российской Федерации и порядка их принятия»);

— помещение несовершеннолетних с девиантным (общественно опасным) поведением в возрасте от одиннадцати до восемнадцати лет, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (ч.1 ст.15, глава III федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»);

— административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (федеральный закон от 06.04.2011 №64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»).

Необходимо отметить, что среди сторонников выделения данной группы мер административного принуждения нет единства во мнении о перечне мер, входящих в ее состав. Так, отдельные авторы, в т. ч. учебников, в состав рассматриваемой группы мер принуждения включают такие административно-правовые меры, как прохождение обязательного медицинского осмотра, обязательные профилактические прививки, контроль и надзорные проверки (проверка соблюдения правил); беспрепятственное посещение (при предъявлении служебного удостоверения) должностными лицами подконтрольных и поднадзорных объектов; технический осмотр транспортных средств; 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 проверка документов на право пользования и управления ими, а также документов на транспортные средства и перевозимые грузы. Отнесение перечисленных мер превентивного характера к числу принудительных, по нашему мнению, является спорным. Например, контроль и надзорные проверки являются неотъемлемым атрибутом

одной из функций управленческой деятельности; контроль и надзорные проверки выступают главным образом как способ проверки исполнения возложенных на субъектов права юридических обязанностей, но не способ принуждения к их исполнению, а уже по результатам проверки может последовать применение мер принуждения.

В связи с этим следует обратить внимание на справедливое замечание Д. Н. Бахраха о недопустимости необоснованного расширения группы принудительных мер административного предупреждения, приводящего к искусственному увеличению границ правового принуждения в целом¹.

9.6. Меры административного 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.

Обобщая существующие точки зрения ученых-административистов, можно выделить ряд признаков, определяющих особый характер данной группы принудительных мер.

1. Применение мер административного пресечения вызывается реально возникшей противоправной или общественно опасной ситуацией и имеет смысл лишь тогда, когда нарушение правопорядка еще длится либо имеет место реальная угроза охраняемым законом общественным отношениям. То есть данные меры применяются для прекращения совершаемых противоправных деяний, устранения реальной опасности. Они обращены в настоящее и потому чаще всего их применение позволяет 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. Например, 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 приме-

¹ Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности: учеб. пособие. — Пермь: Перм. гос. ун-т им. А.М. Горького, 1969. С. 36.

ния мер административного пресечения важен сам факт противоправного поведения, а не его причины, исследование которых в полной мере возможно 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 как объект.

4. Меры пресечения представляют собой оперативные действия органа или должностного лица по непосредственному прекращению противоправного поведения путем прямого вмешательства в действия (деятельность) правонарушителя. В результате, посредством психологического или физического воздействия правонарушитель лишается фактической возможности продолжать неправомерные действия, побуждается к исполнению установленных обязанностей.

5. 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 «объективно определяет необходимость самостоятельной и быстрой реакции соответствующих должностных лиц на правонарушения, оперативного использования предоставленных им государственно-властных полномочий»¹. 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 урон, причиняемый лицу в результате применения некоторых мер административного пресечения, прежде всего огнестрельного оружия, не всегда может быть восстановлен в достаточно полном фактическом объеме.

7. Нормы, устанавливающие названные принудительные меры, обращены не к лицам, в отношении которых они применяются, а к органам и должностным лицам, их применяющим. Эти меры закреплены в диспозициях норм административного и административно-процессуального права, регламентирующих властные полномочия должностного лица, осуществляющего принудительное воздействие.

С учетом всех названных признаков можно сформулировать определение мер административного пресечения.

Под *мерами 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

¹ Попов Л. Л. и др. Правовая основа административно-принудительных мер охраны общественного порядка // Правовые основы обеспечения общественного порядка: учеб. пособие. — М., 1987. С. 71.

месте и во время их совершения, путем прямого вмешательства субъекта административной власти в действия (деятельность) нарушителя.

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, резиновой палки, наручников и других специальных средств принуждения, применение 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»¹. Эти меры, как правило, связаны с применением средств физического воздействия на правонарушителей.

Так, например, полиция вправе применять следующие меры административного пресечения общего назначения (в соответствии с Законом о полиции):

— требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, а равно действий, препятствующих законной деятельности государственных и муниципальных органов (п. 1 ч. 1 ст. 13);

— отстранять водителей от управления транспортными средствами в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации² (п. 21 ч. 1 ст. 13);

— запрещать эксплуатацию автотранспортных средств и прицепов к ним, тракторов и других самоходных машин при наличии технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения, транспортных средств и в других установленных законом случаях (п. 21 ч. 1 ст. 13);

— задерживать транспортные средства, находящиеся в розыске (п. 20 ч. 1 ст. 13);

— 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 (п. 14 ч. 1 ст. 13);

— изымать в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, оружие, боеприпасы, патроны к оружию, основные части к ним и специальные средства; ограничивать в установленном законодательством Российской Федерации порядке деятельность соответствующих объектов³ и применять иные меры, предусмотренные федеральным законом «Об оружии» (п. 22 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции).

¹ Попов Л. Л. Указ. соч. — С. 74.

² Пункт 223 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, ред. от 21.12.2017).

³ Речь идет об объектах, где хранятся и обращаются оружие, основные части огнестрельного оружия, патроны к оружию и составные части патронов, в т. ч. частные охранные организации.

Все перечисленные меры пресечения, в отличие от принудительных мер административного предупреждения, являются установленной законом обычной реакцией на совершение противоправного деяния определенного вида, носят общий ординарный характер и применяются уполномоченными должностными лицами повседневно в ходе выполнения своих функциональных обязанностей.

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 противодействия, в т. ч. физического, должностным лицам при пресечении уголовно наказуемых или административно наказуемых деяний, или прекращении посягательств на безопасность личности или общественную безопасность. Их применение имеет вынужденный ответный характер. Необходимость применения данной группы мер, как правило, связана не только с 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, преодоление противодействия со стороны правонарушителя.

3. С точки зрения характера принудительного воздействия их применение состоит в прямом физическом воздействии, прежде всего на правонарушителя, причем с помощью мускульной силы, специальных (технических) средств принуждения, оружия и специальной (полицейской) техники.

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 правонарушителю может быть причинен моральный и материальный вред.

5. Наличие и возможность применения данной группы мер является гарантией реализации всех остальных мер административного воздействия, входящих в состав административного принуждения.

На основе перечисленных признаков можно сформулировать определение данной группы мер административного принуждения: 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.

Согласно федеральному закону «О полиции» к числу мер специального административного пресечения относятся:

— применение физической силы (ст. 20);

— применение специальных средств принуждения (палок специальных, средств ограничения подвижности, специальных газовых средств, электрошоковых, светошоковых устройств (ст. 21, 22);

— применение огнестрельного оружия (ст. 23), в т. ч. служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения (ч. 4 ст. 23)¹.

Применяя физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие уполномоченные на то должностные лица обязаны:

— во-первых, строго соблюдать, специальные (административно-правовые) нормы, устанавливающие условия, основания и порядок их применения,

— во-вторых, совершая действия, влекущие причинение вреда, особенно при контркриминальном их применении, неукоснительно руководствоваться положениями уголовного законодательством о необходимой обороне, крайней необходимости и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление, определяющими условия правомерного причинения вреда объектам уголовно-правовой охраны при возникшем состоянии.

Совокупность указанных норм административного и уголовного законодательства образует определенную целостность, в которой их отраслевая принадлежность не имеет принципиального значения. Взятые в единстве и взаимодействии перечисленные нормативные предписания составляют правовую основу и устанавливают пределы применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Они «направляют» уполномоченное должностное лицо на совершение действий, которые наиболее адекватны не только угрожающей опасности, но и обстоятельствам конкретной ситуации.

Вместе с тем необходимо помнить, что согласно федеральному закону «О полиции»:

1) применение сотрудником полиции мер государственного принуждения для выполнения обязанностей и реализации прав полиции допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом (ч. 5 ст. 6);

2) деятельность полиции, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно прекращается, если достигнута законная цель или выяснилось, что эта цель не может или не должна достигаться путём ограничения прав и свобод граждан (ч. 2 ст. 5).

* * *

Административное и административно-процессуальное законодательство предусматривает широкий перечень методов государственного управления, с помощью которых органы исполнительной власти и их должностные лица проводят в жизнь общеправовые предписания, запреты и дозволения, обеспечивают практическое осуществление задач и функций, стоящих перед субъектом государственно-управленческой деятельности. Их применение нередко свя-

¹ См.: Каплунов А. И. Применение сотрудниками полиции огнестрельного оружия: законодательство, теория и практика: монография. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2018. С. 39, 40, 126–140.

зано с ограничением прав и свобод личности и должно осуществляться в строгом соответствии с законом.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. В чем состоят отличия между методами административно-правового регулирования и методами государственного управления?
2. Назовите характерные особенности присущие методам государственного управления.
3. Дайте определение методам государственного управления в административном праве.
4. По каким основаниям (критериям) можно классифицировать методы государственного управления.
5. Перечислите виды методов и способов государственного управления в зависимости от конкретного критерия их классификации.
6. Раскройте понятие убеждения как метода государственного управления.
7. Как можно классифицировать меры административного убеждения?
8. Как соотносятся между собой понятия «административно-правовое принуждение» и «административное принуждение»?
9. По каким основаниям и на какие группы можно классифицировать меры административного принуждения?
10. Раскройте понятие и перечислите принудительные меры административного предупреждения.
11. Как можно классифицировать меры административного пресечения?
12. Раскройте понятие и назовите виды мер административного пресечения.
13. Что понимается под «вооруженным сопротивлением и вооруженным нападением» как основанием применения огнестрельного оружия сотрудником полиции.

Тема 10

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ

Учебные вопросы:

10.1. Правовые и административно-правовые режимы: понятие и признаки.

10.2. Виды и общая характеристика административно-правовых режимов.

10.3. Специальные административно-правовые режимы.

Национальные интересы Российской Федерации во внутривнутриполитической сфере состоят в обеспечении гражданского мира, национального согласия, территориальной целостности, единства правового государства, стабильности государственной власти и ее институтов, в нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению социальных и межнациональных конфликтов. Эти интересы требуют консолидации усилий общества и государства, резкого ограничения экономической и социально-политической основы противоправных явлений, выработки комплексной системы мер правового и специального характера для эффективного пресечения преступлений.

Действующие в Российской Федерации различные правовые режимы и режимные мероприятия направлены на сохранение национальных интересов нашего государства, и определяют порядок регулирования комплекса правовых средств.

10.1. Правовые и административно-правовые режимы: понятие и признаки

Режим — во многом синоним порядка вообще. То же самое свойственно и управлению, которое в любом своем проявлении всегда имеет организационную, упорядочивающую направленность.

Сущность и структура управления органически соединена с функционированием правового режима государства. Обеспечение правового режима во многом определяется деятельностью органов государственной власти и государственного управления, функционированием партий и других общественных организаций, соотношением политики и права.

Правовой режим определяет порядок регулирования комплекса правовых средств, при которых сочетаются взаимодействующие между собой дозволения, запреты, а также позитивные обязывания.

Все правовые режимы подразделяются на две группы: а) первичные, или общие; б) вторичные. Первые являются такими комплексами правовых средств, которые выражают общие и исходные соотношения способов правового регулирования на некоторых сферах общественной жизни (отраслевые режимы). Вторые представляют собой известные модификации общих режимов, внося-

щие либо особые льготы и преимущества, состоящие в дополнительных правах, либо особые ограничения, которые заключаются в дополнительных запретах и позитивных обязываниях (внутриотраслевые режимы).

Под *правовым режимом* понимается официально установленный порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и направленный на обеспечение их устойчивого функционирования.

Правовому режиму присущи определенные признаки¹:

— правовое регулирование осуществляется целенаправленно в интересах определенного объекта, предмета или процесса — носителя правового режима;

— совокупность используемых правовых средств образует специальные правила поведения, деятельности, жизнедеятельности, официально установленные и обеспеченные системой организационно-правовых мер;

— в правовых актах закрепляется определенное правовое состояние объекта или процесса, отличное от иных участков правовой действительности и выражающееся в устойчивых взаимосвязях носителя режима с иными социальными объектами;

— специально установленные правила направлены на создание условий, препятствующих нарушению статуса (состояния) носителя правового режима;

— деятельность (действия) субъектов, реализующих режимные правила, основана на единых правовых принципах, единых правовых формах и осуществляется в точном соответствии с заранее установленным механизмом реализации прав и обязанностей.

Правовое регулирование всегда целесообразно, оно направлено на достижение баланса интересов, потребностей, притязаний в обществе, в обеспечении беспрепятственной реализации субъектами своих прав.

Цели административно-правовых режимов полностью лежат в сфере национальной безопасности. Административно-правовые нормы служат защите определенного государственного распорядка, гарантиям правопорядка и общественной безопасности. Особую ценность имеют режимы, вводимые актом исполнительного органа власти. Например, объявление контртеррористической операции в соответствии с федеральным законом от 06 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» создает условия для проведения комплекса необходимых мероприятий, посредством которых достигается поставленная цель.

Административно-правовые режимы могут рассматриваться следующим образом²:

— режимы, упорядочивающие и устойчиво закрепляющие субъект управления;

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право. — М.: Норма, 2004. С. 421.

² Маилян С. С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью. — М.: Закон и право, 2002. — 214 с.

- режимы, упорядочивающие и устойчиво закрепляющие объект управления;
- режимы, закрепляющие требуемую степень подчиненности и зависимости субъекта и объекта управления;
- режимы информационного воздействия субъекта и объекта управления;
- функциональные управленческие режимы;
- режимы информационного обмена внутри протекающего в системе управления управленческого цикла;
- режимы взаимодействия функционально независимых между собой систем управления;
- режимы разграничения пересекающихся вертикальных и горизонтальных управленческих отношений внутри взаимодействующих между собой управленческих структур.

Административно-правовой режим — это урегулированный правовыми средствами комплекс управленческих мер и мероприятий, предусмотренный и реализуемый для достижения целей обеспечения национальной безопасности.

При введении административно-правового режима возникают правовые отношения. По юридическому характеру взаимодействия их участников, как правило, эти отношения разграничиваются на вертикальные и горизонтальные. Вертикальными являются отношения властеподчинения, они возникают между соподчиненными сторонами и сформированы на основе способа позитивного обязывания с параллельным предоставлением органами исполнительной власти полномочий по контролю и надзору за исполнением обязательств. Такие отношения наиболее типичны для административного права, в них в полной мере проявляются закономерности управленческой деятельности и обеспечивается реализация фундаментальных принципов эффективного управления. Горизонтальными административно-правовыми отношениями признаются те, в рамках которых стороны фактически и юридически равноправны.

Необходимость административно-правовых режимов обуславливается, прежде всего, обеспечением интересов общественной безопасности и безопасности государства в целом, подверженной воздействию внешних и внутренних угроз.

10.2. Виды и общая характеристика административно-правовых режимов

Основную часть административно-правовых режимов можно классифицировать по следующим основаниям:

1. Режимы территорий, имеющих стратегическую важность для реализации интересов личности, общества, государства: режим Государственной границы; пограничный режим; режим закрытых территориальных образований; режим особо охраняемых природных объектов и т. п.

2. Режимы организации государственного административного контроля и надзора: таможенный режим; лицензионный режим; паспортно-регистрационный режим; паспортно-визовый режим; противопожарный режим; санитарно-эпидемиологический; режим конфиденциальной информации и т. п.

3. Специальные административно-правовые режимы: режим военного положения; режим чрезвычайного и особого положения, режим контртеррористической операции.

Режим Государственной границы и пограничный режим

Из всей совокупности административно-правовых режимов наиболее четко выделяются те из них, которые напрямую названы в соответствующих законах и иных правовых актах. Например, режим Государственной границы и пограничный режим. Эти режимы охраняют линию и проходящую по ней вертикальную поверхность, определяющую пределы государственной территории Российской Федерации, т. е. пространственный предел действия ее государственного суверенитета. Государственная граница обеспечивает безопасность страны и служит передовой линией контактов с другими странами. Охрана границы — важное условие защиты политических, экономических интересов и безопасности России.

Содержание режима Государственной границы раскрывается в законе Российской Федерации от 01 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации». Оно включает определенные правила:

- содержания Государственной границы;
- пересечения Государственной границы лицами и транспортными средствами;
- перемещения через Государственную границу грузов, товаров и животных;
- пропуска через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных;
- ведения на Государственной границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности;
- разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил.

Содержание пограничного режима установлено в законе Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации». Этот режим образуют правила:

1. В пограничной зоне:
 - въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств;
 - хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности вдоль Государственной границы на суше, морского побережья Российской Федерации, российских берегов пограничных рек, озер и иных водоемов и на островах на указанных водоемах, а также до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если расположен за пределами пятикилометровой полосы местности.

2. В российской части вод пограничных рек, озер иных водоемов, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации:

— учета и содержания российских маломерных самоходных и несамоходных (надводных и подводных) судов (средств) и средств передвижения по льду, их плавания и передвижения по льду;

— промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности.

Содержание режима Государственной границы и пограничного режима не ограничивается нормами закона и вытекающих из него подзаконных правовых актов. К существу данных административно-правовых режимов относятся нормы, устанавливающие ответственность за нарушение режимных правил. Если нормы юридической ответственности посвящены тому же предмету или объекту регулирования, что и административно-правовой режим, их нельзя исключать из содержания. В противном случае теряется целостность и системность правового воздействия.

Режим закрытого административно-территориального образования (ЗАТО)

Режим ЗАТО устанавливается на территориях, в пределах которых расположены промышленные предприятия, связанные с производством ядерного оружия, радиоактивных материалов, военные и иные объекты, требующие принятия специальных мер по обеспечению их безопасного функционирования и охраны государственной тайны.

Данный режим, помимо административно-правовых норм, включает в себя и другие нормы: муниципального права — в части специальной компетенции органов местного самоуправления; бюджетного права — в части финансирования деятельности предприятий ЗАТО; государственного оборонного заказа, компетенции дополнительных расходов и потерь ЗАТО и др.; земельного права — в части особенностей землепользования в ЗАТО; гражданского права — в части особенностей приватизации, совершения иных сделок с недвижимым имуществом.

Административно-правовой режим сводится к мерам и мероприятиям, составляющим особый режим безопасного функционирования предприятий и объектов в ЗАТО, который включает¹:

— установление контролируемых и запретных зон по границе и в пределах образования;

— ограничения на въезд и постоянное проживание граждан на его территории;

— ограничение на полеты летательных аппаратов над его территорией;

— ограничение на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и постоянное проживание;

— ограничение на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих организаций, организации с иностранными инвестициями.

¹ Закон РФ от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

Режим особо охраняемой природной территории необходим для защиты природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное значение.

Под данным наименованием объединен ряд правовых режимов: режим особой охраны территорий государственных природных заповедников; режим особой охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов; режим особой охраны территорий дендрологических парков и ботанических садов; режим особой охраны территорий природных парков; режим особой охраны территорий памятников природы и т. п.¹

Закон содержит указание на ряд мероприятий и запретов, реализуемых в рамках названных режимов, которые позволяют обеспечивать сохранность важных природных территорий.

В самых общих чертах эти мероприятия сводятся к следующему: выделение участков, на которых исключается всякое вмешательство человека в природные процессы; выделение иных функциональных зон; введение особого порядка расширения и строительства новых хозяйственных объектов, их социально-экономической деятельности; введение специального порядка использования земель особо охраняемых природных территорий; установление особого режима пребывания на территориях государственных природных заповедников и национальных парков; введение особого порядка природопользования в охранных зонах и т. п.²

Административно-правовой режим таможенного дела

Данный режим является наиболее эффективным средством правового регулирования общественных отношений, возникающих при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу. Его законодательную основу образуют федеральный закон от 08 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» и «Таможенный кодекс Евразийского экономического союза»³.

Режим обеспечения таможенного дела объединяет такие мероприятия, как таможенное оформление, которое объединяет все таможенные операции, совершаемые в отношении товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу, и таможенный контроль, который представляет собой совокупность мер, осуществляемых таможенными органами России в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства Российской Федерации.

Одним из видов таможенного контроля является таможенный валютный контроль. Его суть состоит в контроле за порядком и правилами перемещения валюты и валютных ценностей через таможенную границу России,

¹ Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

² Приказ Минприроды России от 16.07.2007 № 181 «Об утверждении особенностей использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях»; постановление Правительства РФ от 26.01.2007 № 47 «О подготовке и заключении договора аренды земельного участка национального парка».

³ Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к договору о таможенном кодексе евразийского экономического союза, г. Москва, 11.04.2017).

заполнения грузовых таможенных деклараций, оформленных с представлением паспорта сделки и т. п.

Административно-правовой режим обеспечения таможенного дела содержит нормы, представляющие Федеральной таможенной службе Российской Федерации исключительные полномочия, направленные на предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование преступлений и правонарушений в сфере внешней торговли и валютного обмена.

Режим конфиденциальной информации

Этот режим характеризуется как особый порядок деятельности субъектов административных отношений в процессе документирования данной информации, регистрации информационных ресурсов, ее содержащих, ограничения доступа к ним и их правовой защиты. Поскольку конфиденциальная информация в сфере деятельности исполнительной власти неоднородна, дифференцируются такие административно-правовые режимы конфиденциальной информации как режим персональных данных и режим служебной тайны¹.

Данный режим относится к категории постоянно действующих. Субъектами режима конфиденциальной информации являются органы исполнительной власти не только общей, но и специальной компетенции. Это, например, Федеральная служба безопасности, осуществляющая лицензирование, сертификацию и контроль в сфере деятельности по криптографической защите конфиденциальной информации, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, осуществляющая аналогичные функции в сфере технической защиты конфиденциальной информации, Федеральное агентство по информационным технологиям, осуществляющее сертификацию ключей электронной цифровой подписи.

К мерам данного режима относятся также квотирование (ограничения количества лиц, допущенных к конфиденциальной информации), мониторинг (выявление потенциальных угроз информационной безопасности), аудит информационной безопасности, регистрация информационных ресурсов, экспертиза ценности информации, осуществляемая в процессе ее архивирования, особый порядок документирования конфиденциальной информации, внутриведомственного и межведомственного информационного обмена, порядок доступа к информационным ресурсам, ее содержащим, административная ответственность за его нарушение.

10.3. Специальные административно-правовые режимы

Режимы *военного, чрезвычайного, особого положения и режим контртеррористической операции* образуют особую категорию режимного регулирования и называются специальными. Эти режимы являются важнейшим средством обеспечения национальной безопасности, поскольку позволяют осу-

¹ Соколова О. С. Административно-правовые режимы конфиденциальной информации в системе специальных административно-правовых режимов // Современное право. — 2005. — № 8. — С. 40–45.

щественно комплексное противодействие обстоятельствам, характеризующимся высокой степенью опасности интересам личности, общества и государства.

Военное положение — особый правовой режим, вводимый на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией Российской Федерации Президентом Российской Федерации в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии.

Законодательной основой военного положения является Конституция России, федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», федеральные законы от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», иные нормативные правовые акты.

Согласно ст. 87 Конституции России военное положение вводится Президентом Российской Федерации в случае агрессии против России или угрозы такой агрессии, с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной думе Российской Федерации.

Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

Период действия военного положения начинается с даты и времени начала действия военного положения, которые устанавливаются указом Президента Российской Федерации о введении военного положения, и заканчивается датой и временем отмены (прекращения действия) военного положения.

В период действия военного положения в соответствии с федеральным конституционным законом могут в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, ограничиваться права и свободы граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее — граждане), деятельность организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, права их должностных лиц. На граждан, организации, их должностных лиц могут возлагаться дополнительные обязанности.

Указ Президента Российской Федерации о введении военного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации, который обязан рассмотреть его в течение 48 часов.

Указ Президента Российской Федерации о введении военного положения, не утвержденный Советом Федерации, прекращает действие со следующего дня после дня принятия такого решения, о чем оповещается население.

На основании указов Президента Российской Федерации на территории, на которой введено военное положение, применяются следующие меры: 1) усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов; 2) введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики; 3) эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное отселение жителей в безопасные районы; 4) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней; 5) приостановление деятельности ряда политических партий, других общественных объ-

единений, религиозных объединений; 6) привлечение граждан в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия, восстановлению поврежденных (разрушенных) объектов экономики, систем жизнеобеспечения и военных объектов, а также к участию в борьбе с пожарами, эпидемиями и эпизоотиями; 7) изъятие в соответствии с федеральными законами необходимого для нужд обороны имущества у организаций и граждан с последующей выплатой государством стоимости изъятых имущества; 8) запрещение или ограничение выбора места пребывания либо места жительства; 9) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий; 10) запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток, задержание граждан на срок до 30 суток, задержание транспортных средств и ряд других мер.

На территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся. В период введения военного положения устанавливаются особые полномочия органов государственной власти.

Чрезвычайное положение — это вводимый на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой конституционный режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающих отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Введение чрезвычайного положения применяется исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации.

Основанием чрезвычайного или особого положения является чрезвычайная ситуация, т. е. обстановка, при которой:

1. Нарушается нормальный ритм жизни городов, иных населенных пунктов, а также режим функционирования государственных органов. Например, при возникновении инфекционных заболеваний вводится особый режим труда, учебы, передвижения и перевозок, осуществляется комплекс карантинных мероприятий, проводится досмотр транспорта, эвакуация населения и т. д. Это осложняет деятельность исполнительных органов по выполнению возложенных на них задач и функций в различных сферах государственного управления.

2. Причиняется значительный ущерб экономике, материальным и культурным ценностям, а также личным и имущественным интересам физических и юридических лиц. Так, в результате стихийных бедствий, в частности землетрясений, разрушаются города и другие населенные пункты. В этих условиях возникает необходимость разместить десятки тысяч пострадавших семей, перевести на новое место учреждение здравоохранения, наладить работу предприятий общественного питания, торговли, снабжения, быстро восстановить связь, обеспечивать функционирование предприятий коммунально-бытового обслу-

живания и т. п. Работа по ликвидации последствий подобных явлений требует мобилизации огромных материальных и людских ресурсов.

3. Возникает угроза здоровью, жизни многих людей.

4. Создается потенциальная угроза нарушения общественного порядка и общественной безопасности, а также осложняется деятельность государственных органов по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности. Возникают трудности в раскрытии и расследовании преступлений, проведении оперативно-разыскных мероприятий и т. п. Все это в совокупности создает угрозу безопасности личности, общества и государства. Поэтому государство вводит усиленные меры охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на всей или части пострадавшей от стихии территории¹.

Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится указом Президента Российской Федерации с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной думе Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации.

Совет Федерации в срок, не превышающий 72 часов с момента обнародования указа о введении чрезвычайного положения, рассматривает вопрос об утверждении этого указа и принимает соответствующее постановление.

Правоотношения в условиях чрезвычайного положения устанавливаются и регулируются Конституцией Российской Федерации, федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и некоторыми другими нормативными актами законодательного и подзаконного уровней.

Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» указывает, что данный особый правовой режим может быть введен при наличии следующих обстоятельств:

— попытка насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захват или присвоение 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;

— чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в т. ч. 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.

¹ Рушайло В. Б. Административно-правовой режим особого положения: понятие и сущность // Современное право. — 2004. — № 1. — С. 29–35.

Устранение этих обстоятельств для обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации является целью введения чрезвычайного положения.

Чрезвычайное положение предоставляет государственным органам возможность применять чрезвычайные меры и одновременно не разрешает перейти границу необходимых мер.

При введении чрезвычайного положения МИД России, согласно международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в трехдневный срок уведомляет Генерального секретаря ООН и информирует Генерального секретаря Совета Европы о временных ограничениях прав и свобод граждан, составляющих отступление от обязательств по указанным международным договорам, об объеме этих отступлений и о причинах принятия такого решения. Информирование также осуществляется при прекращении периода действия чрезвычайного положения и при возобновлении в полном объеме действия положений Международного пакта о гражданских и политических правах и Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Также в течение суток с момента принятия Советом Федерации постановления об утверждении указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения Министерство иностранных дел Российской Федерации уведомляет сопредельные государства об обстоятельствах, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения.

При введении режима чрезвычайного положения предусматриваются гарантии прав и свобод граждан.

На территории, где объявлено чрезвычайное положение, назначается комендант, который руководит проведением чрезвычайных мер и мероприятий. Он устанавливает время и срок действия комендантского часа, определяет особый режим въезда на территорию, устанавливает особый режим продажи оружия, боеприпасов, лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропных веществ, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков и спиртосодержащей продукции и т. п.

Административно-правовая составляющая режима чрезвычайного положения представлена формированием временных специальных органов управления с исключительной компетенцией. На территории, на которой введено чрезвычайное положение, указом Президента Российской Федерации может вводиться особое управление этой территорией путем создания:

1. Временного специального органа управления территорией (ВСОУ), на которой введено чрезвычайного положение. ВСОУ создается указом Президента Российской Федерации. Данному органу управления могут быть переданы полностью или частично полномочия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих на территории, на которых введено чрезвычайное положение. Комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, переходит в подчинение ВСОУ и по должности является его первым заместителем. ВСОУ возглавляет руководитель, назначаемый из числа руководителей (заместителей) федераль-

ных министерств или служб, участвующих в обеспечении режима чрезвычайного положения, руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Руководитель Временного специального органа управления назначается постановлением Правительства Российской Федерации.

2. Федерального органа управления территорией (ФОУ), на которой введено чрезвычайное положение. ФОУ создается, если действовавший на данной территории Временный специальный орган управления не обеспечил достижения целей введения чрезвычайного положения. При этом ВСОУ территории, на которой введено чрезвычайное положение, прекращает свои полномочия. При создании ФОУ, осуществление полномочий органов государственной субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайного положение, приостанавливается, а их функции возлагаются на федеральный орган управления. Комендатура территории, на которой введено чрезвычайное положение, при введении федерального органа управления входит в его структуру. Комендант указанной территории по должности является первым заместителем руководителя ФОУ. Федеральный орган управления возглавляет руководитель, назначаемый из числа руководителей Правительства Федерации или руководителей федеральных министерств, участвующих в обеспечении режима чрезвычайного положения. Руководитель Федерального органа управления назначается указом Президента Российской Федерации.

Режим контртеррористической операции по своему характеру близок к режиму чрезвычайного положения, вводимому по основаниям социального характера. Правовой основой данного режима является федеральный закон «О противодействии терроризму».

Режим чрезвычайной ситуации (особое положение) — это собирательное понятие, включающее в себя различные режимы, опосредующие экстремальную ситуацию «регионального бедствия», диктующую необходимость принятия особых мер, подобных тем, которые используются при режиме чрезвычайного положения. Режим особого положения устанавливается федеральными и субъектными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления. Его нормативными источниками являются федеральные законы «О противодействии терроризму», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», законодательство об обеспечении безопасности отдельных категорий объектов или сфер общественной жизни¹, правовые акты, регулирующие функционирование субъектов системы противодействия чрезвычайным ситуациям².

Особый режим наиболее полно представлен в режимах функционирования органов системы противодействия чрезвычайным ситуациям. На сегодняшний день разграничиваются три функциональных режима органов власти:

— режим повседневной деятельности (стационарное функционирование);

¹ Федеральные законы от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; от 09.12.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения».

² Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

— режим повышенной готовности (активная подготовка и осуществление превентивных мероприятий);

— режим чрезвычайной ситуации (действия в чрезвычайной ситуации).

Режим повседневной деятельности характеризуется отсутствием информации о явных признаках угрозы возникновения чрезвычайной ситуации (ЧС). Задача органов противодействия чрезвычайным ситуациям в стационарных условиях состоит в противоаварийном упреждающем планировании. Его основными целями являются: сбор информации для прогнозирования возможного развития ЧС и ее последствий; накопление ресурсов, необходимых для их ликвидации, разработка специальных прогнозов, которые позволяют эффективно реагировать на ожидаемые проблемы, паспортизация и категоризация предприятий, цехов, участков, технологий, регионов и т. п. В данном режиме определяются и создаются нормативные, законодательные и экономические механизмы, направленные на минимизацию риска и ущерба от ЧС.

Режим повышенной готовности характеризуется наличием информации о признаках потенциальной угрозы возникновения ЧС. Задачами органов управления в этом режиме являются разработка и осуществление детальных планов мероприятий по предупреждению либо смягчению последствий ЧС на основе заранее подготовленных сценариев ее развития и ответных действий. Реализуются методы упреждающего выявления возникновения и признаков развития ЧС и быстрого реагирования на изменяющуюся чрезвычайную обстановку.

Прогнозирование возможностей возникновения ЧС и превентивное планирование базируется на регулярной оценке тенденций развития текущей ситуации, а также ресурсов, необходимых для ее улучшения, стабилизации и снижения тяжести последствий развития ЧС.

Время, когда накопившиеся данные с высокой степенью вероятности свидетельствуют о том, что ухудшение ситуации становится необратимым и необходимо принятие контрмер, назовем *моментом начала развития ЧС*. Этот момент является самым ответственным, опасным и критическим, прежде всего для лиц, которые первыми должны среагировать на возникновение ЧС, прибыть на место и умелыми, четкими, профессиональными действиями начать работы по ее ликвидации.

Режим чрезвычайной ситуации характеризуется обстоятельствами, совокупность которых в соответствии с существующими нормативами определяется как чрезвычайная ситуация.

Задачи органов управления в этом режиме: оперативные действия по защите объектов различного типа (населения, зданий, сооружений, посевов, скота и др.) от поражающих факторов, проведение спасательных и других неотложных работ.

В сфере организации хозяйственной деятельности альтернативу чрезвычайному образует особый режим работы экономики при ликвидации чрезвычайных ситуаций — мобилизационная подготовка и мобилизация. Теоретически такой режим является частью чрезвычайного положения, но на практике существует возможность его самостоятельного введения решением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. Правовую основу для этого образуют федеральные законы от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ

«О гражданской обороне», от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» и т. п.

Под *мобилизационной подготовкой* понимается комплекс мероприятий, проводимых в режиме повседневной деятельности, по заблаговременной подготовке экономики Российской Федерации, экономике субъектов Российской Федерации и экономике муниципальных образований, подготовке органов государственной власти, органов местного самоуправления к обеспечению национальной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций.

Под *мобилизацией* понимается комплекс мероприятий по переводу экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях чрезвычайных ситуаций.

Правовые и административно-правовые режимы играют важную роль в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации. Посредством их обеспечивается комплексное противодействие угрозам и опасностям, защита интересов личности, общества и государства. Особую ценность имеют законодательно закрепленные режимы, вводимые актом исполнительного органа власти.

* * *

Рассмотренные административно-правовые режимы предназначены для решения конкретных задач по своим направлениям. Эффективность режимных мероприятий определяется успешностью решения управленческих вопросов и зависит от состояния всей системы управления. Одной из основных систем обеспечивающих эффективность обеспечения различных режимных мероприятий является система МВД России.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Понятие и содержание административно-правовых режимов.
2. Классификация административно-правовых режимов.
3. Содержание режима чрезвычайного положения, цели и основания введения.
4. Понятие, содержание и правовые основы введения режима военного положения.
5. Полномочия Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти по обеспечению режима военного положения.
6. Понятие и цели режима Государственной границы Российской Федерации.
7. Административно-правовой режим закрытого административно-территориального образования.

Тема 11

ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРАВУ

Учебные вопросы:

11.1. Понятие и виды юридической ответственности.

11.2. Понятие, основания и субъекты дисциплинарной ответственности по административному праву.

11.3. Понятие, основания и субъекты материальной ответственности по административному праву.

Виды ответственности устанавливаются государством путем издания правовых норм, определяющих основания ответственности, меры, применяемые к правонарушителям, порядок рассмотрения дел о правонарушениях и исполнение этих мер. Для всех видов юридической ответственности существуют общие признаки:

1) юридическая ответственность представляет собой разновидность государственного, правового принуждения;

2) влечет за собой наступление неблагоприятных последствий для правонарушителя, предусмотренных санкцией правовой нормы;

3) является итоговой правовой оценкой деяния (и его совершившего лица) от имени государства;

4) всегда рассматривается в качестве негативной ответственности (в отличие от позитивной ответственности, которая понимается как ответственность за порученное дело, т. е. когда она совпадает с понятием правовой обязанности или долга);

5) ее несут и субъекты, и объекты управления и т. д.

Нормы административного права предусматривают разнообразные виды административной ответственности: дисциплинарную; материальную; административную.

Данная лекция является продолжением изучения блока тем, посвященных изучению элементов механизма административно-правового регулирования, т. к. посредством административных правовых норм установлены виды ответственности (виды ответственности по административному праву), чем регулируются общественные отношения.

11.1. Понятие и виды юридической ответственности

Юридическая ответственность — важная часть правовой системы, направленная на защиту общественных отношений от неправомерного поведения виновных лиц.

Юридическая ответственность имеет ряд существенных признаков:

- наступает за совершение виновным лицом деяния, которое законом признается правонарушением и официально осуждается;
- состоит в применении к виновному установленных правом санкций уполномоченными на то субъектами власти;
- порядок привлечения к ответственности регламентирован процессуальными нормами.

Круг регулируемых нормами административного права общественных отношений определяет несколько видов ответственности по административному праву: административную, дисциплинарную и материальную.

Любая реальная юридическая ответственность, в т. ч. и по административному праву, имеет три основания: нормативное, фактическое и процессуальное.

Под *нормативным основанием юридической ответственности* понимается система действующих правовых норм, закрепляющих признаки противоправного поведения и меры воздействия в отношении лиц, совершивших правонарушение. Для административной ответственности такой системой правовых норм является Кодекс Российской Федерации об административной ответственности, законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Нормативным основанием дисциплинарной ответственности являются федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, определяющие порядок прохождения службы в соответствующих органах государственной власти. Примером может служить федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 343-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др.

Фактическим основанием ответственности по административному праву является непосредственное деяние лица, квалифицируемое как правонарушение. Для административной ответственности таким основанием является административное правонарушение. Дисциплинарная ответственность наступает за противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение государственными служащими возложенных на них должностных обязанностей. При этом материальная ответственность наступает только в том случае, если дисциплинарным проступком или иным виновным деянием причинен реальный материальный ущерб органам государственной власти.

Кроме того, фактическим основанием дисциплинарной ответственности может стать административное правонарушение в том случае, если его совершат военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и лица, имеющие специальные звания. Указанные лица несут административную ответственность лишь за те административные правонарушения, которые указаны в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ.

Процессуальным основанием являются акты применения норм права, фиксирующие факт правонарушения, доказательства вины лица, совершившего противоправное деяние, применение к ним юридических санкций. Процессуальные нормы, устанавливающие процессуальные основания административной ответственности сосредоточены в разд. 4 и 5 КоАП РФ, а также в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации в случае, если участником производства по делу об административном правонарушении выступает юридическое лицо или индивидуальный предприниматель в связи с осуществлением ими предпринимательской или иной экономической деятельности, отнесенные федеральным законом к подведомственности арбитражных судов. Процессуальным основанием дисциплинарной ответственности являются акты субъектов власти, которые в отличие от лиц, применяющих административную ответственность, являются руководителями тех лиц, которых они привлекают к дисциплинарной или материальной ответственности. Еще одной особенностью является то, что такие акты основаны как на законах, так и на подзаконных нормативных правовых актах, устанавливающих специфику прохождения конкретного вида государственной службы или внутренний порядок учебного заведения.

11.2. Понятие, основания и субъекты дисциплинарной ответственности по административному праву

Дисциплинарная ответственность — это наложение дисциплинарных взысканий на основе правовых норм субъектами дисциплинарной власти на подчиненных им членов устойчивых коллективов за дисциплинарные проступки и иные правонарушения.

Дисциплинарная ответственность имеет ряд особенностей.

Первой особенностью данного вида юридической ответственности, в отличие от иных видов ответственности, является ее основание. Дисциплинарная ответственность наступает за нарушение служебной дисциплины (совершение дисциплинарного проступка). Понятие дисциплинарного проступка, как правило, закрепляют нормы-дефиниции применительно к различным категориям государственных служащих. В отношении государственного гражданского служащего дисциплинарный проступок определяется в ч. 1 ст. 57 федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» как «неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей».

Военнослужащие привлекаются к дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок, под которым понимается «противоправное, виновное действие (бездействие), выражающееся в нарушении воинской дисциплины, соответствии с законодательством Российской Федерации не влекущее за собой уголовной или административной ответственности»¹.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 10.11.2007 № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации» (вместе с «Уставом внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации», «Дисциплинарным уставом Вооружен-

Применительно к службе в органах внутренних дел согласно федеральному закону «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» *нарушением служебной дисциплины* (дисциплинарным проступком) признается «виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел законодательства Российской Федерации, Дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав».

Вторая особенность дисциплинарной ответственности связана с основаниями привлечения к дисциплинарной ответственности отдельных категорий лиц.

В ряде случаев дисциплинарная ответственность наступает за совершение административного правонарушения. Так, согласно ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и лица, имеющие специальные звания, за административные правонарушения, кроме правонарушений, за совершение которых административная ответственность наступает на общих основаниях (ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ), несут дисциплинарную ответственность в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус.

Следовательно, ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ устанавливает общее правило о дисциплинарной ответственности военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания, за совершенные ими административные правонарушения.

В случае, когда административное правонарушение совершено лицами, указанными в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, производство по делу об административном правонарушении после выяснения всех обстоятельств совершения административного правонарушения подлежит прекращению в соответствии со ст. 24.5 КоАП РФ для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности. В этом случае постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении со всеми материалами дела в течение суток с момента вынесения постановления направляется в воинскую часть, орган или учреждение по месту военной службы или месту прохождения военных сборов лица, совершившего административное правонарушение, для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности (ч. 2 ст. 28.9 КоАП РФ).

ных Сил Российской Федерации», «Уставом гарнизонной и караульной служб Вооруженных сил Российской Федерации»).

Административное законодательство не устанавливает жёсткую взаимосвязь между видами дисциплинарных проступков и видами дисциплинарных взысканий. Вместе с тем в отдельных законах закреплён перечень грубых нарушений служебной дисциплины. Согласно ч. 2 ст. 49 федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» грубым нарушением служебной дисциплины сотрудником органов внутренних дел является:

1) несоблюдение сотрудником ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации;

2) отсутствие сотрудника по месту службы без уважительных причин более четырех часов подряд в течение установленного служебного времени;

3) нахождение сотрудника на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения либо отказ сотрудника от медицинского освидетельствования на состояние опьянения;

4) совершение сотрудником виновного действия (бездействия), повлекшего за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, возникновение угрозы жизни и (или) здоровью людей, создание помех в работе или приостановление деятельности федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа, подразделения либо причинение иного существенного вреда гражданам и организациям, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

5) разглашение сотрудником сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, конфиденциальной информации (служебной тайны), ставших ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

6) небрежное хранение сотрудником вверенных для служебного пользования оружия и патронов к нему, повлекшее его (их) утрату, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

7) отказ или уклонение сотрудника от прохождения медицинского освидетельствования (обследования) в случаях, если обязательность его прохождения установлена законодательством Российской Федерации;

8) неявка сотрудника без уважительной причины на заседание аттестационной комиссии для прохождения аттестации;

9) умышленное уничтожение или повреждение сотрудником имущества, находящегося в оперативном управлении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, повлекшие причинение существенного ущерба, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

10) нарушение сотрудником требований охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда) при условии, что это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, пожар, аварию, катастрофу) либо заведомо создало реальную угрозу наступления таких последствий, если это не влечет за собой уголовную ответственность;

11) совершение сотрудником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, виновных действий, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя;

12) принятие сотрудником необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, находящегося в оперативном управлении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба такому имуществу;

13) сокрытие сотрудником фактов обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения;

14) публичные высказывания, суждения и оценки, в т. ч. в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, в т. ч. в отношении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа, подразделения, если это не входит в служебные обязанности сотрудника.

Третьей особенностью является большое количество нормативных правовых актов, устанавливающих дисциплинарные санкции в отношении различных категорий государственных служащих.

Так, к сотрудникам органов внутренних дел применяются дисциплинарные взыскания, установленные ст. 50 федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

На сотрудника органов внутренних дел в случае нарушения им служебной дисциплины, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом, могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: 1) замечание;

2) выговор; 3) строгий выговор; 4) предупреждение о неполном служебном соответствии; 5) перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел; 6) увольнение со службы в органах внутренних дел.

В образовательных учреждениях высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел на курсантов, слушателей, наряду с перечисленными дисциплинарными взысканиями, могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: 1) назначение вне очереди в наряд (за исключением назначения в наряд по обеспечению охраны подразделения); 2) лишение очередного увольнения из расположения образовательного учреждения; 3) отчисление из образовательного учреждения.

За каждый случай нарушения служебной дисциплины на сотрудника органов внутренних дел может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание.

Фамилия сотрудника органов внутренних дел, на которого наложено дисциплинарное взыскание (предупреждение о неполном служебном соответствии, перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел или увольнение со службы в органах внутренних дел), исключается из книги почета или с доски

почета федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения.

Перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел как вид дисциплинарного взыскания может применяться в случае совершения сотрудником органов внутренних дел грубого нарушения служебной дисциплины либо неоднократного нарушения им служебной дисциплины и при наличии наложенного в письменной форме дисциплинарного взыскания.

Правовыми актами установлены сроки давности привлечения к дисциплинарной ответственности. Так, дисциплинарное взыскание должно быть наложено не позднее чем через две недели со дня, когда прямому руководителю (начальнику) или непосредственному руководителю (начальнику) стало известно о совершении сотрудником органов внутренних дел дисциплинарного проступка, а в случае проведения служебной проверки или возбуждения уголовного дела — не позднее чем через один месяц со дня утверждения заключения по результатам служебной проверки или вынесения окончательного решения по уголовному делу. В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке.

Дисциплинарное взыскание не может быть наложено на сотрудника органов внутренних дел по истечении шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам ревизии, проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — по истечении двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включаются периоды временной нетрудоспособности сотрудника, нахождения его в отпуске или в командировке, а также время производства по уголовному делу.

Особенности дисциплинарной ответственности обучающихся. Поступление в образовательное учреждение является правом каждого гражданина. Обучающиеся всех видов образовательных учреждений имеют право на получение образования в соответствии с государственными образовательными стандартами. Помимо этого, на обучающихся возлагаются определенные обязанности. Одной из них является выполнение установленных в образовательных учреждениях правил поведения. Следствием их нарушения является применение мер дисциплинарной ответственности.

В зависимости от последствий, возникающих у обучающихся за нарушение правил поведения в образовательном учреждении, меры принуждения разделяются на меры дисциплинарного или воспитательного воздействия. Правовую основу дисциплинарной ответственности обучающегося в сфере образования составляют: международное законодательство по охране прав и свобод несовершеннолетних (Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 и т. д.); нормативные правовые акты федерального уровня (Конституция России, федеральные законы от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и от 24 июня 1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Типовые положения

об образовательных учреждениях¹ и т. д.); локальные акты образовательного учреждения (Декларация прав обучающихся, Этический кодекс студентов, Правила поведения обучающихся, Правила о поощрениях и взысканиях обучающихся, Дисциплинарный устав и т. д.).

Таким образом, особенностью дисциплинарной ответственности обучающегося является то, что она применяется на основании совершенного дисциплинарного проступка, как противоправного, виновного нарушения обучающимся обязанностей, предусмотренных законодательством, подзаконными нормативными правовыми актами и локальными актами образовательного учреждения.

Целью применения дисциплинарного взыскания является предупреждение совершения новых нарушений дисциплины как самим нарушителем, так и другими обучающимися.

На сегодняшний день единственной законодательно предусмотренной мерой дисциплинарной ответственности является исключение из образовательного учреждения. Поскольку, согласно ст. 28 закона «Об образовании в Российской Федерации», в компетенцию образовательного учреждения входит разработка и принятие Правил внутреннего распорядка обучающихся, другие меры дисциплинарной ответственности могут быть предусмотрены уставами и другими локальными правовыми актами образовательного учреждения.

Субъектами дисциплинарного воздействия в образовательном учреждении могут быть учащиеся школы, студенты учреждений начального профессионального, среднего профессионального образования, курсанты, слушатели, адъюнкты, аспиранты учреждений высшего профессионального и послевузовского профессионального образования.

Применение дисциплинарной ответственности к отдельным категориям обучающихся имеет ряд особенностей. Так, меры дисциплинарного взыскания не применяются к обучающимся по образовательным программам дошкольного, начального общего образования, а также к обучающимся с ограниченными возможностями здоровья (с задержкой психического развития и различными формами умственной отсталости).

Не допускается применение мер дисциплинарного взыскания к обучающимся во время их болезни, каникул, академического отпуска, отпуска по беременности и родам или отпуска по уходу за ребенком.

В отношении учащихся школ, не достигших 15 лет, согласно п. 8 ст. 43 федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», нельзя применить крайнюю меру дисциплинарного взыскания — исключение из учебного заведения. Решение об отчислении несовершеннолетнего обучающегося, достигшего возраста пятнадцати лет и не получившего основного общего образования, как мера дисциплинарного взыскания принимается с учетом мнения его родителей (законных представителей) и с согласия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Решение об отчислении детей-сирот и де-

¹ Например, постановление Правительства РФ от 18.07.2008 № 543 «Об утверждении Типового положения об образовательном учреждении среднего профессионального образования».

тей, оставшихся без попечения родителей, принимается с согласия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и органа опеки и попечительства.

Организация, осуществляющая образовательную деятельность, незамедлительно обязана проинформировать об отчислении несовершеннолетнего обучающегося в качестве меры дисциплинарного взыскания орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования. Орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования, и родители (законные представители) несовершеннолетнего обучающегося, отчисленного из организации, осуществляющей образовательную деятельность, не позднее чем в месячный срок принимают меры, обеспечивающие получение несовершеннолетним обучающимся общего образования.

Особенности службы в правоохранительных органах диктуют и особое отношение к дисциплине курсантов, слушателей, проходящих обучение в ведомственных учебных заведениях правоохранительных органов. Это проявляется в создании специальных органов, деятельность которых направлена на укрепление служебной дисциплины и законности, обеспечение соблюдения норм профессиональной этики, предупреждение и разрешение конфликта интересов в повседневной деятельности курсантов.

Любое решение о применении дисциплинарного взыскания в отношении обучающегося должно оформляться в письменной форме в виде приказа руководителя образовательного учреждения. О принятом решении следует ознакомить виновного обучающегося и его родителей под роспись с вручением копии приказа.

Сведения о дисциплинарном взыскании курсанта, слушателя, адъюнкта заносятся в личное дело обучающегося.

11.3. Понятие, основания и субъекты материальной ответственности по административному праву

Материальная ответственность как вид юридической ответственности наступает за неправомерные действия (бездействие) в связи с выполнением лицом своих трудовых (служебных) обязанностей, в результате которых причинен реальный материальный ущерб организации (государству). Ответственность выражается в возмещении лицом причиненного им имущественного ущерба. Возмещение этого ущерба производится независимо от привлечения лица к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности за действия или бездействие, которым причинен ущерб работодателю (нанимателю).

Целью применения материальной ответственности является возмещение материального ущерба, формирование бережливого отношения к чужому имуществу.

Материальная ответственность не наступает в случаях причинения ущерба вследствие непреодолимой силы, нормального хозяйственного риска, крайней необходимости или необходимой обороны либо неисполнения нанимателем обязанности создать надлежащие условия для хранения имущества, вверенного конкретному лицу.

За ущерб, причиненный федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальному органу, подразделению, сотрудник органов внутренних дел несет материальную ответственность в порядке и случаях, которые установлены трудовым законодательством (ч. 6 ст. 15 федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Материальную ответственность работника регламентирует гл. 39 Трудового кодекса Российской Федерации.

Работник обязан возместить работодателю причиненный ему прямой действительный ущерб. Под прямым действительным ущербом понимается реальное уменьшение наличного имущества работодателя или ухудшение состояния указанного имущества (в т. ч. имущества третьих лиц, находящегося у работодателя, если работодатель несет ответственность за сохранность этого имущества), а также необходимость для работодателя произвести затраты либо излишние выплаты на приобретение, восстановление имущества либо на возмещение ущерба, причиненного сотрудником третьим лицам.

Неполученные доходы (упущенная выгода) взысканию с работника не подлежат.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 52 «О применении судами законодательства, регулирующего материальную ответственность работников за ущерб, причиненный работодателю» указано, что работник не может быть привлечен к материальной ответственности, если ущерб возник вследствие непреодолимой силы, нормального хозяйственного риска, крайней необходимости или необходимой обороны либо неисполнения работодателем обязанности по обеспечению надлежащих условий для хранения имущества, вверенного работнику.

К *нормальному хозяйственному риску* могут быть отнесены действия работника, соответствующие современным знаниям и опыту, когда поставленная цель не могла быть достигнута иначе, работник надлежащим образом выполнил возложенные на него должностные обязанности, проявил определенную степень заботливости и осмотрительности, принял меры для предотвращения ущерба, и объектом риска являлись материальные ценности, а не жизнь и здоровье людей. Неисполнение работодателем обязанности по обеспечению надлежащих условий для хранения имущества, вверенного работнику, может служить основанием для отказа в удовлетворении требований работодателя, если это явилось причиной возникновения ущерба.

Вышеуказанным постановлением (п. 13) предусмотрено, что при оценке доказательств, подтверждающих размер причиненного работодателю ущерба, суду необходимо иметь в виду, что в соответствии с ч. 1 ст. 246 ТК РФ при утрате и порче имущества он 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.

В тех случаях, когда невозможно установить день причинения ущерба, работодатель вправе исчислить размер ущерба на день его обнаружения.

За причиненный ущерб работник несет материальную ответственность в пределах своего среднего месячного заработка, если иное не предусмотрено законом.

Однако с сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, непосредственно обслуживающими или использующими денежные, товарные ценности или иное имущество, могут заключаться письменные договоры о полной индивидуальной материальной ответственности, т. е. о возмещении работодателю причиненного ущерба в полном размере за недостачу вверенного имущества.

Взыскание с виновного сотрудника суммы причиненного ущерба, не превышающей среднего месячного заработка, производится на основании приказа работодателя, который издается не позднее 1 месяца со дня окончательного установления работодателем размера причиненного сотрудником ущерба.

Таким образом, если месячный срок истек или сотрудник не согласен добровольно возместить причиненный работодателю ущерб, а сумма причиненного ущерба, подлежащая взысканию с сотрудника, превышает его средний месячный заработок, то взыскание может осуществляться только судом.

* * *

Все перечисленные виды юридической ответственности в той или иной степени регулируются нормами административного права и, соответственно, рассматриваются как «ответственность по административному праву». Данное понятие необходимо отличать от понятия «административная ответственность», которое является одним из видов юридической ответственности. Материальная ответственность схожа с гражданско-правовой ответственностью за причинение вреда. Оба вида ответственности являются реализацией праввосстановительных санкций. Однако, с другой стороны, материальная ответственность реализуется в рамках коллектива, соответствующие полномочия — часть дисциплинарной власти линейного руководителя, ущерб взыскивается с члена устойчивого коллектива. Поэтому в отличие от гражданской ответственности размеры взыскания связываются с размерами должностного оклада (заработной платы), дифференцируются в зависимости от степени вины, выполняемой работы. Очень важно также отметить, что материальная ответственность наступает, когда причиненный ущерб связан со служебной деятельностью. Изучение видов ответственности по административному праву является актуальным направлением научных исследований. Данные виды ответственности, основанные на нормах административного права, относятся к числу тех теоретических и практических основ, которые в определенной степени определяют административно-правовой статус работников, сотрудников и должностных лиц.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Раскройте понятие и признаки юридической ответственности.
2. Перечислите и раскройте основания юридической ответственности.
3. Раскройте понятие основания и дисциплинарной ответственности.
4. Раскройте особенности привлечения к дисциплинарной ответственности отдельных видов субъектов.
5. Охарактеризуйте понятие и основания материальной ответственности по административному праву.
6. Что такое нормальный хозяйственный риск?

Тема 12

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ

Учебные вопросы:

- 12.1. Понятие, признаки и функции административной ответственности.
- 12.2. Принципы административной ответственности.
- 12.3. Основания административной ответственности.
- 12.4. Обстоятельства, исключающие административную ответственность и освобождающие от административной ответственности.
- 12.5. Понятие и признаки административного правонарушения.
- 12.6. Состав административного правонарушения.

В современном обществе для неукоснительного соблюдения всех законов, помимо организационных мер, используются и правовые средства с возможностью применения мер принуждения. Неотвратимость ответственности вытекает из принципа всеобщей обязательности закона. Одна из особенностей административного права состоит в очень широком спектре регулируемых им общественных отношений. Тем самым обуславливается необходимость формирования специальных мер охраны этих отношений, важнейшей из которых выступает административная ответственность.

Административная ответственность — это особый вид юридической ответственности, которой присущи все признаки последней (она наступает на основе норм права, за нарушение правовых норм, конкретизируется юрисдикционными актами компетентных органов, связана с государственным принуждением). С другой стороны, административная ответственность является составной частью административного принуждения и обладает всеми его качествами.

Как разновидность юридической ответственности административная ответственность обладает всеми признаками, присущими юридической ответственности в целом: представляет собой меру государственного воздействия (принуждения); наступает при совершении правонарушения и наличии вины; применяется компетентными органами и должностными лицами; состоит в применении к правонарушителю определенных санкций; применяемые санкции строго определены законом.

12.1. Понятие, функции и принципы административной ответственности

Административная ответственность как вид юридической ответственности представляет собой особое правовое состояние, когда лицо, нарушившее

правовую норму, обязано претерпеть определенные правовые последствия — лишения и ограничения, применяемые к нему государством¹.

Выражается административная ответственность в назначении судьёй, органом или должностным лицом, наделенным соответствующими полномочиями, административного наказания лицу, совершившему административное правонарушение.

Административная ответственность в отличие от других видов юридической ответственности (уголовной, материальной, дисциплинарной) обладает *следующими признаками*:

1. Регулируется нормами административного права, содержащимися в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (например, закон Санкт-Петербурга от 31.05.2010 № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге»).

2. Основанием ее применения является административное правонарушение.

3. Налагается за правонарушения, не представляющие высокой степени общественной вредности, в отличие от них преступления представляют несоизмеримо более высокую степень опасности для общественных и частноправовых интересов.

4. Субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица.

5. Применяется судьями, должностными лицами органов исполнительных власти (органов внутренних дел и др.), коллективными органами (комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, административными комиссиями).

6. Меры административной ответственности применяются к лицам, не связанным служебной подчиненностью с органами и должностными лицами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, (в отличие от дисциплинарной ответственности, когда меры взыскания применяются в основном в порядке подчиненности по службе вышестоящим должностным лицом).

7. Применение административной ответственности не влечет судимости лица, совершившего правонарушение. Это лицо считается подвергнутым административному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения наказания;

8. Порядок привлечения к административной ответственности урегулирован административно-процессуальными нормами, т. е. в рамках производства по делу об административном правонарушении.

Все перечисленные признаки характерны для административной ответственности, применяемой к физическим и юридическим лицам, как на основании КоАП РФ, так и на основании и законов субъектов Российской Федерации.

¹ Николаева Л. А. Административная ответственность как охранительное правонарушение // Административная ответственность: вопросы теории и практики. — М.: ИГП РАН, 2005. С. 24–31.

Функциями административной ответственности являются:

— *превентивная (предупредительная)*, побуждающая юридических и физических лиц к соблюдению законодательства, которую необходимо рассматривать в качестве нравственной акции, цель которой — создать необходимые этические предпосылки, способные предотвратить правонарушение;

— *правозащитная*, заключающаяся в создании специального правового механизма, способного оградить частноправовые интересы граждан от властного произвола государственных органов.

Применение любых мер административной ответственности сопряжено с ограничением конституционных прав граждан (ч. 2 ст. 55 Конституции России), но подобные ограничения возможны лишь в случаях, указанных в Конституции России. Правозащитная функция КоАП РФ как свода норм, устанавливающих административную ответственность, проявляется и в законодательной регламентации мер административного пресечения, а также видов административных наказаний.

Целями административной ответственности являются:

- наказание лица за совершение административного правонарушения;
- выработка у правонарушителя уважения к законам, конституционному строю, правам и свободам других лиц;
- предупреждение совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами.

12.2. Принципы административной ответственности

Административная ответственность строится на следующих принципах — основополагающих идеях, которыми должны руководствоваться судьи, уполномоченные органы (должностные лица) при производстве по делам об административных правонарушениях.

Принцип законности заключается в том, что административная ответственность может иметь место за те деяния, которые определены законом. Меры административной ответственности должны назначаться в порядке и пределах, установленных законом. Возложение административной ответственности по аналогии не допускается.

Принцип равенства перед законом состоит в том, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом независимо от естественных различий. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других подобных обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовой формы, формы собственности и подчиненности.

Принцип справедливости и целесообразности означает, что меры административной ответственности должны соответствовать тяжести совершенного административного правонарушения. При возложении администра-

тивной ответственности должны учитываться обстоятельства, отягчающие административную ответственность, и обстоятельства, смягчающие административную ответственность.

Принцип объективной истины выражается в том, что решение о привлечении к административной ответственности должно приниматься на основе всестороннего, полного и объективного выяснения обстоятельств каждого дела.

Принцип презумпции невиновности призван служить гарантией защиты прав граждан и юридических лиц от назначения административного наказания без вины. Этот принцип прямо вытекает из ст. 49 Конституции России, которая отражает общеправовой подход к применению государственного принуждения в сфере публичной ответственности. В законодательстве об административных правонарушениях принцип презумпции невиновности находит свое отражение и развитие в ст. 1.5 КоАП РФ, основными положениями которой являются: 1) лицо подлежит ответственности только за те правонарушения, в отношении которых установлена его вина; 2) лицо считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением; 3) привлекаемое к административной ответственности лицо не обязано доказывать свою невиновность; 4) неустранимые сомнения в виновности данного лица толкуются в его пользу.

Принцип неотвратимости ответственности состоит в том, что ни одно из административных правонарушений не должно остаться незамеченным для государства, а меры административной ответственности за совершенное правонарушение должны применяться быстро и оперативно.

Принцип индивидуализации ответственности заключается в том, чтобы на основе полной, всесторонней и объективной оценки содеянного, личности правонарушителя, обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность, была избрана в пределах нормы именно та мера ответственности, которая обеспечивает наиболее эффективное достижение целей административного наказания.

Принцип гуманизма состоит в том, что действия по привлечению к административной ответственности, совершаемые в отношении правонарушителя, не должны причинять физическому лицу страдания или унижения его человеческого достоинства, если правонарушитель — физическое лицо, а также наносить вред деловой репутации, если нарушитель — юридическое лицо.

В КоАП РФ нашло отражение положение ст. 51 Конституции России: никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников (п. 1 ч. 3 ст. 25.6).

Закрепление принципов административной ответственности непосредственно в КоАП РФ имеет большое значение как для лица, в отношении которого ведется производство по делу, являясь гарантиями обеспечения его права на защиту, так и для правоприменителей, создавая четкие границы их деятельности при применении мер принуждения.

12.3. Основания административной ответственности

Под основаниями следует считать совокупность факторов, наличие которых может повлечь за собой данный вид юридической ответственности¹.

Существуют три тесно взаимосвязанных основания административной ответственности, отсутствие любого, исключает саму постановку вопроса о привлечении того или иного субъекта к административной ответственности: юридическое (нормативное), фактическое и процессуальное.

Юридическое основание административной ответственности — это система действующих норм административного права, предусматривающая возможность возложения ответственности на лицо, совершившее административное правонарушение.

Согласно ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ нормативной основой административной ответственности является КоАП РФ, а также принимаемые в соответствии с КоАП РФ законы субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

КоАП РФ — кодифицированный нормативный акт, устанавливающий административную ответственность физических и юридических лиц и регламентирующий порядок привлечения к административной ответственности этих субъектов.

Согласно п. «к» ст. 72 Конституции России административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. Таким образом, и административная ответственность может устанавливаться принимаемыми в соответствии с КоАП РФ законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Однако следует иметь в виду, что в законодательстве субъектов Российской Федерации в качестве мер наказания за совершение административных правонарушений могут предусматриваться только предупреждение или административный штраф (ч. 3 ст. 3.2 КоАП РФ), остальные виды наказаний устанавливаются исключительно федеральным законом.

В соответствии с ч. 1 ст. 32 КоАП РФ за совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- 5) административный арест;
- 6) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 7) дисквалификация;

¹ Тимошенко И. В. Административная ответственность: учеб. пособие. — М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-н/Д: Изд. центр «МарТ», 2004. С. 17.

8) административное приостановление деятельности;

9) обязательные работы;

10) административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Фактическое основание административной ответственности — это наличие факта правонарушения, с которым связывается возникновение охранительного правоотношения, в рамках которого реализуется юридическая ответственность (административное нарушение).

Процессуальное основание административной ответственности — наличие правоприменительного акта, который конкретизирует общие предписания охранительной нормы права (содержит санкции), определяет вид и меру юридической ответственности¹. Процессуальное основание направлено на фиксацию доказанного факта административного правонарушения. Требования к процессуальному основанию (постановлению о назначении административного наказания) закреплены в ст. 29.10 КоАП РФ.

Для наступления реальной ответственности необходимо, чтобы были все три основания и именно в такой последовательности.

При наличии нормы и деяния, ее нарушающего, уполномоченный субъект в установленном законом порядке вправе назначить наказание за административное правонарушение путем вынесения постановления.

К *условиям привлечения* к административной ответственности относятся:

— наличие оснований для привлечения к административной ответственности;

— отсутствие обстоятельств, исключающих административную ответственность или освобождающих от административной ответственности; а также

— соблюдение особых правил привлечения к ответственности отдельных категорий лиц.

12.4. Обстоятельства, исключающие административную ответственность и освобождающие от административной ответственности

Обстоятельствами, исключающими административную ответственность, являются установленные законодательством юридические факты, схожие с административными правонарушениями, но при которых отношения ответственности не возникают. К числу таковых следует отнести: недостижение возраста административной ответственности, крайняя необходимость, невменяемость.

Возраст, по достижении которого наступает административная ответственность. Административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет.

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. — М., Эксмо, 2006. С. 406.

Лицо считается достигшим определенного возраста не в день своего рождения, а в 00 часов 00 минут суток, следующих за ним¹ (например, подросток, родившийся 31 декабря 2004 года, официально достиг 16-летия в полночь 1 января 2021 года. Время рождения значения не имеет).

Под *крайней необходимостью* понимается противоправное деяние, совершенное 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.

Таким образом, лицо, совершившее административное правонарушение, освобождается от административной ответственности, если оно своими действиями пыталось предотвратить опасность, угрожающую общегосударственным интересам или законным интересам субъектов частного права. При этом опасность могла быть устранена только в результате совершения административного правонарушения, а причиненный вред должен быть менее значим, чем вред предотвращенный.

Невменяемость — состояние, при котором лицо не могло сознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики. Невменяемость характеризуется двумя критериями — юридическим (психологическим) и медицинским (биологическим), которые, в свою очередь, имеют несколько признаков. Юридический критерий невменяемости включает указание на отсутствие у физического лица способности осознавать фактический характер и противоправность своих действий или бездействия (интеллектуальный признак) или руководить ими (волевой признак).

Для признания лица невменяемым необходимо наличие хотя бы одного признака юридического критерия в сочетании с хотя бы одним признаком критерия медицинского (алкогольный психоз, алкогольный галлюциноз, реактивный психоз и т. д.). При этом установление факта невменяемости имеет строгие временные границы — она устанавливается только на момент совершения административного правонарушения².

Поскольку для решения вопроса о невменяемости требуются специальные познания в области психиатрии, соответствующие органы должны использовать заключения экспертов-психиатров. Эксперты устанавливают наличие и характер болезненного расстройства психики лица и определяют глубину поражения его психических способностей в связи с таким расстройством, а орган, уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях, решает вопрос о том, подлежит ли это лицо административной ответственности.

¹ Пункт 5 постановления Пленума Верховного суда РФ от 01.02.2011 № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних».

² Административное право: учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. — М.: ДГСК МВД России, 2011. С. 245.

Обстоятельства освобождения от административной ответственности — это установленные законодательством обстоятельства, при наличии которых отношения административной ответственности возникают, но меры административного наказания не применяются: малозначительность административного правонарушения, истечение сроков давности привлечения к административной ответственности; в случае подтверждения данных о том, что в момент автоматической фото- или видеофиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из обладания собственника (владельца) транспортного средства в результате противоправных действий других лиц; в связи с заменой административной ответственности другим видом ответственности; в связи с применением к несовершеннолетним мер воспитательного воздействия

Признание деяния малозначительным (ст. 2.9 КоАП РФ) предполагает наличие таких обстоятельств, которые бы свидетельствовали о том, что противоправные действия не достигли необходимой для применения мер государственного воздействия общественной опасности. При признании правонарушения малозначительным согласно положениям обязательно следует учитывать и субъективную сторону совершенного правонарушения.

При квалификации правонарушения в качестве малозначительного необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям. Такие обстоятельства, как, например, личность и имущественное положение привлекаемого к ответственности лица, добровольное устранение последствий правонарушения, возмещение причиненного ущерба, не являются обстоятельствами, свидетельствующими о малозначительности правонарушения. Данные обстоятельства учитываются при назначении административного наказания.

Возможность или невозможность квалификации деяния в качестве малозначительного не может быть установлена абстрактно, исходя из сформулированной в КоАП РФ конструкции состава административного правонарушения, за совершение которого установлена ответственность. Так, не может быть отказано в квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного только на том основании, что в соответствующей статье Особенной части КоАП РФ ответственность определена за неисполнение какой-либо обязанности и не ставится в зависимость от наступления каких-либо последствий. При этом применение положений о малозначительности должно быть мотивировано¹.

Давностный срок привлечения к административной ответственности — это срок, после истечения которого исключается возможность назначения административного наказания.

¹ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

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.

За отдельные виды правонарушений, перечисленных в ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, срок давности увеличен, например, за нарушение законодательства Российской Федерации об экспортном контроле по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения; за нарушение таможенного законодательства Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС по истечении двух лет со дня совершения административного правонарушения; за нарушение в области воинского учета по истечении трех лет со дня совершения административного правонарушения; за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции — по истечении шести лет со дня совершения административного правонарушения.

При делящемся административном правонарушении сроки, предусмотренные ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

За административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения. Это обусловлено рядом обстоятельств, которые объективно не позволяют в течение общего срока давности выявить факт совершения правонарушения.

Срок давности привлечения к ответственности исчисляется по общим правилам исчисления сроков — со дня, следующего за днем совершения административного правонарушения (за днем обнаружения правонарушения). В случае совершения административного правонарушения, выразившегося в форме бездействия, срок привлечения к административной ответственности исчисляется со дня, следующего за последним днем периода, предоставленного для исполнения соответствующей¹.

Подтверждение данных о том, что в момент автоматической фото-, видеофиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица.

В соответствии с ч. 2 ст. 2.6.1. КоАП РФ собственник (владелец) транспортного средства освобождается от административной ответственности, если в ходе рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное в соответствии с ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ, будут подтверждены содержащиеся в ней данные о том, что в момент фиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из его обладания в результате противоправных действий других лиц.

¹ Пункт 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Замена административной ответственности другим видом ответственности. В соответствии с ч. 1 ст. 2.5. КоАП РФ за административные правонарушения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 2.5. КоАП РФ, военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, органов принудительного исполнения Российской Федерации, 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.*

Применение к несовершеннолетним мер воспитательного воздействия. В соответствии с ч. 2 ст. 2.3. КоАП РФ с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

К указанным лицам применяются, как правило, меры, предусмотренные федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Подростки в возрасте до 16 лет административной ответственности не несут, но в некоторых случаях за их действия отвечают родители или заменяющие их лица.

Следует обратить внимание, что в Общей части КоАП РФ не нашли закрепление все обстоятельства освобождающие от административной ответственности за исключением малозначительности деяния (ст. 2.9 КоАП РФ). Оставшиеся обстоятельства перечислены в IV разделе КоАП РФ «Производство по делам об административных правонарушениях» в качестве обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении (ст. 24.5)¹.

12.5. Понятие и признаки административного правонарушения

Основанием административной ответственности является совершение административного правонарушения. При этом административная ответственность за правонарушение наступает, если это нарушение по своему характеру не влечет за собой уголовной ответственности.

Понятие «административное правонарушение» закреплено законодательно в ст. 2.1 КоАП РФ, под которым понимается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ

¹ Более подробно обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении, будут изучаться в рамках курса «Административное процессуальное право». (Административно-процессуальное право: учебник / под ред. А. И. Каплунова. — 2-е изд., перераб. и доп. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России; ООО «Р-КОПИ», 2017. Гл. 11.).

или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Правонарушение в виде действия — нарушение запрета или активного невыполнения обязанности. Нарушения нормы права, выражающиеся в бездействии, проявляется как невыполнение законного требования или пассивное невыполнение обязанности, т. е. человек должен был совершить определенные действия, предусмотренные нормой права, но не совершил их.

Анализируя определение административного правонарушения, выделим ряд признаков, отличающих административное правонарушение от иных противоправных деяний: общественная (опасность) вредность; противоправность; виновность и наказуемость.

Общественная опасность (вредность) как признак административного правонарушения состоит в том, что данное деяние (действие или бездействие) является вредным для общества. Оно причиняет вред общественным отношениям охраняемым законом. Административное правонарушение может причинять реальный или ожидаемый (возможный) физический, материальный, моральный вред.

Независимо от наличия или отсутствия в тексте определения понятия административного правонарушения прямого указания на общественную опасность (вредность) как на материальный признак, в реальной действительности нет таких деликтов, которые бы не причинили вреда охраняемым общественным отношениям. В противном случае наличие правонарушений не вызвало бы никакого беспокойства у общества. Таким образом, общественная опасность (вредность) выступает одним из его основных признаков.

Противоправность означает, что действием (бездействием) нарушаются специальные правила, нормы, стандарты, административные, технические регламенты, которые предусмотрены федеральным и иным законодательством¹.

Необходимо отметить, что противоправность административных деликтов находится в тесной связи с их общественной опасностью (вредностью). При этом, если последнее характеризует внутреннее свойство деяния, то противоправность — его юридическую форму, т. е. внешнюю оболочку.

Именно с использованием этого признака законодатель проводит в принимаемых нормах административного права «разграничительные линии», которые позволяют в реальной действительности правоприменительным органам точно квалифицировать различные противоправные деяния, особенно имеющие сходные признаки (например, административные правонарушения и преступления).

Виновность — проявление воли и разума действующего (или бездействующего) лица, сознательного отношения к своей деятельности, т. е. психическое отношение лица к деянию и его последствиям.

Вина в качестве обязательного признака правонарушения закреплена в административном законодательстве. В статье 2.2 КоАП РФ указаны две формы вины — умышленная и неосторожная. Действуя с умыслом, правона-

¹ Например, нарушение норм и правил в области использования пожарной, санитарной, ядерной безопасности и т. д.

рушитель предвидит и желает наступления противоправного результата (прямой умысел) или не желает, но сознательно его допускает (косвенный умысел). Административное правонарушение может быть совершено и по неосторожности, что проявляется в виде самонадеянности либо небрежности. Данные обстоятельства особенно важно учитывать при применении мер административной ответственности¹. Самонадеянность состоит в том, что лицо предвидит наступление противоправного результата, но легкомысленно рассчитывает его предотвратить. Небрежность заключается в том, что лицо могло и должно было их предвидеть. Следовательно, без вины нет правонарушения, и этот принцип закреплен действующим законодательством.

Необходимо подчеркнуть, что это положение относится не ко всем видам административных наказаний. Так, КоАП РФ предусматривает возможность автоматического привлечения к административной ответственности собственников (владельцев) транспортных средств в случае фиксации правонарушения техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, без составления протокола должностным лицом, что практически лишает участников дорожного движения презумпции невиновности.

При этом следует отметить, что юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению» (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ).

Наказуемость как признак административного правонарушения означает возможность наказания за совершение каждого правонарушения.

Административное законодательство предписывает меры наказания, предусмотренные ст. ст. 3.1-3.12 КоАП РФ. В соответствии с этим правонарушение находится в тесной связи с административным наказанием, поэтому понятие «правонарушение» не может не включать в себя этот обязательный признак.

12.6. Состав административного правонарушения

Под *юридическим составом административного правонарушения* понимается совокупность установленных правом элементов, наличие которых дает основание признать совершенное деяние административным правонарушением.

Состав административного правонарушения включает четыре элемента: *объект, объективную сторону, субъект, субъективную сторону*. Каждый элемент состава в свою очередь представляет собой систему признаков (например, в объективную сторону могут входить факторы, характеризующие сам факт поведения, время, место его совершения, нанесенный им ущерб и т. д.). Соответственно четырем элементам состава, его признаки принято делить на четыре группы, характеризующие объект правонарушения, объективную сторону, субъект правонарушения, субъективную сторону.

¹ Административное право: учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. С. 249.

Наряду с основными существуют *квалифицирующие* признаки, при наличии которых деяние должно быть квалифицировано по статье, предусматривающей более суровое наказание (например, повторность, наличие или возможность наступления вредных последствий; совершение деяния должностным лицом). Основные признаки образуют основной состав, а введение квалифицирующего признака влечет возникновение квалифицированного состава.

Объектом административного правонарушения признаются урегулированные нормами права общественные отношения, охраняемые мерами административной ответственности.

Различают *общий, родовой и непосредственный* объекты правонарушений. Общим объектом административных правонарушений признаются общественные отношения, урегулированные нормами различных отраслей права (административного, финансового, гражданского, трудового, земельного и др.) и охраняются мерами административной ответственности. Родовым объектом является однородная группа общественных отношений, характеризующаяся едиными признаками и складывающаяся в определенной сфере деятельности (например, область дорожного движения, общественный порядок и общественная безопасность, порядок управления и т. д.). Родовой объект — неотъемлемая и самостоятельная часть общего объекта. Как правило он отражен в названии главы особенной части КоАП РФ.

Непосредственный объект — часть родового объекта, представляющая собой конкретное общественное отношение, на которое посягает правонарушитель и которому причиняется вред (например, при управлении водителем в состоянии опьянения — жизнь, здоровье участников дорожного движения).

Объективная сторона административного правонарушения — это система предусмотренных нормами административного права признаков правонарушения, характеризующих его внешнее проявление. Объективная сторона состава характеризует правонарушение как акт внешнего поведения правонарушителя, т. е. само деяние. Разновидностями деяния могут быть действие или бездействие. Признак деяния — основной признак объективной стороны, вокруг которого формируются иные ее признаки: способ, время, место, орудие, обстановка, характер совершения деяния, его повторность и др.

В зависимости от характера причиненного вреда административные правонарушения подразделяются на правонарушения с *формальным* составом и правонарушения с *материальным* составом.

Административные правонарушения с формальным составом — правонарушения, которые не причиняют реальных вредных последствий. Они связаны с созданием факторов и условий, которые способны причинить материальный или физический вред (например, нарушение правил дорожного движения, противопожарной безопасности, санитарных норм, не связанных с причинением материального или физического вреда).

Административные правонарушения с материальным составом — административные правонарушения, которые причиняют реальный, действительный вред. Такие правонарушения причиняют вред имеющий имущественный

характер (порча, уничтожение, хищение материальных ценностей), либо физический вред (причинение легкого вреда здоровью потерпевшего).

Субъектом административного правонарушения признается физическое или юридическое лицо, виновным деянием которого причинен вред личным или общественным интересам. Субъектом является тот, кто его совершил, т. е. выполнил описанный в законе состав административного правонарушения.

По действующему законодательству субъектами административных нарушений признаются физические лица, юридические лица и должностные лица. Однако они различаются по признакам состава, характеризующие субъекта и делятся на следующие виды: общие, специальные и особые.

Общие субъекты — физические лица, достигшие 16-летнего возраста и вменяемые, т. е. способные осознавать фактический характер и общественную вредность своего поведения или руководить своими действиями. Они закреплены статьями общей части КоАП РФ.

Специальные субъекты — должностные лица, родители несовершеннолетних детей, лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации и др.

По общему правилу, специальные признаки носят временный характер (хотя лицо может обладать таким свойством довольно длительное время), они более мобильны, лицо может иметь их сразу несколько, приобретать новые, утрачивать старые.

Особый субъект обладает свойствами, не включенными в состав административного правонарушения, но влияющими на размер и вид наказания, порядок его применения. Если специальные признаки субъекта закрепляются в статьях особенной части КоАП РФ, служат конструктивными элементами составов правонарушений, то особые признаки субъекта ответственности закрепляются в статьях общей части КоАП РФ и при квалификации действий не учитываются. В соответствии с действующими нормами административного права к рассматриваемой группе правонарушителей относятся: несовершеннолетние; инвалиды I и II группы; беременные женщины и женщины, имеющие детей в возрасте до 14 лет; военнослужащие и призванные на военные сборы граждане; сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, таможенных органов; депутаты, судьи; иностранные граждане; лица, повторно в течение года совершившие однородное правонарушение, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию.

Следует подчеркнуть, что особые субъекты не подвергаются некоторым видам административного наказания. Так, административный арест не может применяться к военнослужащим и иным лицам, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, беременным женщинам и женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, инвалидам I и II групп.

Лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов за административные правонарушения, могут быть подвергнуты не административным, а дисциплинарным наказаниям.

Лица в возрасте с 16 до 18 лет могут быть освобождены от административной ответственности с применением к ним мер воздействия, предусмотренных федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Должностные лица привлекаются к административной ответственности при условии совершения административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением ими служебных обязанностей. При отсутствии этого обстоятельства должностное лицо, виновное в совершении административного правонарушения, подлежит ответственности на общих основаниях, т. е. как физическое лицо.

Согласно КоАП РФ *под должностным лицом* следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющими функции представительной власти, т. е. наделанных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от данных должностных лиц, а равно и лиц, выполняющих организационно распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятиях, учреждениях, а также Вооруженных силах, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Как уже отмечалось, наряду с физическими лицами субъектами административной ответственности могут быть и юридические лица. В соответствии со ст. 48 ГК РФ *юридическим лицом* признаются организации, отвечающие ряду признаков. К их числу относятся: наличие в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленного имущества; может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности; быть истцом и ответчиком в суде; иметь самостоятельный баланс или смету. Юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации.

Субъективную сторону административного правонарушения составляют вина нарушителя, мотив и цели, которыми он руководствовался при совершении правонарушения.

Психическая деятельность лица, связанная с совершением административного правонарушения, образует его субъективную сторону. Она — единый и в то же время многообразный по содержанию процесс, включающий в себя эмоции, мотивы, сознание, волю. Основным признаком субъективной стороны состава любого правонарушения является *вина*, т. е. *психическое отношение физического лица к совершаемому деянию*.

Факультативными признаками субъективной стороны являются цель и мотив совершенного деяния.

Вина — понятие родовое, она охватывает две возможные формы состояния психики: *умысел и неосторожность*. Только умышленное или неосторож-

ное отношение к своему противоправному поведению может осуждаться государством, только в этих двух формах может существовать вина.

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.

Предвидение — это отражение в сознании тех событий, которые могут или должны произойти.

Волевой момент, характеризующий направленность воли субъекта, определяется законодателем как желание, сознательно допущение либо безразличное отношение к наступлению вредных последствий. Когда речь идет о желании, то имеют в виду стремление к определенной цели, волю, направленную на достижение предвидимого результата (прямой умысел). Сознательное допущение и безразличное отношение — это активное переживание, данное с положительным волевым отношением к вредным последствиям (косвенный умысел).

В ч. 2 ст. 2.2 КоАП РФ дается определение *неосторожности*: «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 их предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть».

В административном праве следует различать два вида неосторожной вины: самонадеянность и небрежность.

Самонадеянность характеризуется как предвидение возможности наступления вредных последствий своего деяния и легкомысленный расчет на их предотвращение.

Небрежность заключается в том, что виновный не предвидел вредных последствий, но был обязан и мог их предвидеть. В данном случае лицо, имея возможность и будучи обязанным осознавать общественную вредность своего поведения и не совершать правонарушения, не осознало антиобщественного характера деяния и совершило его, т. е. действовало безответственно.

В отдельных составах административных правонарушений присутствуют факультативные признаки субъективной стороны: *цель и мотив*. Цель — это представление правонарушителя о желаемом результате, к которому он стремиться. Мотив — то побуждение, которое толкает его на совершение правонарушения.

Вопрос о *виновности юридического лица* в отличие от физического лица решается иначе. Так, согласно ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

При этом КоАП РФ подчеркивает, что привлечение к административной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за совершенное административное правонарушение юридическое лицо. И наоборот, назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности виновное физическое лицо (ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ).

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что только при наличии всех предусмотренных законом признаков состава административного правонарушения лицо, его совершившее, может быть привлечено к административной ответственности.

* * *

Законодательную основу административной ответственности образует система нормативных правовых актов, которая содержит правовые нормы, устанавливающие административную ответственность. Основными нормативными актами, устанавливающими административную ответственность, являются Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и законы субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

В соответствии с Конституцией России по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с федеральными законами законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. По предметам ведения Российской Федерации и по предметам ее совместного ведения с субъектами Федерации законы и иные нормативные правовые акты не могут противоречить федеральным законам, а в случае такого противоречия действует федеральный закон. То есть не подлежит применению любой нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации по вопросам административного и административно-процессуального законодательства, если он противоречит какому-либо федеральному закону по этим вопросам.

В административном праве основным федеральным нормативным правовым актом сводного характера (кодификационным актом) является КоАП РФ.

Административной ответственности присущ всеобщий характер (правила пожарной безопасности, строительные правила и т. д.), который проявляется, во-первых, во всеобщей обязательности правил, несоблюдение которых влечет административную ответственность, и, во-вторых, ответственность за административные правонарушения возникает перед государством, которое устанавливает полномочия органов (должностных лиц) по рассмотрению дел об этих правонарушениях и наложению взысканий.

Административную ответственность можно рассматривать также как систему материальных и процессуальных правоотношений, поскольку ее возникновение и реализация осуществляются в определенных правовых рамках, которые устанавливаются юридическими нормами, реализуемыми в соответствующих правоотношениях. Нередко мы видим, что материальные и процессуальные правоотношения административно-правового характера сливаются, обра-

зую единое целое, например штраф на месте совершения административного правонарушения. Здесь нет самостоятельного и отдельного административного процесса, отмечается так называемый усеченный процесс ввиду очевидности и простоты самого характера административного правонарушения.

Таким образом, административная ответственность в системе юридической ответственности при сравнительном анализе отличается рядом сущностных признаков, которые выражаются в порядке установления административной ответственности, субъектах ее применения, характере правовых отношений между субъектами применения и субъектами ответственности, адресате ответственности, характере и особенностях юридических фактов, с которыми нормы права связывают наступление административной ответственности.

При установлении административной ответственности необходимо четко учитывать её принципы, лиц, совершивших правонарушение, а также обстоятельства, освобождающие от административной ответственности либо исключаяющие её.

Итак, цель административной ответственности состоит в воспитании нарушителя в духе уважения к закону, предупреждении совершения в дальнейшем новых административных правонарушений. Оказываемое в результате привлечения к административной ответственности воздействие на правонарушителя выражается в том, что государство, в лице полномочного органа, налагающего взыскание, наказывает нарушителя, совершившего противоправное деяние.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Дайте определение административной ответственности.
2. Раскройте признаки административной ответственности.
3. Обозначьте содержание основных принципов административной ответственности.
4. Раскройте содержание функций административной ответственности.
5. Назовите и охарактеризуйте субъектов административной ответственности.
8. В чем особенности законодательного регулирования административной ответственности на уровне субъектов РФ?
9. Перечислите признаки административного правонарушения.
10. Какие элементы входят в состав административного правонарушения?
11. Раскройте признаки должностного лица как субъекта административной ответственности.
12. Каковы особенности административной ответственности военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания?
13. Каковы особенности состава административного правонарушения юридического лица?

Тема 13

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ПРАВА ГРАЖДАН, ЗДОРОВЬЕ, САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ НАСЕЛЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННУЮ НРАВСТВЕННОСТЬ

Учебные вопросы:

13.1. Правовые основы административной ответственности за правонарушения, посягающие на права граждан, на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность.

13.2. Виды административных правонарушений, посягающих на права граждан.

13.3. Виды административных правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность.

Административные правонарушения, посягающие на права граждан (глава 5 КоАП РФ), характеризуются многообразием объектов — видов общественных отношений, охраняемых законодательством об административных правонарушениях.

В сфере избирательных правоотношений целью административной ответственности является создание условий благоприятной реализации прав участников выборов, в первую очередь избирателя, а также обеспечение безопасного и нормального функционирования избирательных комиссий, благоприятной, открытой, прозрачной, доступной и эффективной работы всей избирательной системы России. Кроме того, избирательное законодательство представлено нормами не только федерального законодательства, но и уровня субъектов Российской Федерации, регулирование административной ответственности федерального уровня в сфере электоральных отношений может быть дополнено региональным в той части, в какой оно восполняет пробелы и не противоречит ему. Вопросы проведения выборов и референдумов регионального и муниципального уровней могут отличаться от федерального. В таком случае нормы административного законодательства субъекта могут содержать дополнительные составы по привлечению к ответственности лиц, посягающие на установленный порядок реализации гражданами избирательных прав прямо или косвенно.

В условиях экономической нестабильности происходит рост безработицы, вызванный оптимизацией, сокращением численного состава сотрудников, и, как следствие, несоблюдение гарантий, предусмотренных трудовым законодательством для работников, становится повсеместным.

Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, содержатся в главе 6 КоАП РФ. К числу многочисленных угроз охраняемым объектам на современном этапе относится и пандемия коронавируса (COVID-19) и связанные с ней организационные и правовые проблемы в сфере медицины, проистекающие из более общей проблемы, а именно из проблемы оперативного административно-правового регулирования вопросов административной ответственности в сфере здравоохранения и вопросов принудительной госпитализации.

Целью лекции является изучение оснований административной ответственности за совершение правонарушений, посягающих на права граждан, здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, а также видов административных правонарушений в обозначенных сферах. В лекции рассматриваются конкретные составы административных правонарушений в изучаемой сфере. Тема является актуальной и одной из основополагающих для таких дисциплин, как «Административно-процессуальное право», «Административная деятельность полиции», «Практикум по административной юрисдикции».

13.1. Правовые основы административной ответственности за правонарушения, посягающие на права граждан, на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность

Основанием любой ответственности (и административной в частности) является правонарушение, т. е. противоправное, виновное деяние, выразившееся в действии или бездействии физического или юридического лица, за которое законодательством Российской Федерации или ее субъектов установлена административная ответственность.

Противоправность деяния определяется как диспозицией соответствующей статьи Особенной части КоАП РФ, так и отсылками к нормам других законов и нормативных актов, в которых установлены определенные административные правовые нормы (юридические правила). Поскольку КоАП РФ сам по себе не является источником норм права, определяющих различные правила, в частности в сфере избирательного права, то положения о запрете совершения действий, подпадающих под составы административных правонарушений, или, наоборот, требования к совершению действий, за неисполнение которых определена ответственность, должны содержаться в законе или нормативно-правовом акте, регулирующем проведение выборов или референдумов.

К правовым основам административной ответственности за правонарушения, посягающие на права граждан, относятся нормы, содержащиеся в различных правовых актах. Так, ст. 3 Конституции России, предусматривает, что «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». Государством гарантируется свободное волеизъявление граждан на выборах и референдуме, защита демократических принципов

и норм избирательного права и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Избирательные права и порядок их реализации регламентируются многими другими нормативными актами, среди них:

— федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», одна из норм которого определяет, что гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, имеет право голосовать на референдуме (ст. 5);

— федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», одна из норм которого определяет, что гражданин Российской Федерации, достигший на день голосования 18 лет, имеет право избирать депутатов Государственной Думы по федеральному избирательному округу (ст. 4).

— федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации устанавливается «всеобщее избирательное право и право на участие в референдуме»: гражданин РФ имеет право избирать, быть избранным, участвовать в референдуме, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения...» (ч. 2 ст. 4);

— федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» закрепляет избирательные права граждан Российской Федерации при выборах Президента Российской Федерации» (ст. 3), право выдвижения кандидатов на должность Президента Российской Федерации» (ст. 6), право на предвыборную агитацию (ст. 8).

Некоторые положения этих законов получили оценку Конституционного суда Российской Федерации, отдельные аспекты избирательных технологий уточнены и детализированы в ряде постановлений Центральной избирательной Комиссии Российской Федерации.

В соответствии п. 1 ст. 2 федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» под здоровьем понимается «состояние физического, психического и социального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства органов и систем организма».

Федеральный закон от 23 февраля 2013 № 15 «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» определяет, что «граждане имеют право на благоприятную среду жизнедеятельности без окружающего табачного дыма и охрану здоровья от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (п.1 ч. 1 ст. 9).

Одним из основных условий реализации права граждан на охрану здоровья выступает обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

В соответствии со ст. 1 федерального закона от 30 марта 1993 г. № 53-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» под санитарно-эпидемиологическим благополучием населения понимается состояние здоровья

человека, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности.

Факторы среды обитания — биологические (вирусные, бактериальные, паразитарные и иные), химические, физические (шум, вибрация, ультразвук, инфразвук, тепловые, ионизирующие, неионизирующие и иные излучения), социальные (питание, водоснабжение, условия быта, труда, отдыха) и иные факторы среды обитания, которые оказывают или могут оказывать воздействие на человека и (или) на состояние здоровья будущих поколений.

Вредное воздействие на человека — воздействие факторов среды обитания, создающее угрозу жизни или здоровью человека либо угрозу жизни и здоровью будущих поколений.

Соблюдение санитарных правил, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий является обязательным для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, что закреплено в ч. 3 ст. 39 федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», а также в п. 1.3, 2.6, 2.7, 10.1, 13.1 Санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1/3.2.3146-13 «Общие требования по профилактике инфекционных и паразитарных болезней»¹.

В пункте 2 указа Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. №239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», закреплено, что высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации с учетом положений настоящего Указа, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в субъекте Российской Федерации вменено в обязанность обеспечить разработку и реализацию комплекса ограничительных и иных мероприятий. В свою очередь, *Правительство Российской Федерации устанавливает обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации* (подп. «а2» п. «а» ст. 10 федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

Список *«заболеваний, представляющих опасность для окружающих»* утвержден постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении Перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих», в котором в п. 16 включена коронавирусная инфекция (2019-nCoV).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают в соответствии с федеральными законами законы и иные нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера. Также они принимают

¹ Утв. постановлением врио Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 16.12.2013 № 65.

обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

В развитие приведенных выше положений российского законодательства в субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Примерами таких актов являются:

— указ мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности»;

— постановление губернатора Московской области от 12 марта 2020 г. № 108-ПГ «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области».

В Санкт-Петербурге принято постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 г. № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19), постановляющее (п. 1) «ввести на территории Санкт-Петербурга режим повышенной готовности для органов управления и сил Санкт-Петербургской территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» устанавливает, что «больные инфекционными заболеваниями, лица с подозрением на такие заболевания и контактировавшие с больными инфекционными заболеваниями лица, а также лица, являющиеся носителями возбудителей инфекционных болезней, подлежат лабораторному обследованию и медицинскому наблюдению или лечению и в случае, если они представляют опасность для окружающих, обязательной госпитализации или изоляции в порядке, установленном законодательством Российской Федерации» (ч. 1 ст. 33).

При выявлении нарушения санитарного законодательства, а также при угрозе возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений) должностные лица, осуществляющие федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, имеют право выдавать, в частности, гражданам предписания об устранении нарушения законодательства.

Федеральный закон от 23 февраля 2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» закрепляет термины:

— потребление табака — курение табака, сосание, жевание, нюханье табачных изделий (п. 4 ч. 1 ст. 2);

— последствия потребления табака — причинение вреда жизни или здоровью человека, вреда среде его обитания вследствие потребления табака и воздействия окружающего табачного дыма, а также связанные с этим медицинские, демографические, социально-экономические последствия (п. 3 ч. 1 ст. 2);

— курение табака — использование табачных изделий в целях вдыхания дыма, возникающего от их тления (п. 1 ч. 1 ст. 2);

Для предотвращения воздействия окружающего табачного дыма на здоровье человека запрещается курение табака (ч. 1 ст. 12):

- на территориях, предназначенных для оказания образовательных услуг, услуг учреждениями культуры и учреждениями органов по делам молодежи, услуг в области физической культуры и спорта;

- на территориях и в помещениях, предназначенных для оказания медицинских, реабилитационных и санаторно-курортных услуг;

- в поездах дальнего следования, на судах, находящихся в дальнем плавании, при оказании услуг по перевозке пассажиров;

- на воздушных судах, на всех видах общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения (в т. ч. на судах при перевозке по внутригородским и пригородным маршрутам), в местах на открытом воздухе на расстоянии менее чем пятнадцати метров от входов в помещения ж\д вокзалов, автовокзалов, аэропортов, морских портов, речных портов, а также на станциях метрополитенов, в помещениях ж\д вокзалов, автовокзалов, аэропортов, морских портов, речных портов, предназначенных для оказания услуг по перевозке пассажиров;

- в помещениях, предназначенных для предоставления жилищных услуг, гостиничных услуг, услуг по временному размещению и (или) обеспечению временного проживания;

- в помещениях, предназначенных для предоставления бытовых услуг, услуг торговли, общественного питания, помещениях рынков, в нестационарных торговых объектах;

- в помещениях социальных служб;

- в помещениях, занятыми органами государственной власти, органами местного самоуправления;

- на рабочих местах и в рабочих зонах, организованных в помещениях;

- в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов;

- в детских площадках и в границах территорий, занятых пляжами;

- на пассажирских платформах, используемых исключительно для посадки в поезд, высадки из поездов пассажиров при их перевозках в пригородном сообщении;

- на автозаправочных станциях.

Таким образом, проанализировав правовые особенности административной ответственности за нарушения законодательства о правах граждан, законодательства о здоровье, санитарно-эпидемиологическом благополучии населения и общественной нравственности, устанавливается, что они относятся к ведению федерального законодательства, направлены на предупреждение и недопущение опасных последствий, создающих угрозу для граждан, общества и государства. Большинство статей особенной части КоАП РФ, предусматривающих административную ответственность в рассматриваемой сфере, носят бланкетный характер.

13.2. Административные правонарушения, посягающие на права граждан

Институт административной ответственности занимает важное место в защите конституционных прав и свобод человека.

Составы административных правонарушений, посягающих на права граждан, закреплены в главе 5 КоАП РФ. Объектом названных правонарушений являются отношения, возникающие при реализации гражданами своих конституционных прав. Следует отметить, что данной главой охватываются составы правонарушений, посягающие на отдельные права граждан, а именно на избирательные права, свободу совести и вероисповедания, трудовые права, права ребенка, права на участие в массовых мероприятиях, забастовках, право на образование и тайну личной жизни. Кроме того, статьи этой главы устанавливают ответственность за нарушение права на получение информации, социальных прав инвалидов.

Статья 3 Конституции России предусматривает, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Государством гарантируется свободное волеизъявление граждан на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Первая группа статей (ст. 5.1–5.25, 5.45–5.52, 5.56 КоАП РФ) предусматривает правонарушения, объектом посягательства которых являются избирательные права граждан, которые предусмотрены ст. 32 Конституции России и детально регламентированы федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Под избирательным правом понимается конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в т. ч. участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в других избирательных действиях.

Для некоторых составов данной группы правонарушений характерно наличие предмета правонарушения, к которым относятся списки избирателей и кандидатов, избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдум, агитационные материалы — печатные, аудиовизуальные и иные материалы, содержащие признаки предвыборной агитации, агитации по вопросам референдуме и предназначенные для массового распространения, обнародования в период избирательной кампании, кампании референдума.

Избирательные права и порядок их реализации регламентируются многими другими нормативными актами, среди них: федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», федеральные законы от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». Некоторые положения этих законов получили оценку Конституционного суда Рос-

сийской Федерации, отдельные аспекты избирательных технологий уточнены и детализированы в ряде постановлений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Одной из гарантий обеспечения избирательных прав граждан являются административно-правовые средства воздействия на правонарушителей. При квалификации действий лиц, привлекаемых к административной ответственности за нарушение избирательных прав граждан, необходимо указывать конкретные нормы избирательного права, нарушение которых образуют состав вменяемого этим лицам правонарушения. Состав административного правонарушения включает нарушения тех избирательных прав граждан, за которые предусмотрена административная ответственность.

По существу, правонарушения, посягающие на избирательные права граждан, представляют собой большой комплекс противоправных деяний, совершаемых как в форме действия, так и бездействия.

В зависимости от непосредственного объекта посягательств и характера противоправных действий рассматриваемые правонарушения условно можно разделить на четыре основные группы:

- нарушения, связанные с работой избирательных комиссий, комиссий по референдуму;
- нарушения порядка информационного обеспечения выборов, референдумов;
- нарушения, связанные с деятельностью кандидатов на выборные должности и избирательных объединений, избирательных блоков;
- нарушения установленного порядка проведения предвыборной агитации.

Следует также отметить, что по характеру объективной стороны рассматриваемые составы зачастую носят формальный характер.

Законодательные акты о выборах и референдуме обеспечивают гражданам, общественным объединениям, политическим партиям право в допустимых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию и агитацию по вопросам референдума.

Субъектами таких правонарушений являются как физические (граждане и должностные лица), так и юридические лица. Среди специальных субъектов следует отметить лиц, имеющих определенное должностное или служебное положение и использующее его при правонарушении. Ими могут быть также должностные или юридические лица средств массовой информации, члены избирательных комиссий, лица, которым участие в предвыборной агитации запрещено федеральным законом, наблюдатели, некоторые категории государственных и муниципальных служащих в период служебных командировок или при исполнении служебных обязанностей, кандидат, зарегистрированный кандидат, лицо, избранное депутатом, избирательный блок, инициативная группа по проведению референдума, кредитная организация, председатель избиркома.

В некоторых случаях для установления субъектов административного правонарушения необходимо исходить из положений законодательства, регулирующих правоотношения за невыполнение или ненадлежащее выполнение обязанностей, которым предусмотрена административная ответственность.

Субъективная сторона данных правонарушений выражается, как правило, в форме умысла, т. е. нарушитель должен или может сознавать, что он целенаправленно вмешивается в избирательный процесс. В этом плане следует отличать составы иных правонарушений, совершаемых, например, из хулиганских побуждений: срывание, порча, уничтожение различных афиш, плакатов, вывесок, объявлений, размещенных в установленном порядке, от состава, предусмотренного ст. 5.14 КоАП РФ «Умышленное уничтожение или повреждение печатных материалов, относящихся к выборам, референдуму», при котором повреждение агитационных материалов совершается не из хулиганских побуждений, а с целью повлиять на ход избирательного процесса.

Статьи 5.27–5.34, 5.40 КоАП РФ предусматривают правонарушения, посягающие на трудовые права, регламентированные ст. 37 Конституции России: ч. 1 закрепляет положение о том, что «труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию». По ч. 2 запрещается принудительный труд, а в ч. 3 закреплено, что «каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы».

Административная ответственность за нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, предусмотрена ст. 5.27 КоАП РФ. Если в ч. 1 данной статьи установлена ответственность за нарушение общей совокупности норм трудового законодательства, то в ч. 3, 4 и 6 установлена административная ответственность за совершение конкретных действий, часто совершающихся на практике.

Так, в ч. 3 предусмотрена ответственность за фактическое допущение к работе лицом, не уполномоченным на это работодателем, в случае, если работодатель или его уполномоченный на это представитель отказывается признать отношения, возникшие между лицом, фактически допущенным к работе, и данным работодателем, трудовыми отношениями (не заключает с лицом, фактически допущенным к работе, трудовой договор), в ч. 4 — за уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора либо заключение гражданско-правового договора, фактически регулирующего трудовые отношения между работником и работодателем, а в ч. 6 — за невыплату или неполную выплату в установленный срок заработной платы, других выплат, осуществляемых в рамках трудовых отношений, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, либо воспрепятствование работодателем осуществлению работником права на замену кредитной организации, в которую должна быть переведена заработная плата, либо установление заработной платы в размере менее размера, предусмотренного трудовым законодательством.

Преимущественно субъектами указанных правонарушений являются должностные лица, но в отдельных составах предусмотрена ответственность граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.

Субъективной стороной правонарушений, предусмотренных ст. 5.27 КоАП РФ, является вина в форме прямого умысла.

Правонарушения, посягающие на права ребенка, закреплены ст. 5.35—5.37 КоАП РФ.

К числу самых распространенных правонарушений, совершаемых в отношении несовершеннолетних, относятся деяния, предусмотренные ст. 5.35 КоАП РФ, а именно предусмотрена ответственность родителей или иных законных представителей несовершеннолетних (опекунов, попечителей, усыновителей) за неисполнение обязанностей по содержанию и воспитанию детей. Данное правонарушение выражается в бездействии родителей (или иных законных представителей), которые не исполняют либо ненадлежащим образом исполняют свои родительские обязанности по отношению к детям.

Основные права детей закреплены в нормах федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». В частности, это:

- обеспечение прав детей на охрану здоровья (оздоровление, профилактика, диагностика и лечение заболеваний) (ст. 10);
- защита прав и законных интересов детей в сфере профессиональной ориентации, профессионального обучения и занятости (ст. 11);
- обеспечение прав детей на отдых и оздоровление (ст. 12);
- защита прав и законных интересов ребенка при формировании социальной инфраструктуры для детей (ст. 13);
- защита ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию (ст. 14).

Объективная сторона (ст. 5.35 КоАП РФ) заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних. Например, неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по обучению несовершеннолетних заключается, в частности, в том, что родители в начавшийся период обучения детей в школе (после начала учебного года) не отвезли из маленькой деревни, в которой отсутствует школа, своего сына домой в город. Тем самым ребенок пропустил три недели занятий в школе. Пример ненадлежащего исполнения обязанностей по обучению: родители отправили ребенка в школу без учебников. В качестве субъектов правонарушений выступают: опекуны, попечители, воспитатели, педагоги, другие должностные лица воспитательных учреждений для несовершеннолетних: должностные лица учреждения, в котором воспитываются дети.

Таким образом, административные правонарушения, посягающие на права граждан, посягают на избирательные права лиц активного и пассивного характера (ст. 5.1—5.25; 5.45—5.52; 5.56; 5.58); нарушают законы, касающиеся свободы совести, выбора вероисповедания и выбора религиозного объединения (ст. 5.26); посягают на права в области труда (ст. 5.27 — 5.34); касаются прав несовершеннолетних лиц (ст. 5.35) или нарушают обязанности негосударственных и публичных лиц в сфере соблюдения этих прав (ст. 5.36, 5.37); нарушают информационные права определенных лиц (ст. 5.39), включая административно-правовые нарушения, которые касаются неисполнения предпринимателями публичных информационных обязанностей (статьи 5.53 5.55); нарушают поря-

док рассмотрения гражданских обращений (ст. 5.59); посягают на общественные, социальные и политические права граждан (ст. 5.59, 5.40 и 5.41–5.43; 5.57 соответственно); умаляют достоинство и честь человека, причиняют вред репутации (ст. 5.1); ограничивают права граждан в области гуманитарных, общественных, социальных и политических критериев (ст. 5.62); нарушают законы, касающиеся предоставления услуг публичного характера (ст. 5.63).

13.3. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность

В зависимости от видового объекта административные правонарушения, содержащиеся в главе 6 КоАП РФ, можно разделить на три группы:

1. *Правонарушения, посягающие на здоровье населения*: сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью и контактов, создающих опасность заражения (ст. 6.1); незаконное занятие народной медициной — (ст. 6.2); незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов и незаконные приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества (ст. 6.8); потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ (ст. 6.9); уклонение от прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ (6.9.1); вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ (ст. 6.10); пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, новых потенциально опасных психоактивных веществ (ст. 6.13); нарушение правил оборота инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ (ст. 6.15); нарушение правил оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров либо хранения, учета, реализации, перевозки, приобретения, использования, ввоза, вывоза или уничтожения растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры (ст. 6.16); незаконные приобретение, хранение, перевозка, производство, сбыт или пересылка прекурсоров наркотических средств или психотропных веществ, а также незаконные приобретение, хранение, перевозка, сбыт или пересылка растений, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ, либо их частей, содержащих прекурсоры наркотических средств или психотропных веществ (6.16.1).

2. *Правонарушения, посягающие на санитарно-эпидемиологическое благополучие населения*: нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6.3); нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта (ст. 6.4); нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде (ст. 6.5); нарушение санитарно-эпидемиологических требований к организации питания населения (ст. 6.6); нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления детей, их воспитания и обучения (ст. 6.7).

3. *Правонарушения, посягающие на общественную нравственность*: занятие проституцией (ст. 6.11); получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией (ст. 6.12).

Здоровье населения, будучи самостоятельной социальной ценностью, охраняется совокупностью мер политического, экономического, правового, социального, медицинского и иного характера. В соответствии с федеральным законом от 21 ноября 2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в российской Федерации» цель этих мер состоит в сохранении и укреплении физического и психического здоровья каждого человека, поддержании его долголетней активной жизни, предоставлении ему медицинской помощи в случае утраты здоровья. Установление административной ответственности за посягательства на здоровье населения выступает одной из мер правового обеспечения достижения данной цели.

Обратим внимание на то, что значительная часть составов главы 6 КоАП РФ направлена на предотвращение заболеваний именно инфекционного характера:

— ст. 6.1 «Соккрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью и контактов, создающих опасность заражения»;

— ст. 6.3 «Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения»;

— ст. 6.4 «Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта»;

— ст. 6.5 «Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде»;

— ст. 6.6 «Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к организации питания населения».

Приоритет административно-деликтной профилактики инфекционных заболеваний обусловлен также тем, что инфекционные заболевания имеют характер активно распространяющихся, т. е. несут негативные массовые социальные последствия. Достаточно вспомнить эпидемии смертельных инфекционных заболеваний из сравнительно недавнего прошлого.

Здоровье населения как видовой объект правонарушений, входящих в рассматриваемую главу КоАП РФ, представляет собой совокупность охраняемых законодательством об административных правонарушениях общественных отношений, обеспечивающих безвредные условия жизнедеятельности многих людей.

В части правонарушения, предусмотренного ст. 6.1 КоАП РФ, под ВИЧ-инфекцией понимается заболевание, вызываемое вирусом иммуноде-

фицита человека. Социальную защиту ВИЧ-инфицированных, членов их семей, а также лиц, подвергающихся риску заражения вирусом иммунодефицита человека при исполнении ими своих служебных обязанностей регулируют нормы федерального закона от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекцией).

Разберем по составу одну из актуальных статей КоАП РФ, направленных на профилактику распространения коронавируса — статью 6.3. Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Объект представляет собой совокупность охраняемых законодательством об административных правонарушениях общественных отношений, обеспечивающих безвредные условия жизнедеятельности многих людей.

Право граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду реализуется, в т. ч., путем обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия.

В соответствии со ст. 2 указанного закона население обеспечивается, в т. ч., посредством государственного санитарно-эпидемиологического нормирования. Основной задачей санитарно-эпидемиологического нормирования является установление санитарно-эпидемиологических требований, удовлетворяющих условиям безопасности для здоровья человека среды его обитания.

За нарушение законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения предусматривается административная и уголовная ответственность (ст. 6.3 КоАП РФ, ст. 236 УК РФ).

Соблюдение санитарных правил, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий является обязательным для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (ч. 3 ст. 39 рассматриваемого закона, п. 1.3, 2.6, 2.7, 10.1, 13.1 Санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1/3.2.3146-13 «Общие требования по профилактике инфекционных и паразитарных болезней»).

К числу правовых и иных средства, направленных на санитарно-эпидемиологическое нормирование, относятся:

— алгоритм действий на случай ухудшения санитарно-эпидемиологической ситуации в городах-курортах и иных местах массового отдыха (письмо Ростуризма от 02.07.2020 № 6316/ЗД);

— решения субъектов Российской Федерации, направленные на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения в части необходимости соблюдения режима самоизоляции в возрасте 65 лет и старше (информация размещена на официальном сайте ФСС России: URL: [http:// fss.ru/ ru/ fund/ disabilitylist/501923/503049.shtml](http://fss.ru/ru/fund/disabilitylist/501923/503049.shtml));

— информация Роспотребнадзора «Об отмене изоляции для лиц, прибывающих на территорию Российской Федерации регулярными рейсами»;

— информация Роспотребнадзора «О рекомендациях как защитить детей от коронавируса в период снятия ограничений»;

— информация Правительства Российской Федерации «О мерах по защите здоровья населения от новой коронавирусной инфекции»;

— Временные методические рекомендации по обеспечению защищенности критически важных объектов в условиях распространения коронавирусной инфекции COVID-19» (утв. Правительством РФ 31.03.2020).

Правительство Российской Федерации устанавливает обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации (подп. «а2» п. «а» ст. 10 федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают в соответствии с федеральными законами законы и иные нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера. Также они принимают обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

С учетом особенностей чрезвычайной ситуации на территории субъекта Российской Федерации или угрозы ее возникновения во исполнение правил поведения, установленных в соответствии с подп. «а2» п. «а» ст. 10 названного федерального закона, принимаемые государством акты могут предусматривать дополнительные обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации (подп. «б» п. 6 ст. 41, п. «а», «у», «ф» ч. 1 ст. 11 указанного федерального закона).

В развитие приведенных выше положений законодательства Российской Федерации в субъектах Российской Федерации приняты нормативные правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Примерами таких актов являются:

— указ мэра Москвы от 5 марта 2020 г. № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности»

— постановление губернатора Московской области от 12 марта 2020 г. № 108-ПГ «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» и др.

Объективной стороной административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 6.3 КоАП РФ является нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий; ч. 2 — те же действия (бездействие), совершенные в период режима чрезвычайной ситуации или при возникновении угрозы распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, либо в период осуществления на соответствующей территории ограничительных мероприятий (карантина), либо невыполнение в установленный срок выданного в указанные периоды законного предписания (постановления) или требования органа (должностного лица), осуществляющего федеральный государственный санитарно-

эпидемиологический надзор, о проведении санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий

Список *заболеваний, представляющих опасность для окружающих*» представлен в постановлении Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих».

Так, постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13 марта 2020 г. № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19) устанавливает следующее: п.1 «Ввести на территории Санкт-Петербурга режим повышенной готовности для органов управления и сил Санкт-Петербургской территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; п. 2–5 «Рекомендовать гражданам Российской Федерации»... далее следуют различные рекомендации.

Согласно ч. 3, «действия (бездействие), предусмотренные частью 2 настоящей статьи, повлекшие причинение вреда здоровью человека или смерть человека, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния».

Субъектом правонарушения по ст. 6.3 являются граждане, должностные лица, индивидуальные предприниматели, юридические лица.

С субъективной стороны данное правонарушение совершается как умышленно, так и по неосторожности.

Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» к наркотическим средствам относит вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации¹, в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, в т. ч. Единой конвенцией о наркотических средствах 1961 года. В соответствии с законодательством Российской Федерации, в т. ч. Единой Конвенцией о наркотических средствах 1961 года² психотропными веществами признаются вещества синтетического или естественного происхождения, препараты, природные материалы, включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации, в т. ч. Конвенцией о психотропных веществах 1971 года³. Аналогии наркотических средств и психотропных веществ — это запрещенные для оборота в Российской Федерации вещества синтетического или естественного происхождения, не включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их

¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 30.06.1998 № 681 «Об утверждении Перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации».

² Единая конвенция о наркотических средствах 1961 года с поправками, внесенными в нее в соответствии с Протоколом 1972 года о поправках к Единой конвенции о наркотических средствах 1961 года (Заключена в г. Нью-Йорке 30.03.1961).

³ Конвенция о психотропных веществах (заключена в г. Вене 21.02.1971).

прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, химическая структура и свойства которых сходны с химической структурой и со свойствами наркотических средств и психотропных веществ, психоактивное действие которых они воспроизводят.

Объективная сторона правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, выражается, как правило, в совершении действий.

Административная наказуемость по ст. 6.8 КоАП РФ за незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов и незаконные приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества только в небольшом размере. Законодателем определены четкие правовые критерии отнесения находящихся в незаконном обороте наркотических средств к небольшому, крупному, особо крупному размеру. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении достаточно подробно описывает все действия, образующие объективную сторону правонарушений в рассматриваемой сфере.

Административные правонарушения, предусмотренные ст. 6.8 КоАП РФ, могут выражаться в нарушении установленного порядка действия по приобретению наркотических средств или психотропных веществ, принятию в дар, в счет погашения долга, в обмен, под хранение и др. Согласно федеральному закону «О наркотических средствах и психотропных веществах» наркотические средства и психотропные вещества физическим лицам отпускаются только в аптечных организациях и учреждениях здравоохранения при наличии у них лицензии на указанный вид деятельности. Порядок отпуска устанавливается по согласованию с МВД России. Иные способы приобретения гражданами наркотических средств и психотропных веществ незаконны.

Согласно постановлению Пленума Верховного суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами», незаконным приобретением без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов надлежит считать их получение любым способом, в т. ч. покупку, получение в дар, а также в качестве средства взаиморасчета за проделанную работу, оказанную услугу или в уплату долга, в обмен на другие товары и вещи, присвоение найденного, сбор дикорастущих растений или их частей, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации (в т. ч. на землях сельскохозяйственных и иных предприятий, а также на земельных участках граждан, если эти растения не высевались и не выращивались), сбор остатков находящихся на неохраемых полях посевов указанных растений после завершения их уборки. Под незаконным хранением без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов следует понимать действия лица, связанные с незаконным владением этими средствами или веществами, в т. ч. для личного потребления (сохранение при себе, в помещении, тайнике и других местах). При этом не имеет

значения, в течение какого времени лицо незаконно хранило наркотическое средство, психотропное вещество или их аналоги.

Под незаконной перевозкой следует понимать умышленные действия лица, которое перемещает без цели сбыта наркотические средства, психотропные вещества или их аналоги из одного места в другое, в т. ч. в пределах одного и того же населенного пункта» совершенные с использованием любого вида транспорта или какого-либо объекта, применяемого в виде перевозочного средства, а также в нарушение общего порядка перевозки указанных средств и веществ, установленного ст. 21 федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах». При этом следует иметь в виду, что незаконная перевозка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов может быть осуществлена с их сокрытием, в т. ч. в специально оборудованных тайниках в транспортном средстве, багаже, одежде, а также в полостях тела человека или животного и т. п. Под незаконным изготовлением наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов без цели сбыта следует понимать умышленные действия, в результате которых из наркотикосодержащих растений, лекарственных, химических и иных веществ получено одно или несколько готовых к использованию и потреблению наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов.

Под незаконной переработкой без цели сбыта наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов следует понимать совершенные умышленно действия по рафинированию (очистке от посторонних примесей) твердой или жидкой смеси, содержащей одно или несколько наркотических средств или психотропных веществ, либо повышению в такой смеси (препарате) концентрации наркотического средства или психотропного вещества, а также смешивании с другими фармакологическими активными веществами с целью повышения их активности или усиления действия на организм. Измельчение, высушивание или растирание наркотикосодержащих растений, растворение наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов водой без дополнительной обработки, в результате которых не меняется химическая структура вещества, не могут рассматриваться как изготовление или переработка наркотического средств.

В примечании к рассматриваемой статье закреплено, что лицо, добровольно сдавшее приобретенные без цели сбыта наркотические средства, психотропные вещества, их аналоги или растения, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, либо их части, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, освобождается от административной ответственности за данное административное правонарушение.

По статье 6.9 КоАП РФ административно наказуемым является потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ. Потреблением наркотических средств или психотропных веществ следует признавать их прием внутрь, путем инъекций, курения, вдыхания порошка через нос и т. д.

Основным критерием разграничения рассматриваемого проступка от иных составов правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств (ч. 3 ст. 20.20, ст. 20.22), выступает место его совершения. Потребление

наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, а также в других общественных местах либо невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он потребил наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, новые потенциально опасные психоактивные вещества или одурманивающие вещества на улице, стадионе, в сквере, парке, в транспортном средстве общего пользования, а также в другом общественном месте должно влечь ответственность по ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ.

В соответствии с примечанием к ст. 6.9 КоАП РФ лицо, добровольно обратившееся в медицинскую организацию для лечения в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, освобождается от административной ответственности за данное правонарушение. Лицо, в установленном порядке признанное больным наркоманией, может быть с его согласия направлено на медицинскую и (или) социальную реабилитацию и, в связи с этим освобождается от административной ответственности за совершение правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств или психотропных веществ.

Одним из основных условий реализации права граждан на охрану здоровья выступает обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Под санитарно-эпидемиологическим благополучием населения в соответствии с федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» понимается такое состояние здоровья населения и среды обитания людей, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности. При этом данный закон содержит основные санитарно-эпидемиологические требования, предъявляемые к планировке, застройке, содержанию городских и сельских поселений; к продукции производственно-технического назначения, товарам для личных и бытовых нужд; к организации питания населения, к водным объектам, питьевой воде и питьевому водоснабжению населения; к атмосферному воздуху, почвам, к жилым и общественным помещениям, транспортным средствам, условиям труда и обучения. Эти требования обязательны для граждан и организаций, независимо от организационно-правовых форм собственности.

Объективную сторону данной группы правонарушений составляют противоправные действия, выразившиеся в нарушении санитарных правил и гигиенических нормативов, а также бездействие, состоящее в невыполнении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий. При установлении объективной стороны состава данных правонарушений необходимо выявить факт указанного нарушения независимо от того, наступили общественно опасные последствия или нет.

Нарушение санитарных правил, повлёкшее по неосторожности массовое заболевание или отравление людей, либо то же деяние, повлекшее по неосто-

рожности смерть человека, квалифицируется как преступление, предусмотренное соответственно ч. 1,2 ст. 236 УК.

Субъектами правонарушений являются физические и юридические лица.

Правонарушение может совершаться как умышленно, так и по неосторожности. Для привлечения к ответственности достаточно факта нарушения установленных правил и требований, даже если это не повлекло реальных вредных последствий.

Общественную нравственность можно рассматривать как совокупность традиций и обычаев, которые сформировались в течение продолжительного времени у какого-либо народа, проживающего на конкретной территории. Все то, что совершается не в соответствии с устоявшимися традициями, является безнравственным. Общественную нравственность можно также понимать, как именно ту сферу, которая противостоит существованию в обществе полового распутства (и прежде всего проституции, как достаточно распространенного явления) и отвечает за ограждение граждан от столкновения с ним в повседневной жизни. Именно такое «суженное» понятие необходимо для правильного определения границ правоохранительной деятельности в рассматриваемой области.

Законодатель, вводя административную ответственность за такое достаточно распространенное правонарушение в сфере общественной нравственности, как занятие проституцией, не определился в самом его понятии. На сегодняшний день ни в административном, ни в уголовном законодательстве не раскрыто понятие «проституция». Отсутствует такое определение и в ведомственных нормативных актах, что в определенной степени осложняет деятельность органов внутренних дел по привлечению виновных лиц к административной ответственности за совершение данного вида правонарушения. В связи с этим представляется, что под проституцией следует понимать вступление женщин или мужчин в беспорядочные половые связи за плату либо с целью получения вознаграждения в виде предоставления выгод, льгот, преимуществ материального (нематериального) свойства.

Для установления факта совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.11 КоАП РФ (занятие проституцией), большое значение имеет установление момента окончания правонарушения. Оконченным данное правонарушение должно считаться с момента договоренности об оказании услуг сексуального характера за вознаграждение и о размере этого вознаграждения. Однократное оказание услуг сексуального характера образует состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.11 КоАП РФ, в случае, если была договоренность об оказании сексуальных услуг за вознаграждение. При этом оконченным данное правонарушение должно считаться в момент достижения договоренности об оказании услуг сексуального характера за вознаграждение.

Существуют определенные трудности в определении объективной стороны относительно нового административного деликта, предусматривающего ответственность за получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией (ст. 6.12 КоАП РФ). Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 6.12, состоит в любых действиях, направленных на извлечение дохода от лиц, занимающихся проституцией. Вид и размер дохода значения не имеют. Наличие состава указанного правонарушения

не связано и с систематичностью получения дохода от занятия проституцией другими лицами; одноразовое получение дохода от подобной деятельности является достаточным основанием для привлечения виновного лица к административной ответственности. Оконченным правонарушение, предусмотренное данной статьёй, является с момента договоренности о вознаграждении за оказание сексуальных услуг третьими лицами. При этом необходимо учитывать, что ответственности по указанной статье подлежат не только сводники, но и все другие фигуранты, так или иначе получающие доход от занятия проституцией другими лицами: охранники, таксисты, диспетчеры, держатели квартир и др.

Субъектом большинства административных правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, являются граждане, должностные лица или юридические лица. В числе таких правонарушений все проступки в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6.3–6.7); пропаганда либо незаконная реклама наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров (ст. 6.13).

Исключительно граждане, достигшие 16-летнего возраста, выступают субъектом совершения проступков, закрепленных: ст. 6.1 (сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью и контактов, создающих опасность заражения); ст. 6.2 (незаконное занятие частной медицинской практикой, частной фармацевтической деятельностью либо народной медициной (целительством)); 6.11 (занятие проституцией).

Субъектом потребления наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача (ст. 6.9) и вовлечения несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ (ст. 6.10) может признаваться гражданин, достигший возраста 18 лет. По ч. 3 ст. 6.10 КоАП РФ повышенная ответственность устанавливается для родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, а также лиц, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних.

С субъективной стороны правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, характеризуются умышленной формой вины. Административные проступки в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия и здоровья населения также могут быть совершены по неосторожности.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о *принудительной (недобровольной) госпитализации*. В связи с появлением первых случаев недобровольной госпитализации в связи с подозрением на коронавирус встаёт вопрос о соблюдении прав и законных интересов граждан. Исходя из этого и с учетом того, что коронавирусная инфекция (2019-nCoV) отнесена к заболеваниям, представляющим опасность для окружающих, в отношении граждан, страдающих данным заболеванием, допускается медицинское вмешательство без их согласия. Однако это касается только лиц, в отношении которых установлен диагноз «В 34.2 «Коронавирусная инфекция (2019-nCoV)» в соответствии с МКБ — 10. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 274 КАС РФ иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, в не-

добровольном порядке, если федеральным законом предусмотрен судебный порядок рассмотрения соответствующих требований, рассматриваются судом по правилам главы 30 КАС РФ.

Важно доказать, представляет ли лицо опасность для окружающих. Последний из названных случаев по сути дела открывает дорогу по отнесению к фактическим основаниям административно-судебного контроля заболеваний, представляющих не только индивидуальный вред, но и могущих стать источником массовых заражений, что влечёт неблагоприятные социальные последствия для неопределённого круга лиц. Строго говоря, об административно-правовом споре по данной категории дел можно говорить лишь в том случае, когда лицо, в отношении которого рассматривается дело отказывается добровольно пройти лечение в соответствующей медицинской организации, оспаривая необходимость такого лечения, либо оспаривает нарушение им соответствующих санитарных правил непосредственно в судебном заседании.

Разберем подробно по составу административное правонарушение, предусмотренное ст. 6.1.1 КоАП РФ «Побои».

Объект: здоровье, право на нормальное нравственное и психическое существование и развитие, на телесную неприкосновенность.

Объективная сторона: характеризуется двумя формами деяния — нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, в результате которых потерпевшему причиняется физическая боль, но которые не влекут за собой причинения легкого вреда здоровью.

Понятие «побои или иных насильственных действия, причинившие физическую боль» в российском законодательстве отсутствует.

Действующие Правила определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека¹, а также Медицинские критерии определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека² не содержат термина «побои» или «иные насильственные действия, причинивших физическую боль».

Однако в п. 9 Медицинских критериев упоминается, что «поверхностные повреждения, в том числе: ссадина, кровоподтек, ушиб мягких тканей, включающий кровоподтек и гематому, поверхностная рана и другие повреждения, не влекущие за собой кратковременного расстройства здоровья или незначительной стойкой утраты общей трудоспособности, расцениваются как повреждения, не причинившие вред здоровью человека». Таким образом, к повреждениям, не причинившим вред здоровью человека, следует отнести и побои, и иные насильственные действия, причинившие физическую боль. При этом следует отметить, что информация о количестве ударов в результате совершения побоев или иных насильственных действий отсутствует.

Не сложилось единого понимания термина «побои» и в теории права. Так, по мнению А. В. Бриллиантова, Г. Д. Долженковой и др., под побоями следует

¹ Об утверждении Правил определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека: постановление Правительства РФ от 17.08.2007 № 522.

² Об утверждении Медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека: приказ Минздравсоцразвития России от 24.04.2008 № 194н.

понимать действия, характеризующиеся многократным нанесением ударов¹. Ю. И. Антонов, В. Б. Боровиков и др. полагают, что многократным считается нанесение ударов не менее трех раз².

Однако существует и другая позиция. О. А. Калякин полагает, что для квалификации побоев количество ударов не имеет значения, т. к. у слова «побои» с точки зрения русского языка нет формы единственного числа. Соответственно, один удар тоже квалифицируется как «побои»³.

Диспозицией ст. 6.1.1 КоАП РФ в качестве последствий побоев предусмотрено причинение физической боли при отсутствии последствий, указанных в ст. 115 УК РФ.

Обязательным последствием объективной стороны состава правонарушения, предусмотренного ст. 6.1.1 КоАП РФ, является физическая боль. Казалось бы, этот термин общепонятен и не требует дополнительного разъяснения. Однако боль всегда субъективна, поэтому с трудом поддается объективной оценке⁴. Восприятие боли зависит от пола и возраста человека, особенностей организма и состояния здоровья, от личностных ценностно-культурных ориентаций и психических реакций.

На практике суды устанавливают наличие физической боли, основываясь на показаниях потерпевшего, а также обстоятельствах произошедшего, указывая, что «побои могут и не оставить после себя никаких объективно выявляемых повреждений»⁵. При этом следует отметить, что суды прекращают производство по делу об административном правонарушении по ст. 6.1.1 КоАП РФ, если потерпевший отрицает причинение физической боли⁶.

Субъектом правонарушения, предусмотренного ст. 6.1.1 КоАП РФ, является вменяемое физическое лицо, достигшее возраста административной ответственности — 16 лет. В большинстве случаев субъект — это мужчина, совместно проживающий с потерпевшим член семьи (как состоящий, так и не состоящий в браке с потерпевшим лицом — сожитель), другое совместно проживающее лицо (другой родственник, лицо, состоящее в свойстве).

¹ Бриллиантов А. В., Долженкова Г. Д., Жевлаков Э. Н., Пудовочкин Ю. Е. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: в 2 т. (постатейный) / под ред. А. В. Бриллиантова. 2-е изд. — М., 2015.

² Оценочные признаки в Уголовном кодексе Российской Федерации: научное и судебное толкование: научно-практическое пособие / Ю. А. Антонов, В. Б. Боровиков, А. В. Галахова и др.; под ред. А. В. Галаховой. — М., 2014.

³ Калякин О. А. Анализ работы мировых судей по делам о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 116, ч. 1 ст. 119 УК РФ, а также анализ недостатков в работе мировых судей, выявленных в рамках обобщения судебной практики // Мировой судья. — 2014. — № 5. — С. 18–21.

⁴ Понкин И. В., Понкина А. А. Юридическое определение понятия «боль» // Медицина. — 2016. — Т. 4. — № 1 (13). — С. 1–15.

⁵ Постановление мирового судьи судебного участка № 7 г. Бийска (Алтайский край) от 19.05.2017 по делу № 5-196/2017. URL: <http://www.sudact.ru>.

Постановление Шимановского районного судебного участка (Амурская область) от 25.05.2017 по делу № 5-252/2017. . [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sudact.ru>.

⁶ Постановление мирового судьи судебного участка № 4 Дзержинского района г. Перми (Пермский край) от 19.04.2017 по делу № 5-183/2017 и др. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sudact.ru>.

Субъективная сторона административного правонарушения — это психическое отношение субъекта к своему противоправному действию (бездействию) и его последствиям. Она состоит из вины в форме прямого умысла.

Таким образом, побои как административное правонарушение, предусмотренное ст. 6.1.1 КоАП РФ, представляют собой умышленное нанесение ударов и (или) совершение иных насильственных действий, повлекшее причинение физической боли потерпевшему при отсутствии вреда здоровью, совершенное вменяемым физическим лицом, достигшим возраста административной ответственности — 16 лет.

* * *

Многообразие видов административных правонарушений, посягающих на избирательные права граждан, обусловлено объемом российского избирательного законодательства в целом, нормы которого подлежат охране. Такие административные правонарушения могут быть классифицированы по самым различным основаниям: хронология введения составов избирательных правонарушений в КоАП РФ; расположение в гл. 5 КоАП РФ; субъект, наделенный правом возбуждать дела об административных правонарушениях; содержание охраняемых правоотношений. Классификация по расположению позволяет сделать вывод о хаотичном порядке изложения в КоАП РФ составов правонарушений, посягающих на избирательные права граждан, что свидетельствует о необходимости нормативно-правового совершенствования законодательства об административной ответственности.

В настоящее время законодателем в качестве родового объекта предлагается название главы 6 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность». Безусловно, в данном случае законодатель соединил в родовом объекте административных правонарушений составы порой достаточно разнородного свойства. Ведь посягательство на общественную нравственность не всегда непосредственно соотносится со здоровьем и санитарно-эпидемиологическим благополучием, но отрицать такой связи мы, безусловно, не можем. Конечно, занятие проституцией, например, создаёт помимо неблагоприятного социального фона ещё и угрозу распространения венерических заболеваний, но непосредственной связи в данном случае нет.

Таким образом, компетентная работа сотрудников полиции по пресечению изученных видов административных правонарушений и производство по ним является необходимой в целях защиты прав и здоровья граждан.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Назовите основные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере прав граждан (избирательных, трудовых, права ребенка, информационные и иные права);
2. Назовите основные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере здоровья;

3. Назовите основные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественной нравственности;

4. Дайте понятие избирательных прав граждан, раскройте их сущность;

5. Что понимается под санитарно-эпидемиологическом благополучием населения?

6. Каким органом власти утверждается перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих?

7. Назовите группы административных правонарушений, совершающихся в сфере прав граждан?

8. Какие видовые объекты административных правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность можете назвать?

9. Раскройте понятие и состав административного правонарушения, предусмотренного статье 6.1.1 КоАП РФ «Побои».

Тема 14

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ НА ТРАНСПОРТЕ И В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Учебные вопросы:

14.1. Правовые основы административной ответственности за правонарушения на транспорте.

14.2. Составы отдельных видов административных правонарушений на транспорте.

14.3. Правовые основы административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения.

14.4. Составы отдельных видов административных правонарушений в области дорожного движения.

Транспортный комплекс наряду с другими инфраструктурными отраслями экономики Российской Федерации обеспечивает базовые условия жизнедеятельности общества, являясь важным инструментом достижения социальных, экономических, внешнеполитических и других целей. В настоящее время транспортный комплекс России — это тысячи самых оживленных «артерий» страны, по которым перемещаются огромные людские потоки и колоссальные материальные ценности.

Эксплуатационная длина железнодорожных путей общего пользования составляет 87,0 тыс. км. Протяженность автомобильных дорог общего пользования 1 553,7 тыс. км (в т. ч. с твердым покрытием — 1 096,4 тыс. км.).

Актуальность темы лекции не вызывает сомнений. В последнее время особое внимание уделяется обеспечению транспортной безопасности, улучшению транспортной инфраструктуры страны. Российским правительством разработана специальная стратегия, направленная на совершенствование системы управления транспортной инфраструктуры и повышение уровня безопасности в сфере дорожного движения. Полиция является одним из основных субъектов, обеспечивающих транспортную безопасность на железных дорогах, водном и воздушном транспорте, и органом, обеспечивающим безопасность дорожного движения.

Основные положения об административной ответственности в области дорожного движения закреплены в главе 12 КоАП РФ «Административные правонарушения в области дорожного движения», они тесно перекликаются с правонарушениями в сфере транспорта, ответственность за которые содержится в главе 11.

14.1. Правовые основы административной ответственности за правонарушения на транспорте

Человечество создало множество различных сложных систем, выполняющих политические, экономические, социальные, информационные и другие функции. К крупнейшей экономической системе относится транспортная система. От работы транспорта зависят развитие и нормальное функционирование предприятий промышленности, сельского хозяйства, строительства и торговли.

Транспорт (от лат. *transport* — перемещаю) — отрасль производства, обеспечивающая жизненно необходимую потребность общества в перевозке грузов и пассажиров. Транспорт представляет собой совокупность средств и путей сообщения, нормальную деятельность которых обеспечивают различные технические устройства и сооружения.

Особенности транспорта и его значение

Транспорту свойственны некоторые особенности, отличающие его от других отраслей народного хозяйства:

1. Транспорт не производит вещественной продукции — продукцией транспорта является перевозка грузов и пассажиров.
2. Продукция транспорта неотъемлема от процесса транспортного производства, ее нельзя накопить (создать ее запасы).
3. Продукция транспорта не содержит сырья.
4. На транспортном рынке реализуется не товар, а сам производственный процесс.

Уровень развития транспорта в стране в определенной мере определяет уровень ее цивилизации. Он способствует повышению производительности труда, сокращению времени доставки грузов или проезда до места работы.

Значение транспорта

1. Экономическое значение заключается в том, что посредством транспортировки осуществляется доставка сырья, материалов, оборудования, машин, необходимых для промышленного производства, а также происходит поставка готовой продукции заказчику. Таким образом, транспорт — огромная по своим масштабам сфера приложения человеческого труда.
2. Социальное значение сводится к осуществлению обмена материальными и духовными ценностями между народами, обеспечению своевременного перемещения людей, облегчению их физического труда, т. е. транспорт предоставляет уникальные возможности для улучшения качества жизни граждан.
3. Оборонное значение транспорта заключается в переброске войск, перевозке и доставке военной техники, энергоресурсов и средств обеспечения военнослужащих, а также в возможности достижения пунктов назначения в кратчайшие сроки.
4. Политическое значение состоит в том, что транспорт физически объединяет нацию, формируя экономические связи между отдельными регионами страны и народами, проживающими на ее территории. Развитие транспортных систем,

в т. ч. международных транспортных коридоров, затрагивает интересы сопредельных стран и крупных международных транснациональных корпораций.

5. Культурное значение транспорта заключается в распространении эстетических ценностей, а следовательно, в повышении образования и культуры населения.

6. Научное значение проявляется в постановке перед наукой новых задач и требований в области совершенствования техники и технологий.

Каждый из видов транспорта (железнодорожный, воздушный, водный (морской и речной)), представляет собой сложный производственный механизм, безаварийная работа которого обеспечивается совокупностью правовых, эксплуатационных и технических средств.

Значительную роль в правовом регулировании безопасности на транспорте принадлежит нормам административного права. На их основе осуществляется деятельность государственных органов и учреждений по организации движения и эксплуатации транспорта, контролю и надзору за ним. В соответствии с нормами административного законодательства изданы иные федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты: транспортные кодексы и уставы, правила эксплуатации различных видов транспорта, прочие правила, инструкции, регламенты.

Нормы главы 11 КоАП РФ направлены на обеспечение безопасности движения на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Основные задачи и функции обеспечения безопасности движения на железнодорожном транспорте определены федеральным законом от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».

Правила обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте также содержатся в федеральном законе «О безопасности дорожного движения» и в Правилах дорожного движения Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090, а также в постановлении Правительства РФ от 12.10.2006 №611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог»).

При этом безопасность движения и эксплуатация железнодорожного транспорта, осуществляющего перевозку различных грузов на подъездных железнодорожных путях необщего пользования, принадлежащих крупным промышленным предприятиям и иным хозяйствующим субъектам, соединяющим эти объекты с путями федерального железнодорожного транспорта, регулируется специальными правилами (гл. IV Устава железнодорожного транспорта Российской Федерации, а также Правила эксплуатации и обслуживания железнодорожных путей необщего пользования¹).

Кроме того, во исполнение обязанностей и требований в области железнодорожного транспорта, указанных в ст. 12-17 соответствующего тематического закона № 17, подзаконными актами установлены определенные правила.

¹ Утв. приказом МПС России от 18.06.2003 № 26.

Так, Минтрансом России установлены Правила технической эксплуатации железных дорог Российской Федерации¹.

Государственное регулирование использования воздушного пространства Российской Федерации и деятельности в области авиации направлено на обеспечение потребностей граждан и экономики в воздушных перевозках, авиационных работ, а также на обеспечение обороны и безопасности государства, охраны интересов государства, безопасности полетов воздушных судов, авиационной экологической безопасности.

Для правильной квалификации противоправных действий (бездействий), в данной сфере необходимо обратиться к Федеральным правилам использования воздушного пространства Российской Федерации², а также к приложениям к данному нормативному акту — вертикальное эшелонирование воздушных судов в воздушном пространстве Российской Федерации. Границей нижнего и верхнего воздушного пространства является эшелон полета 8100 м (эшелон полета 265), который относится к нижнему воздушному пространству (п. 7 постановления).

Согласно п. 172 указанных выше правил, к нарушениям порядка использования воздушного пространства Российской Федерации относятся:

а) использование воздушного пространства без разрешения соответствующего центра Единой системы при разрешительном порядке использования воздушного пространства, за исключением случаев, указанных в п. 114;

б) несоблюдение условий, доведенных центром Единой системы в разрешении на использование воздушного пространства;

в) невыполнение команд органов обслуживания воздушного движения (управления полетами) и команд дежурного воздушного судна Вооруженных сил Российской Федерации;

г) несоблюдение порядка использования воздушного пространства приграничной полосы;

д) несоблюдение установленных временного и местного режимов, а также кратковременных ограничений;

е) полет группы воздушных судов в количестве, превышающем количество, указанное в плане полета воздушного судна;

ж) использование воздушного пространства запретной зоны, зоны ограничения полетов без разрешения;

з) посадка воздушного судна на незапланированный (незаявленный) аэродром (площадку), кроме случаев вынужденной посадки, а также случаев, согласованных с органом обслуживания воздушного движения (управления полетами);

и) несоблюдение экипажем воздушного судна правил вертикального и горизонтального эшелонирования (за исключением случаев возникновения на борту воздушного судна аварийной ситуации, требующей немедленного изменения профиля и режима полета);

к) отклонение воздушного судна за пределы границ воздушной трассы, местной воздушной линии и маршрута без диспетчерского разрешения органа

¹ Утв. приказом Минтранса России от 21.12.2010 № 286.

² Утв. постановлением Правительства РФ от 11.03.2010 № 138.

обслуживания воздушного движения (управления полетами), за исключением случаев, когда такое отклонение обусловлено соображениями безопасности полета (обход опасных метеорологических явлений погоды, выход из зоны обледенения и др.);

л) влет воздушного судна в контролируемое воздушное пространство без разрешения органа обслуживания воздушного движения (управления полетами);

м) полет воздушного судна в воздушном пространстве класса G без уведомления органа обслуживания воздушного движения (управления полетами).

Воздушный кодекс Российской Федерации и названные Федеральные правила устанавливают разрешительный и уведомительный порядок использования воздушного пространства, т. е. порядок предоставления пользователям возможности использования воздушного пространства, а также порядок выдачи разрешений на его использование.

В настоящее время органом, осуществляющим надзор и контроль в сфере использования воздушного пространства, осуществляется Федеральным агентством воздушного транспорта, органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) в установленных для них зонах и районах.

Безопасность полетов, авиационная безопасность в соответствии с федеральными авиационными правилами включает предотвращение доступа посторонних лиц и транспортных средств в контролируемую зону аэропорта или аэродрома, а также повреждения аэродромного оборудования, аэродромных знаков, воздушных судов и их оборудования, что обеспечивается службами авиационной безопасности аэродромов, аэропортов и авиационных предприятий.

Минтранс России, Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация), Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) осуществляют функции государственного регулирования и контроля деятельности авиации общего назначения.

Вопросы безопасности плотин, зданий гидроэлектростанций, водосборных сооружений, судоходных шлюзов и иных гидротехнических сооружений урегулированы федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», а также подзаконными нормативными правовыми актами, содержащими технические нормы и правила.

Общие положения, касающиеся обеспечения безопасности судоходства на внутренних водных путях, включая порты, содержатся в Кодексе внутреннего водного транспорта Российской Федерации (КВВТ РФ). В морских портах функции по обеспечению безопасности мореплавания и порядка в портах, включая выдачу разрешений на проведение в порту строительных, гидротехнических и иных работ, возлагаются на капитанов портов (ст. 74, 76, 77 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации (КТМ РФ)).

Общие правила захода в морские порты и выхода из них, включая стоянку и плавание в их акватории, содержатся в КТМ РФ. В соответствии со ст. 57 КВВТ РФ государственные бассейновые управления водных путей и судоходства утверждают обязательные постановления, касающиеся правил захода в порт и выхода из него, а также плавания в акватории порта и стоянки в нем.

В отношении судоходства по внутренним водным путям действуют Правила плавания по внутренним водным путям Российской Федерации¹ и Положение о диспетчерском регулировании движения судов по внутренним водным путям Российской Федерации².

Государственный и технический надзор за маломерными судами на реках, водохранилищах, других водоемах и в территориальном море России, а также за базами (сооружениями) для их стоянок осуществляется Государственной инспекцией по маломерным судам (с 2003 г. эта инспекция находится в ведении МЧС России), действующей на основании Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Для морских судов основным правовым актом, регулирующим выпуск судна в плавание, является КТМ РФ. Технический надзор за морскими судами осуществляют органы технического надзора и классификации судов (ст. 22 КТМ РФ).

Допуск лиц к управлению морскими судами и судами внутреннего водного транспорта производится в порядке, установленном КТМ РФ, КВВТ РФ, уставами службы на судах морского и речного флота. Порядок допуска к управлению маломерными судами установлен Правилами пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации³ и Правилами аттестации на право управления маломерными судами, поднадзорными Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий⁴.

Допуск к управлению лиц, не имеющих соответствующих дипломов (свидетельств, удостоверений), является нарушением требований, содержащихся не только в указанных выше кодексах, но и установленных уставами службы на судах морского и речного флота. Для маломерных судов допуск судоводителей к управлению Правилами аттестации судоводителей на право управления маломерными судами.

Что касается состояния опьянения лица, допущенного к управлению судном, то для привлечения виновного к ответственности это состояние должно быть надлежащим образом установлено. КоАП РФ (ст. 27.12) предусматривает, что освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и медицинское освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и оформление его результатов должно осуществляться в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (Правила 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

¹ Утв. приказом Минтранса России от 19.01.2018 № 19.

² Утв. приказом Минтранса России от 01.03.2010 № 47.

³ Утв. приказом МЧС России от 29.06.2005 № 502.

⁴ Утв. приказом МЧС России от 27.05.2014 № 262.

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 средством¹).

Правила перевозки опасных веществ, крупногабаритных или тяжеловесных грузов устанавливаются Минтранса России (в отношении воздушного, морского и внутреннего водного транспорта, железнодорожного транспорта), а также Минобороны России (в отношении государственной авиации).

Согласно Положению о Министерстве транспорта Российской Федерации² данное Министерство устанавливает правила перевозки багажа, грузов, грузобагажа на основании и во исполнение транспортных уставов и кодексов; определяет порядок выдачи специальных разрешений на осуществление международных автомобильных перевозок крупногабаритных и тяжелых грузов, а также опасных грузов.

ВК РФ (гл. XII) в качестве одной из мер обеспечения авиационной безопасности устанавливает запрет на незаконный провоз и требует исключения возможности такого провоза на воздушном судне оружия, боеприпасов, взрывчатых, радиоактивных, отравляющих, легковоспламеняющихся веществ и других предметов и веществ, а также введения особых мер предосторожности при разрешении их провоза (ст. 84).

КТМ РФ устанавливает условия обращения с опасным грузом при морской перевозке (ст. 151) и указывает на специальные правила перевозки отдельных видов грузов, а также ответственность за ущерб в связи с морской перевозкой опасных и вредных веществ (гл. XIX). Соответствующие правила устанавливаются Минтрансом России.

КВВТ РФ возлагает на Минтранс России обязанность утверждать правила и другие нормативные правовые акты, связанные в т. ч. с перевозкой и переработкой грузов на внутренних водных путях, обязательные для исполнения. Правила, касающиеся перевозки опасных, крупногабаритных и опасных грузов внутренним водным транспортом, определяются в соответствии с требованиями, установленными в гл. XI «Перевозки грузов», и устанавливаются Минтрансом России (ст. 86 КВВТ РФ).

Правила провоза пассажиров и багажа ныне регулируются Уставом автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта³, Уставом железнодорожного транспорта⁴, федеральными авиационными правилами «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей». Правилами пользования пассажирским междугородным автомобильным транспортом, автобусом установлена обязанность пассажиров оплачивать провоз багажа, превышающего определенные габариты.

¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 26.06.2008 № 475.

² Утв. постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 395.

³ Федеральный закон от 08.11.2007 № 259-ФЗ.

⁴ Федеральный закон от 10.01.2003 № 18-ФЗ.

Нарушение правил провоза ручной клади на воздушном, морском, внутреннем водном и железнодорожном транспорте, а также провоз неоплаченного багажа на пассажирском междугородном автомобильном транспорте, автобусе составляют объективную сторону рассматриваемых правонарушений.

Провоз без оплаты домашних животных и птиц является самостоятельным правонарушением. Соответствующими федеральными органами исполнительной власти устанавливаются правила перевозки домашних животных и птиц.

КоАП РФ (ст. 11.19) предусмотрена ответственность за нарушение правил перевозки опасных веществ и предметов в ручной клади, багаже или грузобагажа на воздушном, морском, внутреннем водном, железнодорожном и автомобильном транспорте, а также за сдачу опасных веществ в железнодорожные камеры хранения.

К опасным веществам относятся: взрывчатые вещества (материалы), легковоспламеняющиеся вещества (жидкости, твердые вещества, газы), отравляющие и ядовитые (токсичные) вещества, способные вызвать смерть или отравление при попадании внутрь организма или при соприкосновении с кожей или слизистой оболочкой; едкие и коррозионные вещества, вызывающие повреждение кожи, поражение слизистых оболочек глаз и дыхательных путей, а также коррозию металлов и повреждения транспортных средств, либо вещества, которые могут вызвать пожар при взаимодействии с органическими материалами или некоторыми химическими веществами; радиоактивные вещества и материалы.

К опасным предметам относится прежде всего оружие - огнестрельное и холодное, а также иные колющие или режущие предметы. К таким предметам могут относиться бытовые газовые и иные предметы, содержащие опасные вещества.

Действующими правилами перевозки пассажиров и ручной клади и пользования различными видами транспорта запрещается также провозить зловонные вещества.

Запрет сдавать на хранение огнеопасные, легковоспламеняющиеся, взрывчатые и другие опасные вещества, а также иметь такие вещества в багаже установлен Правилами оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности¹, а также Правилами перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа железнодорожным транспортом Правилам оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности².

В отношении реализации федерального закона от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» в ст. 11.23. КоАП РФ предусмотрена ответственность. Цель установленных ста-

¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 27.05.2021. № 810.

² Утв. приказом Минтранса России от 19.12.2013 № 473.

тей норм — предупреждение нарушений, посягающих на безопасность дорожного движения, на жизнь и здоровье граждан.

Международная автомобильная перевозка определяется как перевозка соответствующим транспортным средством грузов и пассажиров за пределы территории России или на ее территорию, а также через территорию России. Междугородные автомобильные перевозки осуществляются как отечественными, так и иностранными перевозчиками в соответствии с российскими, а также многосторонними разрешениями.

В соответствии со ст. 8 упомянутого выше федерального закона водители транспортных средств обязаны соблюдать режим труда и отдыха. Предусмотрено, что на транспортных средствах должны быть установлены контрольные устройства (тахографы) регистрации режима труда и отдыха водителей транспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам в государствах — участниках Европейского соглашения о работе экипажей транспортных средств, а также иностранным перевозчикам в соответствии с иным международным договором Российской Федерации.

Минтрансом России утверждены правила использования и требования к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства¹. В Положении о государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок² установлено, что должностные лица органов Ространснадзора осуществляют проверку контрольных устройств (тахографов), регистрации режима труда и отдыха водителей, заполнения тахограмм или в установленных случаях ведения водителями ежедневных регистрационных листов режима труда и отдыха, соблюдения водителями этого режима (подп. «е» п. 9 Положения).

Таким образом, правовые основы административной ответственности за правонарушения на транспорте образуются из общих требований Конституции России, других законах и подзаконных актах по сферам транспортной деятельности и видам транспорта. В федеральных законах устанавливаются общие требования, которые конкретизируются в подзаконных актах (указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, ведомственных актах министерств, служб и агентств. За нарушение (несоблюдение, невыполнение) закрепленных предписаний, требований, правил, установленных на для отдельных видов транспорта, предусмотрена соответствующая юридическая ответственность.

Вместе с тем в последние годы получили значительное распространение различные виды нарушений на транспорте в виде «зацепинга» («трейнсерфинга», «руфинга», «трэйнхопинга», «трэйнрайдинга», «руфрайдинга»). К подобного рода нарушениям относится проезд на крышах вагонов, открытых переходных и тормозных площадках, в полувагонах и на платформах либо с боковых или торцевых

¹ Приказ Минтранса России от 28.10.2020 № 440 «Об утверждении требований к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства, категорий и видов транспортных средств, оснащаемых тахографами, правил использования, обслуживания и контроля работы тахографов, установленных на транспортные средства».

² Утв. постановлением Правительства РФ от 31.10.1998 № 1272.

сторон вагонов или в подвагонном пространстве на элементах подвески подвижного состава, что является нарушением п. 12 Правил нахождения граждан и размещения объектов в зонах повышенной опасности, выполнения в этих зонах работ, проезда и перехода через железнодорожные пути»¹.

Виды административных правонарушений на транспорте
(гл. 11 КоАП РФ)

Под правонарушениями на транспорте понимаются административные правонарушения в сфере безопасной работы и эксплуатации транспорта, административная ответственность за которые установлена административно-правовыми нормами.

Объектом административных правонарушений, совершаемых на транспорте, выступают общественные отношения по обеспечению правил безопасности движения на железнодорожном, водном транспорте, безопасности полетов на воздушном транспорте, эксплуатации, охраны автомобильных дорог и дорожных сооружений, а также отношения в сфере международных автомобильных перевозок. Соответствующие правила безопасности движения на различных видах транспорта, а также правила безопасности полетов на воздушном транспорте, установлены постановлением Правительства Российской Федерации, перечень которых был указан в предыдущем параграфе.

Объективная сторона — это деяние, которое выражается как в действиях, так и в бездействии. Бездействие характерно для таких составов, как, например, уклонение судоводителя или иного лица, управляющего судном, от прохождения в соответствии с установленным порядком медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ч. 2 ст. 11.9); невыполнение лицами, находящимися на воздушном судне, судне морского или внутреннего морского транспорта законных распоряжений командира (капитана) судна (ч. 5 ст. 11.17).

Деяния в форме активных действий представлены в большинстве составов административных правонарушений, совершаемых в сфере транспорта (например: нарушение правил плавания (ст. 11.7); нарушение правил погрузки и разгрузки судов (ст. 11.11).

Составы административных правонарушений на транспорте характеризуются тем, что многие из них являются материальными, т. е. связаны с причинением вреда, повреждением имущества, например, повреждение железнодорожного пути, сооружений и устройств сигнализации (ч. 1 ст. 11.1) или аэродромного оборудования, аэродромных знаков, воздушных судов и их оборудования (ч. 3 ст. 11.3).

В случае умышленного уничтожения или повреждения имущества на транспортных средствах, повлекших за собой причинение значительного ущерба, по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия, а равно совершенных из хулиганских побуждений, путем поджога, взрыва или иным общественно опасным способом — такие деяния уже подлежат квалификации по ст. 167 УК РФ.

¹ Утв. приказом Минтранса России от 08.02.2007 № 18.

В случае разрушения, повреждения или приведения иным способом в негодное для эксплуатации состояние транспортного средства, путей сообщения, средств сигнализации или связи либо другого транспортного оборудования, а равно блокирования транспортных коммуникаций, если эти деяния повлекли по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью потерпевшему, либо причинение крупного ущерба, либо по неосторожности смерть одного или двух и более лиц, деяние подлежит квалификации по ст. 267 УК РФ.

При нарушении правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного или водного транспорта должностным лицом, обязанным соблюдать эти правила; нарушениях правил дорожного движения лицом, управляющим транспортным средством, пассажиром, пешеходом или другим участником движения, если эти деяния повлекли за собой причинение тяжкого вреда здоровью человека, по неосторожности смерть одного, двух и более лиц, речь должна идти о квалификации соответственно по ст. 263, 264, 267 и 268 УК РФ.

Большинство же составов административных правонарушений, совершаемых на транспорте, не предусматривают в качестве квалифицирующего признака наступление вредных последствий и являются формальными. К их числу, в соответствии с КоАП РФ, относятся: нарушение правил проезда гужевым транспортом и прогона скота через железнодорожные пути (ч. 4 ст. 11.1); проход по железнодорожным путям в неустановленных местах (ч. 5 ст. 11.1), безбилетный проезд (ст. 11.18) и т. д.

Объективную сторону административных правонарушений характеризует ряд квалифицирующих признаков (место, средства и способ совершения деяния).

Местом совершения административных правонарушений на транспорте могут быть железнодорожный путь (ст. 11.1); аэропорт, аэродром (ст. 11.3); мосты, плотины (ст. 11.6); порт (ст. 11.6); вагоны, тамбуры пригородного поезда либо на судне морского или внутреннего водного транспорта (ч. 3 ст. 11.17); автобус междугородного сообщения (ч. 2 ст. 11.9), а также воздушный, морской, внутренний водный или железнодорожный транспорт (ст. 11.19).

Средствами совершения транспортных правонарушений являются те орудия и предметы, с помощью и посредством которых возникают противоправные деяния (к примеру, вещества и предметы, запрещенные к перевозке (ч. 3 ст. 11.19); домашние животные и птицы (ч. 4 ст. 11.19); средства радиосвязи (ч. 4 ст. 11.17) и т. д.

Способ совершения правонарушения позволяет определить, как, каким образом, совершается противоправное деяние. Применительно к административным правонарушениям, способ имеет значение для квалификации (например, ст. 11.21 КоАП РФ).

Способ — это такие условия, при наличии которых деяние считается противоправным. В качестве таковых условий могут выступать требования по соблюдению установленного порядка регистрации, согласования с соответствующими органами либо обязательность получения разрешения (лицензии) или наличия каких либо документов. Например, управление судном, переоборудованным без соответствующего разрешения (ч. 1 ст. 11.8) и т. д.

Иные факультативные признаки объективной стороны, такие как время, орудия совершения, на квалификацию административных транспортных нарушений влияние не оказывают,

При квалификации административных правонарушений, необходимо учитывать и положения законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Например, в действующем КоАП РФ отсутствуют нормы, устанавливающие ответственность за безбилетный проезд в городском пассажирском транспорте общего пользования и автомобильном транспорте общего пользования пригородного сообщения, а также в метрополитене.

Субъектами административных правонарушений, совершаемых на транспорте, могут быть следующие категории лиц:

1) должностные лица, совершившие административные правонарушения в области транспорта в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей (например, должностные лица, ответственные за эксплуатацию маломерного судна (ст. 11.13));

2) юридические лица (к примеру, за нарушение правил использования воздушного пространства (ст. 11.4));

3) граждане (условием привлечения граждан к административной ответственности в сфере транспорта является достижение лицом на момент совершения транспортного правонарушения возраста 16 лет и наличие у него вменяемости).

Анализ главы 11 КоАП РФ позволяет выделить три категории граждан, выступающих в качестве субъектов ответственности:

- лица, не имеющие права управления судном (ст. 11.8);
- работники промышленного железнодорожного транспорта (ст. 11.2);
- судоводители, или иные лица, управляющие маломерным судном и судном на морском, внутреннем водном транспорте (ст. 11.7), в т. ч. в состоянии опьянения (ст. 11.9) и т. д.

В отношении лиц, совершивших административные правонарушения в сфере транспорта, могут быть применены следующие виды административных наказаний: предупреждение, административный штраф, лишение специального права (права управления маломерным судном или судном на морском, внутреннем водном транспорте — ст. 11.7, 11.9 и 11.11), а также конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (ч. 4 ст. 11.17).

Субъективная сторона представляет собой внутреннее (психическое) отношение субъекта ответственности к совершенному им правонарушению и наступившим вредным последствиям и характеризуется виной в форме умысла или неосторожности.

14.2. Составы отдельных видов административных правонарушений на транспорте

Статья 11.1 КоАП РФ. Действия, угрожающие безопасности движения на железнодорожном транспорте и метрополитене

Нормы рассматриваемой статьи направлены на обеспечение безопасности движения на железнодорожном транспорте, основные задачи и функции кото-

рого определены федеральным законом от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации». Следует иметь в виду также нормы федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», которые определяют требования к обеспечению безопасности объектов транспортной инфраструктуры.

Таковыми *объектами* являются: а) технологический комплекс, включающий, в частности, железнодорожные линии, тоннели, эстакады, мосты, вокзалы, железнодорожные станции, метрополитены; б) транспортные средства, включающие, в частности, железнодорожный подвижной состав. Правила обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте содержатся также в федеральном законе «О безопасности дорожного движения», Правилах дорожного движения Российской Федерации¹, в постановлении Правительства Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 611 «О порядке установления и использования полос отвода и охранных зон железных дорог».

Комиссия Таможенного союза утвердила решение от 15.07.2011 № 710 «О принятии технических регламентов Таможенного союза “О безопасности железнодорожного подвижного состава”, “О безопасности высокоскоростного железнодорожного транспорта” и “О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта”».

Названная статья содержит шесть составов административных правонарушений. *Объектами* всех указанных в статье правонарушений являются общественные отношения в сфере обеспечения безопасности движения на железнодорожном транспорте.

Объективную сторону правонарушений, предусмотренных ч. 1 комментируемой статьи, представляют совершенные умышленно или по неосторожности повреждения железнодорожного пути или оставления на них различных предметов, что может привести к нарушению движения.

Субъектами данных правонарушений могут быть как граждане, так и должностные лица (см. Правила технической эксплуатации железных дорог, утвержденные приказом МПС России от 26 мая 2000 г. № ЦРБ-756).

Правонарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 11.1 КоАП РФ могут быть совершены только должностными лицами железнодорожного транспорта, осуществляющими контроль за погрузкой в вагоны и выгрузкой грузов из вагонов, с платформ и т. п. На железнодорожном транспорте, учитывая специфику движения и в целях его безопасности, установлены предельные габариты погружаемых и выгружаемых грузов. Несоблюдение этих габаритов, т. е. превышение предельных внешних очертаний груза, может усложнить беспрепятственный проход поездов и представляет собой объективную сторону данного правонарушения. Следует иметь в виду, что на железнодорожном транспорте существуют специальные габаритные ворота (рама) для проверки габарита груженого поезда (см. Правила приема грузов к перевозке на железнодорожном транспорте²).

¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090.

² Утв. приказом Минтранса России от 18.03.2003 № 28.

Объективными сторонами состава административного правонарушения по ч. 3 данной статьи являются действия, приведшие к повреждению путевых объектов, в т. ч. защитных лесонасаждений. Согласно ст. 102 Лесного кодекса Российской Федерации защитные полосы лесов, расположенные вдоль железнодорожных путей общего пользования, относятся к защитным лесам, в отношении которых установлен особый режим их использования и охраны.

Объективная сторона административных правонарушений по ч. ч. 4 и 5 данной статьи состоит в нарушении правил проезда гужевым транспортом и прогона скота через железнодорожные пути, нарушении правил выпаса скота вблизи железнодорожных путей. Запрещен проход граждан по железнодорожным путям в неустановленных местах (см. раздел 24 Правил дорожного движения, а также Правила нахождения граждан и правила размещения объектов в зонах повышенной опасности, выполнения в этих зонах работ, проезда и перехода через железнодорожные пути).

С субъективной стороны данные правонарушения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного введенной федеральным законом от 29 декабря 2009 г. № 380-ФЗ ч. 6 рассматриваемой статьи, составляют противоправные действия, посягающие на безопасность движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1–5 данной статьи, и если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния. Причем законодатель специально указал, что ответственности будут подвергаться лица, совершающие такие деяния на железнодорожных путях как общего, так и необщего пользования (последние ранее именовались путями промышленного железнодорожного транспорта), а также любых железнодорожных переездах независимо от вида путей. Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 195-ФЗ внесены изменения в ст. 263 УК РФ, которая предусматривает уголовную ответственность за нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, других видов транспорта и на метрополитене. *Признаками объективной стороны состава преступления по ч. 1 ст. 263 УК РФ* являются причинение по неосторожности тяжкого вреда здоровью человека либо причинение крупного ущерба (в примечании к статье крупным ущербом признается ущерб, сумма которого превышает один миллион рублей). Существенно отличаются субъекты состава административного правонарушения (физические лица) и уголовного преступления (должностные лица), обязанные соблюдать соответствующие правила.

Уголовная ответственность за разрушение, повреждение или приведение иным способом в негодное для эксплуатации состояние транспортного средства, путей сообщения, средств сигнализации или связи либо другого транспортного оборудования на железнодорожном транспорте, а равно блокирование железнодорожных путей применяется только в случаях, если эти деяния повлекли по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека или

причинение крупного ущерба, смерть человека либо двух или более лиц (ст. 267 УК РФ).

Дела о правонарушениях, предусмотренных статьей 11.1 КоАП РФ рассматривают должностные лица органов, осуществляющих контроль и надзор в сфере транспорта (ст. 23.36), а по ч. 1, 3, 4, 5 — также органов внутренних дел (полиции) (ст. 23.3). Протоколы об административных правонарушениях составляют должностные лица указанных выше органов (ч. 1 ст. 28.3), а по ч. 2 комментируемой статьи — также должностные лица органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3).

Статья 11.8. Нарушение правил эксплуатации судов, а также управление судном лицом, не имеющим права управления.

Объектом указанных в статье правонарушений являются общественные отношения в сфере обеспечения безопасности движения на водном транспорте.

В соответствии со ст. 22 КТМ РФ технический надзор за морскими судами осуществляют органы технического надзора и классификации судов. Регистрация судов осуществляется путем внесения сведений в Государственный судовой реестр, судовые книги или бербоут-чартерный реестр (ст. 33 КТМ РФ и Правила регистрации судов рыбопромыслового флота и прав на них в морских рыбных портах).

Кроме того, следует учитывать Правила государственной регистрации судов¹. В отношении регистрации судов, поднадзорных Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России, действуют Правила государственной регистрации указанных судов².

Объективная сторона рассматриваемого правонарушения состоит в совершении следующих противоправных действий: управление судном (в т. ч. маломерным), не зарегистрированным в установленном порядке, либо не прошедшим технического осмотра (освидетельствования), либо не несущим бортовых номеров или обозначений, либо переоборудованным без соответствующего разрешения, а равно имеющим неисправности, с которыми запрещена его эксплуатация, или с нарушением норм пассажировместимости, ограничений по району и условиям плавания (ч. 1 ст. 11.8 КоАП РФ); управление судном лицом, не имеющим права управления этим судном, или передача управления судном лицу, не имеющему права управления (ч. 2 ст. 11.8 КоАП РФ).

Пользование маломерными судами разрешается после их государственной регистрации в судовой книге, нанесения бортовых (регистрационных) номеров и технического освидетельствования (осмотра), с соблюдением установленных условий, норм и технических требований по пассажировместимости, грузоподъемности, предельной мощности и количеству двигателей, допустимой площади парусов, району плавания, высоте волны, при которой судно может плавать, осадке, надводному борту, оснащению спасательными и противопожарными средствами, сигнальными огнями, навигационным и другим оборудованием.

¹ Утв. приказом Минтранса России от 26.09.2001 № 144.

² Утв. приказом МЧС России от 29.06.2005 № 500.

Государственную регистрацию, учет, классификацию и техническое освидетельствование (осмотр) маломерных судов осуществляют государственные инспекции по маломерным судам в составе главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации и центры Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России по субъектам Российской Федерации.

К управлению маломерными судами, прошедшими государственную регистрацию, допускаются судоводители, имеющие удостоверение на право управления маломерными судами.

Безопасная скорость движения маломерных судов на акваториях в границах населенных пунктов и баз (сооружений) для стоянок маломерных судов устанавливается Главным государственным инспектором по маломерным судам субъекта РФ применительно к местным условиям и в соответствии с Правилами плавания по внутренним водным путям Российской Федерации¹.

Правила аттестации судоводителей устанавливают единый на территории Российской Федерации порядок аттестации судоводителей на право управления маломерными судами, поднадзорными Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее — Государственная инспекция).

Государственная инспекция аттестует судоводителей и выдает им удостоверения на право управления:

— самоходными судами внутреннего плавания вместимостью менее 80 тонн с главными двигателями мощностью менее 55 киловатт или с подвесными моторами независимо от мощности, водными мотоциклами (гидроциклами), эксплуатируемыми во внутренних водах;

— прогулочными судами пассажировместимостью не более 12 человек независимо от мощности главных двигателей и вместимости, иными судами пассажировместимостью не более 12 человек с главными двигателями мощностью менее 55 киловатт или подвесными моторами независимо от мощности, водными мотоциклами (гидроциклами), используемыми в целях мореплавания.

При аттестации осуществляется проверка навыков практического управления маломерным судном и прием экзаменов экзаменационными комиссиями государственных инспекций по маломерным судам в составе главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации и центров Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России по субъектам Российской Федерации, по результатам которой судоводителям выдаются удостоверения на право управления маломерным судном.

К сдаче экзаменов на право управления маломерными судами допускаются лица, достигшие 18-летнего возраста, признанные годными по состоянию здоровья к управлению этими судами и имеющие специальную теоретическую и практическую подготовку в объеме не ниже типовой программы подготовки судоводителей маломерных судов, разрабатываемой Государственной инспекцией.

¹ Утв. приказом Минтранса России от 14.10.2002 № 129.

Допуск лиц к управлению морскими судами и судами внутреннего водного транспорта производится в порядке, установленном КТМ РФ, КВВТ РФ, уставами службы на судах морского и речного флота. Порядок допуска к управлению маломерными судами установлен:

— Правилами пользования маломерными судами на водных путях Российской Федерации¹;

— Правилами аттестации судоводителей на право управления маломерными судами, поднадзорными Государственной инспекции по маломерным судам МЧС России².

Указанными Правилами установлен единый порядок пользования маломерными судами на водных объектах Российской Федерации, который распространяется на принадлежащие юридическим и физическим лицам:

— самоходные суда внутреннего плавания и иные плавучие объекты вместимостью менее 80 тонн с главными двигателями мощностью менее 55 киловатт или с подвесными моторами независимо от мощности, водные мотоциклы (гидроциклы) и несамоходные суда вместимостью менее 80 тонн (кроме пассажирских, наливных, военных, прогулочных парусных и спортивных судов, судов смешанного (река — море) плавания, а также принадлежащих физическим лицам гребных лодок грузоподъемностью менее 100 килограммов, байдарок — менее 150 килограммов и надувных безмоторных судов — менее 225 килограммов), эксплуатируемые во внутренних водах;

— прогулочные суда пассажировместимостью не более 12 человек независимо от мощности главных двигателей и вместимости, иные суда и плавучие средства пассажировместимостью не более 12 человек с главными двигателями мощностью менее 55 киловатт или подвесными моторами независимо от мощности, водные мотоциклы (гидроциклы) и несамоходные суда вместимостью менее 80 тонн (кроме пассажирских, грузопассажирских, нефтеналивных, буксирных, военных и спортивных судов), используемые в целях мореплавания.

Контроль за выполнением требований Правил осуществляет Государственная инспекция по маломерным судам МЧС России.

Субъекты данного правонарушения — физические лица — судоводители или управляющие судами на морском и внутреннем водном транспорте (ч. 1 ст. 11.8 либо маломерными судами (ч. 2 ст. 11.8).

Субъективная сторона правонарушения характеризуется виной в форме умысла или неосторожности.

Дела об административных правонарушениях рассматривают должностные лица органов, осуществляющих контроль и надзор в сфере транспорта (ст. 23.36), в отношении судов рыбопромыслового флота — должностные лица органов, осуществляющих контроль и надзор в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов и среды их обитания (ст. 23.27), а в отношении маломерных и иных поднадзорных ГИМС судов — органов Государственной инспекции по маломерным судам (ст. 23.40).

¹ Утв. приказом МЧС России от 29.06.2005 № 502.

² Утв. приказом МЧС России от 29.06. № 498.

Протоколы об административных правонарушениях составляют должностные лица соответствующих органов, указанных выше (ч. 1 ст. 28.3).

Статья 11.9 КоАП РФ. Управление судном судоводителем или иным лицом, находящимися в состоянии опьянения.

Объектом указанных в статье правонарушений являются общественные отношения в сфере обеспечения безопасности движения на транспорте.

Правовое регулирование данной сферы отношений осуществляется посредством КВВТ РФ, КТМ РФ, постановления Правительства РФ от 26.06.2008 № 475 «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», приказа Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308 «О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения» (см. также Перечень должностных лиц Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях).

Судовождение представляет собой деятельность, связанную с управлением судами, осуществляющими плавание по внутренним водным путям. Применительно к комментируемой статье важно отметить, что правонарушитель привлекается к административной ответственности независимо от того, является он судоводителем, т. е. лицом, имеющим удостоверение на право вождения судна, или иным лицом, находящимся на судне (у которого есть право на управление судном или такое право у него отсутствует). Главное в характеристике состава рассматриваемого правонарушения — управление судном (в т. ч. маломерным) лицом, находящимся в состоянии опьянения.

Объективная сторона рассматриваемого правонарушения состоит в совершении следующих противоправных действий: управление судном лицом, находящимся в состоянии опьянения; передача управления судном лицу, находящемуся в состоянии опьянения (ч. 1 ст. 11.9); уклонение судоводителя или иного лица, управляющего судном, от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ч. 2 ст. 11.9).

Под состоянием опьянения понимается такое состояние, которое вызвано употреблением не только алкоголя, но и иных наркотических, токсических или одурманивающих веществ.

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством, проводится в медицинских организациях,

имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности, включающей работы и услуги по медицинскому (наркологическому) освидетельствованию.

Освидетельствование проводится на основании протокола о направлении на освидетельствование, подписанного должностным лицом, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства, и водителем транспортного средства, в отношении которого применяется данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Освидетельствование проводится как непосредственно в медицинских организациях, так и в специально оборудованных для этой цели передвижных пунктах (автомобилях), соответствующих установленным Минздравом России требованиям.

Освидетельствование проводится врачом (в сельской местности при невозможности проведения освидетельствования врачом-фельдшером), прошедшим на базе наркологического учреждения подготовку по вопросам проведения медицинского освидетельствования по Программе, утвержденной приказом Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308.

По результатам освидетельствования составляется в 2-х экземплярах акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством (далее — Акт), с указанием даты освидетельствования и номера, соответствующего номеру регистрации освидетельствования в Журнале регистрации медицинских освидетельствований на состояние опьянения лиц, которые управляют транспортными средствами (далее — Журнал), форма которого утверждена приказом Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308.

При заполнении Акта фамилия, имя, отчество лица, освидетельствуемого на состояние опьянения (далее — освидетельствуемый), указываются на основании документа, удостоверяющего личность, а при отсутствии такого документа — со слов освидетельствуемого либо лица, его сопровождающего, с соответствующей отметкой об этом в Акте. Все пункты Акта заполняются без каких-либо сокращений и подчеркиваний, разборчиво. Акт подписывается врачом (фельдшером), проводившим освидетельствование, и заверяется печатью медицинской организации, в которой проводилось освидетельствование.

В Акте в соответствующих графах описывается внешний вид освидетельствуемого, его поведение, эмоциональный фон, особенности речи, вегетососудистые реакции, состояние двигательной сферы, жалобы на свое состояние, отмечается наличие или отсутствие запаха алкоголя изо рта.

Для количественного определения алкоголя в выдыхаемом воздухе, количественного определения алкоголя в биологических объектах используются технические средства, поверенные в установленном Росстандартом порядке, тип которых внесен в государственный реестр утвержденных типов средств измерений и поверка которых в процессе эксплуатации осуществляется в установленном порядке.

Средство (вещество), вызвавшее опьянение, за исключением алкоголя, определяется по результатам химико-токсикологического исследования биоло-

гического объекта, проводимого на средство (вещество) или его метаболиты в установленном порядке.

При освидетельствовании во всех случаях осуществляется исследование выдыхаемого воздуха на алкоголь. Результаты исследования выдыхаемого воздуха на наличие алкоголя заносятся в Акт.

В случае отказа освидетельствуемого от освидетельствования в Журнале делается запись «от освидетельствования отказался». В случае отказа освидетельствуемого от того или иного предусмотренного вида исследования в рамках проводимого освидетельствования освидетельствование прекращается, Акт не заполняется, в протоколе о направлении на освидетельствование и в Журнале указывается «от освидетельствования отказался».

На основании результатов освидетельствования выносится заключение о состоянии освидетельствуемого на момент освидетельствования. Основой для вынесения заключения является наличие или отсутствие клинических признаков опьянения.

В зависимости от результатов освидетельствования выносится заключение с одной из следующих формулировок: состояние опьянения не установлено; установлено состояние опьянения. При второй формулировке указание вещества (средства), вызвавшего опьянение, в заключении Акта не отмечается.

Заключение о состоянии опьянения в результате употребления алкоголя выносится при наличии клинических признаков опьянения и положительных результатах определения алкоголя в выдыхаемом воздухе при помощи одного из технических средств измерения, проведенного с интервалом 20 минут, или при применении не менее двух разных технических средств индикации на наличие алкоголя в выдыхаемом воздухе с использованием их обоих при каждом исследовании, проведенном с интервалом 20 минут.

Заключение о состоянии опьянения в результате употребления наркотических средств, психотропных или иных вызывающих опьянение веществ выносится при наличии клинических признаков опьянения и обнаружении при химико-токсикологическом исследовании биологического объекта одного или нескольких наркотических средств, психотропных или иных вызывающих опьянение веществ или их метаболитов, вне зависимости от их концентрации (количества).

При наличии клинических признаков опьянения, отрицательных результатах исследования на наличие алкоголя в выдыхаемом воздухе и невозможности лабораторным химико-токсикологическим исследованием установить наличие в организме освидетельствуемого наркотического средства, психотропного или иного вызвавшего опьянение вещества выносится заключение о наличии опьянения неустановленным веществом.

По завершении оформления Акта его первый экземпляр выдается (высылается) должностному лицу, которому предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства. Второй экземпляр Акта остается в медицинской организации, в которой произведено освидетельствование, и хранится в течение 3-х лет.

Субъекты данного правонарушения — судоводитель и иное лицо, управляющие судном и находящееся в состоянии опьянения.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется виной в форме умысла.

Статья 11.17. Нарушение правил поведения граждан на железнодорожном, воздушном или водном транспорте.

Объектом правонарушений являются общественные отношения, связанные с соблюдением правил поведения граждан на железнодорожном, водном или воздушном транспорте.

Объективную сторону правонарушения составляют различные нарушения правил поведения граждан на железнодорожном, воздушном и водном транспорте.

Правила поведения граждан на железнодорожном, воздушном и водном транспорте устанавливаются транспортными кодексами, уставами, отраслевыми правилами перевозок грузов, пассажиров, багажа и грузобагажа и иными нормативными правовыми актами.

Например, согласно Правилам оказания услуг по перевозкам на железнодорожном транспорте пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, пассажир может быть удален из поезда:

— работниками органов внутренних дел — если он при посадке в поезд или в пути следования нарушает правила проезда, общественный порядок и мешает спокойствию других пассажиров. При этом средства в размере стоимости проезда за непроследованное расстояние и стоимости перевозки багажа не возвращаются;

— работниками перевозчика, на которых в установленном порядке возложено осуществление контроля за наличием у пассажиров проездных документов (билетов), — если пассажир проезжает без проездного документа (билета) или по недействительному проездному документу (билету) и отказывается оплатить стоимость проезда в порядке, определяемом правилами перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа.

В соответствии со ст. 58 ВК РФ командир воздушного судна в целях обеспечения безопасности полета вправе отдавать распоряжения любому находящемуся на борту воздушного судна лицу и требовать их исполнения. Аналогичные положения об обязательном подчинении законным распоряжениям капитана судна содержатся в ст. 67 КТМ РФ и в ст. 31 КВВТ РФ.

Объективная сторона рассматриваемых правонарушений выражается в том, что виновный нарушает установленные правила путем совершения любого из перечисленных в комментируемой статье действий (бездействия). Согласно ст. 11.17 КоАП РФ это могут быть для квалификации правонарушения:

а) по ч. 1:

— посадка или высадка граждан на ходу поезда;

— проезд на подножках, крышах вагонов или в других, не приспособленных для проезда пассажиров местах (на автосцепках, переходных площадках, в подвагонном пространстве, в локомотиве);

— самовольная без надобности остановка поезда (путем срыва стоп-крана, закручивания специальной рукоятки аварийного торможения, разъединения шлангов тормозной магистрали и иным неопасным способом). Из смысла диспозиции комментируемой статьи усматривается, что обстоятельством, исключающим ответственность за самовольную остановку поезда указанными способами, может служить безотлагательная необходимость (надобность) предотвращения крушения, аварии, схода подвижного состава, человеческих жертв и др. Ответственность за остановку поезда путем сбрасывания на железнодорожные пути или оставления на них предметов наступает по ст. 11.17;

— самовольный проезд в грузовом поезде (в крытых грузовых вагонах, полувагонах, на платформах, в рефрижераторных секциях, в локомотиве, на переходных площадках, рамах цистерн и т. д.);

б) по ч. 2 — выбрасывание мусора или иных предметов на железнодорожные пути и платформы либо за борт судна морского или внутреннего водного транспорта;

в) по ч. 4 — фотографирование, производство видео- и киносъемки, пользование средствами радиосвязи (мобильным телефоном, пейджером, радиостанцией) с борта воздушного судна с нарушением установленных правил;

г) по ч. 5 — невыполнение лицами, находящимися на судне морского или внутреннего водного транспорта, законных распоряжений капитана судна (например, распоряжений прекратить передвижение по судну, покинуть судно);

д) по ч. 6 — невыполнение лицами, находящимися на борту воздушного судна, законных распоряжений командира судна (например, распоряжений пристегнуть ремни безопасности, надеть спасательные жилеты).

Субъектами правонарушений, предусмотренных данной статьей, могут быть физические лица, достигшие 16-летнего возраста.

Субъективная сторона составов правонарушений может быть только в форме умысла.

Таким образом, следует отметить, что в главе 11 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение требований, правил, предписаний на всех видах транспорта. Большинство составов административных правонарушений носит бланкетный характер. ОВД РФ являются одним из органов административной юрисдикции, но не основным. В качестве основного уполномоченного субъекта относятся Минтранс России и его подведомственные структуры и должностные лица.

14.3. Правовые основы административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения

Особенность нарушений правил дорожного движения отличает их от иных административных правонарушений, закрепленных в Особенной части КоАП РФ, по ряду признаков.

Во-первых, КоАП РФ — единственный федеральный закон, регулирующий институт административной ответственности за нарушения правил дорожного движения. Соответственно, в нем систематизированы нормы, объединенные общностью регулируемых ими однородных общественных отношений, возникающих при управлении транспортным средством области дорожного движения.

Во-вторых, федеральный закон «О безопасности дорожного движения» определил правовую основу объектов административных правонарушений. К их числу относятся: регистрация транспортных средств, техническое состояние и оборудование транспортных средств, обеспечивающих безопасность дорожного движения, обязательный государственный технический осмотр, техническое обслуживание и ремонт транспортных средств в целях содержания их в исправном состоянии и др.

В-третьих, в целях обеспечения порядка и дисциплины в области дорожного движения на территории Российской Федерации действуют «Правила дорожного движения»¹, содержащие правовые нормы, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в сфере дорожного движения. За нарушения правил дорожного движения предусмотрена административная ответственность.

В-четвертых, перечисленные нормы права содержат материальные и процессуальные правила, которые составили правовую основу объекта нарушения правил дорожного движения.

Среди *характерных особенностей нарушений правил дорожного движения* можно выделить следующие черты:

1) нарушение правил дорожного движения представляет собой действие либо бездействие субъектов;

2) административное правонарушение — деяние, нарушившее установленные правила поведения общего характера, адресованные широкому кругу субъектов, например, физическим или юридическим лицам. Такими правилами являются правила дорожного движения;

3) в понятие нарушения правил дорожного движения заложены основные характеристики, которые закреплены в ст. 2.1 КоАП РФ, позволяющая выявить особенности нарушения правил дорожного движения и общие признаки, присущие всем административным правонарушениям, отличающиеся от правомерного поведения, а также от иных противоправных деяний (преступлений, дисциплинарных проступков.). К числу таких общих и особенных признаков следует отнести следующие: общественная опасность, противоправность, виновность, административная наказуемость, административное пресечение. Указанные признаки позволяют выяснить особенности нарушений правил дорожного движения.

В связи с этим выделяют объективные и субъективные признаки (элементы) состава административного правонарушения в области дорожного движения. Объективные признаки характеризуют объект противоправного посягательства и внешнее выражение такого деяния. В субъективных признаках от-

¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»).

ражаются юридическая характеристика личности и психическое отношение лица к содеянному и его последствиям. В свою очередь, среди объективных и субъективных признаков состава административного правонарушения имеются как обязательные, так и факультативные признаки. Обязательные признаки присущи всем без исключения составам. Отсутствие в фактически совершенном деянии одного из обязательных признаков означает отсутствие состава административного правонарушения. Факультативными называются признаки, которые характерны лишь для некоторых составов административных правонарушений и, следовательно, не имеют юридического значения.

КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке, транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра (ст. 12.1.).

Согласно Правилам государственной регистрации транспортных средств и других видов техники¹ владелец техники обязан зарегистрировать ее или изменить регистрационные данные в органах Ростехнадзора в течение срока действия государственного регистрационного знака «ТРАНЗИТ» или в течение десяти календарных дней со дня выпуска техники в свободное обращение в соответствии с правом Евразийского экономического союза и законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании, либо со дня выдачи паспорта техники (для техники, не подлежащей таможенному декларированию), либо со дня временного ввоза техники на территорию Российской Федерации на срок более 6 месяцев, либо со дня приобретения прав владельца техники, снятия с учета, замены номерных агрегатов или возникновения иных обстоятельств, потребовавших изменения регистрационных данных².

Все зарегистрированные автотранспортные средства и прицепы к ним в целях, в частности, поддержания необходимого технического состояния, обеспечивающего безопасность дорожного движения, подлежат обязательному государственному техническому осмотру (ст. 17 федерального закона «О безопасности дорожного движения»). Постановлением Правительства РФ от 31 июля 1998 г. № 880 «О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» утверждено Положение о проведении государственного технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним, в соответствии с которым систематически проводится государственный технический осмотр транспортных средств.

Нормы ст. 12.3. КоАП РФ определяют ответственность за управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения.

¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 21.09.2020 № 1507.

² Согласно п. 5 Правил государственной регистрации транспортных средств и других видов техники, утв. постановлением Правительства РФ от 21.09.2020 № 1507.

В соответствии с Правилами дорожного движения Российской Федерации водитель механического транспортного средства обязан иметь при себе и по требованию сотрудников полиции представлять им для проверки: водительское удостоверение, а в случае изъятия в установленном порядке водительского удостоверения — временное разрешение; регистрационные документы на транспортное средство; документ, подтверждающий право владения, или пользования, или распоряжения данным транспортным средством, — в случае управления транспортным средством в отсутствие его владельца.

На территории Российской Федерации действуют национальные и международные водительские удостоверения, соответствующие Конвенции о дорожном движении, принятой на конференции ООН по дорожному движению в Вене в 1968 г.

В соответствии с п. 2.1.1 Правил дорожного движения Российской Федерации водитель механического транспортного средства обязан иметь при себе и по требованию сотрудников полиции представлять им для проверки:

- водительское удостоверение или временное разрешение на право управления транспортным средством соответствующей категории или подкатегории;

- регистрационные документы на данное транспортное средство (кроме мопедов), а при наличии прицепа — и на прицеп (кроме прицепов к мопедам);

- в установленных случаях разрешение на осуществление деятельности по перевозке пассажиров и багажа легковым такси, путевой лист, лицензионную карточку и документы на перевозимый груз, а также специальные разрешения, при наличии которых в соответствии с законодательством об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности допускается движение по автомобильным дорогам тяжеловесного транспортного средства, крупногабаритного транспортного средства либо транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных грузов;

- документ, подтверждающий факт установления инвалидности, в случае управления транспортным средством, на котором установлен опознавательный знак «Инвалид»;

- карточку допуска на транспортное средство для осуществления международных автомобильных перевозок, путевой лист и документы на перевозимый груз, специальные разрешения, при наличии которых в соответствии с законодательством об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности допускается движение по автомобильным дорогам тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства, транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных грузов, а также предоставлять транспортное средство для осуществления весового и габаритного контроля;

- в случаях, когда обязанность по страхованию своей гражданской ответственности установлена федеральным законом «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», представить по требованию сотрудников полиции, уполномоченных на то в соответствии с законодательством Российской Федерации, для проверки страховой полис обязательного страхования гражданской ответственности владельца транс-

портного средства. Указанный страховой полис может быть представлен на бумажном носителе, или в виде электронного документа или его копии на бумажном носителе.

В соответствии с федеральным законом «О безопасности дорожного движения» (ст. 7) деятельность по перевозке пассажиров и грузов подлежит лицензированию.

В приложении к Основным положениям по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностям должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения¹ (п. 7.8) приведен Перечень неисправностей, запрещающий неправомерное (без соответствующего разрешения) оборудование транспортных средств проблесковыми маячками и (или) специальными звуковыми сигналами.

Действующие нормативные правовые акты ограничивают круг служб, органов, должностных лиц, на транспортные средства которых разрешена установка специальных сигналов. В Основных положениях по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностям должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения эксплуатация транспортного средства определен Перечень, которым установлены неисправности автомобилей, автобусов, автопоездов, прицепов, мотоциклов, мопедов, тракторов, других самоходных машин и условия, при которых запрещается их эксплуатация.

Правонарушения, указанные в ч. 2 ст. 12.5. КоАП РФ, заключаются в управлении транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда) и тем самым в нарушении запретов, установленных п. 2.3.1 Правил дорожного движения Российской Федерации.

Во втором разделе (Обязанности водителя) Правил дорожного движения устанавливается обязанность водителя при движении на транспортном средстве, оборудованном ремнями безопасности, быть пристегнутым ремнем безопасности и не перевозить пассажиров, не пристегнутых ремнями безопасности; при управлении мотоциклом — быть в застегнутом мотошлеме и не перевозить пассажиров без застегнутого мотошлема.

В соответствии со ст. 27 федерального закона «О безопасности дорожного движения» право на управление транспортными средствами предоставляется гражданам, сдавшим квалификационные экзамены, что подтверждается соответствующим удостоверением.

Правила дорожного движения Российской Федерации (п. 2.7) запрещают водителю управлять транспортным средством в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического или иного), под воздействием лекарственных препаратов, ухудшающих реакцию и внимание; в болезненном или утомленном состоянии, ставящем под угрозу безопасность движения. Также запрещается передавать управление лицам, находящимся в аналогичном состоянии.

¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090.

Обязательным признаком рассматриваемых правонарушений является то, что водитель находится в состоянии опьянения. Для наличия состава данного правонарушения важно установление факта опьянения водителя, управлявшего транспортным средством. В соответствии со ст. 27.12 КоАП РФ освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и оформление его результатов и медицинское освидетельствование на состояние опьянения и оформление его результатов осуществляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации за невыполнение законного требования сотрудника полиции о прохождении медицинского освидетельствования установлена административная ответственность (ст. 12.26).

Для состава ч. 2 ст. 12.8. КоАП РФ характерно самоустранение водителя, который управлял или должен был управлять транспортным средством, и передача им управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения. При этом не имеет значения, имело ли лицо, которому было передано управление, право на управление транспортным средством, важен сам факт нахождения этого лица в состоянии опьянения.

Обязательным признаком состава правонарушения, предусмотренного ч. 3 данной статьи, является удостоверение факта того, что водитель, управляющий транспортным средством, не имеет право управления транспортными средствами либо лишен права управления транспортными средствами (см. ст. 12.7).

Статья 12.8 КоАП РФ предусматривает ответственность за квалифицированный состав рассматриваемого административного правонарушения. Квалифицирующий признак ч. 4 ст. 12.8 — повторное совершение действий, предусмотренных ч. 1 и 2 данной статьи, т. е. управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, а равно передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения. При этом следует учитывать, что повторным считается административное правонарушение, если за совершение первого правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию (см. ст. 4.6).

Нормы ст. 12.9. КоАП РФ определяют ответственность за превышение установленной скорости движения.

В соответствии с Правилами дорожного движения Российской Федерации водитель должен вести транспортное средство со скоростью, не превышающей установленного ограничения. Установленный верхний предел скорости не гарантирует безопасности движения, поэтому водитель транспортного средства обязан самостоятельно выбирать оптимальный скоростной режим в пределах установленного Правилами с учетом совокупности факторов, указанных в п. 10.1 Правил (интенсивность движения, особенности и состояние транспортного средства и груза, дорожные и метеорологические условия, видимость в направлении движения).

За нарушение правил движения через железнодорожные пути определена административная ответственность согласно ст. 12.10. КоАП РФ. Указанное нарушение образует признаки составов правонарушений, предусмотренных

данной статьей. Наиболее опасные виды нарушений влекут повышенную ответственность по ч. 1 данной статьи, которая предусматривает в виде альтернативной санкции лишение права управления транспортным средством.

Часть 3 данной статьи предусматривает ответственность за квалифицированный состав рассматриваемого административного правонарушения. Квалифицирующий признак данного состава — повторное совершение действий, предусмотренных ч. 1 ст. 12.10, т. е. пересечение железнодорожного пути вне железнодорожного переезда, выезд на железнодорожный переезд при закрытом или закрывающемся шлагбауме либо при запрещающем сигнале светофора или дежурного по переезду, а равно остановка или стоянка на железнодорожном переезде. При этом следует учитывать, что повторным считается административное правонарушение, если за совершение первого правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию (см. ст. 4.6).

За нарушение правил движения по автомагистрали определена административная ответственность согласно ст. 12.11. КоАП РФ. На автомагистрали разрешено движение со скоростью до 110 км/ч и установлен особый порядок движения. Для исключения помех скоростному движению на автомагистрали не допускается движение тихоходных транспортных средств, установлены особые правила остановки и стоянки. Преднамеренная остановка разрешается только на специальных площадках, обозначенных соответствующими дорожными знаками.

За нарушение правил проезда перекрестков определена административная ответственность согласно статьи 12.13. КоАП РФ.

Правила дорожного движения Российской Федерации жестко регламентируют порядок проезда регулируемых и нерегулируемых перекрестков. Так, в п. 13.4, 13.5, 13.6, 13.8, 13.9, 13.11, 13.12 Правил определена очередность проезда перекрестков при одновременном подъезде к нему как безрельсовых транспортных средств, так и трамваев. При этом водитель трамвая имеет преимущество при проезде перекрестков по отношению к водителям других безрельсовых транспортных средств, за исключением случаев, указанных в п. 13.6 Правил.

В местах, где дороги пересекаются на одном уровне и имеется интенсивное движение, его регулирование с помощью светофора является основным средством, обеспечивающим поочередный проезд пересекающихся транспортных потоков и возможность безопасного перехода проезжей части пешеходами. Условия, при которых должно применяться светофорное регулирование, определены ГОСТ Р 52289-2019 «Технические средства организации дорожного движения. Правила применения дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств». Значение сигналов светофора определено п. 6.2 Правил дорожного движения Российской Федерации. Значения сигналов регулировщика определены п. 6.10 Правил. Проезд на запрещающий жест регулировщика влечет административную ответственность, предусмотренную ст. 12.12. КоАП РФ.

За нарушение правил маневрирования определена административная ответственность согласно ст. 12.14. КоАП РФ.

Пункт 8.1 Правил требует подавать сигнал поворота независимо от того, имеются ли вблизи другие транспортные средства или пешеходы. Сигнал должен быть подан заблаговременно, чтобы другие участники движения могли своевременно его воспринять и должным образом отреагировать.

В соответствии с п. 8.5 Правил перед поворотом направо, налево или разворотом водитель обязан заблаговременно занять соответствующее крайнее положение на проезжей части, предназначенной для движения в данном направлении, кроме случаев, когда совершается поворот при въезде на перекресток, где организовано круговое движение. Если при развороте вне перекрестка ширина проезжей части недостаточна для выполнения маневра из крайнего положения, его допускается производить от правого края проезжей части (с правой обочины). При этом водитель должен уступить дорогу попутным и встречным транспортным средствам (п. 8.8).

В соответствии с п. 8.11 Правил разворот запрещается: на пешеходных переходах, в тоннелях, на мостах, путепроводах, эстакадах и под ними, на железнодорожных переездах, в местах видимости дороги хотя бы в одном направлении менее 100 м, в местах расположения остановочных пунктов. Все перечисленные места представляют собой участки дороги со стесненными условиями движения или обладающие повышенной опасностью.

При движении задним ходом водитель должен осуществлять этот маневр с соблюдением необходимых мер предосторожности, исключив при этом возможные помехи для других участников движения. Учитывая это, Правилами запрещено движение задним ходом на перекрестках и в местах, где запрещен разворот.

Согласно ст. 12.15. КоАП РФ определена ответственность за нарушение правил расположения транспортного средства на проезжей части дороги, встречного разъезда или обгона.

Общие требования к расположению транспортных средств на проезжей части установлены разделом 9, обгона и встречного разъезда — разделом 11, пересечение организованной транспортной или пешей колонны либо занятие места в ней — абз. 4 п. 2.7, в движении по обочинам — п. 9.9 Правил дорожного движения Российской Федерации.

Одним из наиболее сложных маневров является обгон. Обгонять разрешается только при определенных условиях, перечисленных в Правилах. Их невыполнение в 15% случаев приводит к дорожно-транспортным происшествиям.

Несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги, охватывается составом правонарушения ст. 12.16. КоАП РФ, за исключением случаев, предусмотренных другими статьями главы 12 Кодекса (ст. 12.9, ч. 2 ст. 12.13, ч. 2 и 3 ст. 12.14, ч. 2 ст. 12.15, ч. 1 и 2 ст. 12.19, ч. 1 ст. 12.21).

За не предоставление преимущества в движении маршрутному транспортному средству или транспортному средству с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами определена административная ответственность согласно ст. 12.17. КоАП РФ.

Правила предоставляют маршрутным транспортным средствам приоритет при отъезде от обозначенного знаком остановочного пункта.

Правом преимущественного проезда обладают транспортные средства с включенными специальными сигналами. Для получения преимущества перед другими участниками движения водители таких транспортных средств должны включить проблесковый маячок синего цвета и специальный звуковой сигнал. Другие водители при приближении таких транспортных средств должны освободить полосу движения, снизить скорость или остановиться. Сопровождаемые транспортные средства также пользуются преимуществом при движении.

Правила дорожного движения Российской Федерации (п. 8.3) обязывают водителя, выезжающего с прилегающей территории, уступить дорогу пешеходам, движущимся по ней. При съезде с дороги водитель должен уступить дорогу пешеходам и велосипедистам, которые движутся в попутном направлении по расположенным рядом тротуарам, обочинам и велосипедным дорожкам. Правилами также установлен общий принцип, заключающийся в приоритете пешеходов и велосипедистов по отношению к поворачивающим транспортным средствам.

За непредоставление преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения предусмотрена административная ответственность согласно ст. 12.18. КоАП РФ.

Статьей 12.24. КоАП РФ определена административная ответственность за нарушение Правил дорожного движения или Правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего.

Общее требование, содержащееся в Правилах дорожного движения Российской Федерации и предъявляемое ко всем участникам дорожного движения, состоит в том, что они должны действовать таким образом, чтобы не создавать опасности для движения и не причинять вреда.

В соответствии со ст. 16 федерального закона «О безопасности дорожного движения» техническое состояние и оборудование транспортных средств, участвующих в дорожном движении, должны обеспечивать его безопасность. Обязанности по поддержанию транспортных средств в технически исправном состоянии возлагаются на владельцев транспортных средств либо на лиц, эксплуатирующих транспортные средства. Запрещается эксплуатация транспортных средств при наличии у них технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения (ст. 19 Закона). Правила дорожного движения устанавливают обязанность водителя перед выездом проверить и в пути обеспечить исправное техническое состояние транспортного средства (п. 2.3).

Составы правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 12.24. КоАП РФ, предполагают последствия в виде причинения легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего. Понятия легкого или средней тяжести вреда здоровью приводятся в примечании к статье. Степень тяжести нанесенного вреда здоровью определяется в результате проведения судебно-медицинской экспертизы¹.

¹ Правила определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, утв. постановлением Правительства РФ от 17.08.2007 № 522.

За несоблюдение требований об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств предусмотрена административная ответственность согласно статьи 12.37. КоАП РФ.

Федеральным законом от 25 апреля 2002 г. №40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и Правилами обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств¹ определена обязанность по страхованию гражданской ответственности, поскольку в ст. 32 указанного федерального закона, а также в ст. 19 федерального закона «О безопасности дорожного движения» установлен запрет на использование (эксплуатацию) таких транспортных средств на территории Российской Федерации, в случае неисполнения обязанности по страхованию.

Таким образом, административно-правовое регулирование сферы дорожного движения осуществляется нормами международного права, федеральным законом «О безопасности дорожного движения», а также различными правилами: дорожного движения, перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, перевозок грузов автомобильным транспортом, организованной перевозки группы детей автобусами.

14.4. Составы отдельных видов административных правонарушений в области дорожного движения

Административные правонарушения в сфере дорожного движения (гл. 12 КоАП РФ) имеют общий признак — это общественная вредность (опасность) опасность, т. е. противоправное действие или бездействие (нарушение правил дорожного движения, нормативных актов о безопасности дорожного движения), совершенное физическим или юридическим лицом, за которое на основании закона предусмотрена административная ответственность.

Объектом посягательства дорожных правонарушений является безопасность дорожного движения и установленный порядок эксплуатации транспортных средств.

Безопасность дорожного движения, рассматриваемая в качестве объекта правонарушения, означает совокупность общественных отношений, обеспечивающих в целом безопасность жизни и здоровья людей, сохранность материальных ценностей, безаварийную работу автотранспортных средств.

Под установленным порядком эксплуатации транспортных средств подразумеваются правила допуска транспортных средств к эксплуатации, правила технической эксплуатации для отдельных видов автотранспорта, учитывающие специфику их использования, правила перевозки пассажиров и грузов на определенных видах и типах транспорта, иные правила, действующие в сфере обеспечения безопасности эксплуатации транспортных средств. Под транспортными средствами в главе 12 КоАП РФ понимаются:

¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 07.05.2003 № 263.

— подлежащие государственной регистрации автотранспортные средства с рабочим объемом двигателя внутреннего сгорания более 50 кубических сантиметров и максимальной конструктивной скоростью более 50 километров в час;

— подлежащие государственной регистрации автотранспортные средства с максимальной мощностью электродвигателя более 4 киловатт и максимальной конструктивной скоростью более 50 километров в час

— подлежащие государственной регистрации прицепы к указанным автотранспортным средствам;

— трактора, самоходные дорожно-строительные и иные самоходные машины;

— транспортные средства, на управление которыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о безопасности дорожного движения предоставляется специальное право (например, мопед)¹.

При этом понятие транспортного средства, закрепленное в примечании к ст. 12.1 КоАП РФ, расширительному толкованию не подлежит. Вместе с тем в предусмотренных отдельными статьями главы 12 КоАП РФ случаях устанавливается административная ответственность и лиц, управляющих иными средствами передвижения (в частности, велосипедами, гужевыми повозками), при нарушении такими лицами Правил дорожного движения Российской Федерации (например, ч. 2 и 3 ст. 12.29 КоАП РФ).

Управление транспортным средством представляет собой целенаправленное воздействие на него лица, в результате которого транспортное средство перемещается в пространстве (вне зависимости от запуска двигателя).

Действия лица, приравненного к пешеходу (п. 1.2. Правил дорожного движения), например, ведущего мопед, мотоцикл, не могут расцениваться в качестве управления транспортным средством.

Общественная вредность правонарушений, совершаемых участниками дорожного движения, состоит, с одной стороны, в том, что ими создается опасность причинения вреда жизни и здоровью людей, с другой стороны, может быть причинен материальный ущерб.

Рассмотрим отдельные виды административных правонарушений в области дорожного движения.

Статья 12.1. Управление транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке.

Объектом административных правонарушений, предусмотренных в данной статье, являются общественные отношения в сфере эксплуатации транспортных средств.

Объективная сторона рассматриваемых административных правонарушений заключается в управлении водителем транспортным средством, не заре-

¹ Пункт 2 постановления Пленума Верховного суда РФ от 25.06.2019 № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

гистрированным в установленном порядке. Незарегистрированным считается транспортное средство, не прошедшее регистрацию в ГИБДД МВД России или иных органах, определяемых Правительством Российской Федерации¹.

Административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 12.1 КоАП РФ, выражается в управлении транспортным средством, в отношении которого не выполнена предусмотренная законом обязанность по его регистрации (постановке на государственный учет) или по внесению изменений в регистрационные данные транспортного средства в случаях, установленных законом, в т. ч. когда транспортное средство было снято с регистрационного учета, и при этом не реализована обязанность по его регистрации в установленный законом срок, либо регистрация транспортного средства прекращена (аннулирована).

Административной ответственности по указанным нормам подлежит лицо, управляющее незарегистрированным в установленном порядке транспортным средством, независимо от того, на ком лежит обязанность по его регистрации. Бездействие лица, не выполнившего в установленный срок возложенную на него законом обязанность по регистрации транспортного средства (внесению изменений в регистрационные данные транспортного средства), квалифицируется по ч. 1 ст. 19.22 КоАП РФ.

Субъектом правонарушений являются водители транспортных средств.

С *субъективной стороны* управление транспортным средством, не прошедшим государственного технического осмотра, может быть совершено как умышленно, так и с неосторожной формой вины, установление которой является обязательным в ходе рассмотрения дела.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются сотрудниками ГИБДД, имеющими специальное звание, старшими участковыми уполномоченными полиции и участковыми уполномоченными полиции (ст. 23.3).

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) (ч. 1 ст. 28.3).

Статья 12.3. Управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения.

Объектом правонарушений, предусмотренных в данной статье, являются общественные отношения в сфере безопасности дорожного движения.

Объективную сторону деяния, предусмотренного ч. 1 данной статьи, образуют действия водителя по управлению транспортным средством при отсутствии у него регистрационных документов на транспортное средство, документов на право управления им, документов, подтверждающих право владения, пользования или распоряжения управляемым транспортным средством в случае отсутствия его владельца.

Водителем признается лицо:

— получившее в установленном законом порядке право управления транспортными средствами;

¹ Постановление Правительства РФ от 21.12.2019 №1764 «О государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации».

- иное лицо, управляющее транспортным средством;
- не имеющее права управления всеми или отдельными категориями (подкатегориями) транспортных средств;
- лишенное такого права;
- лицо, обучающее вождению, при осуществлении учебной езды;
- лицо, находящееся за рулем буксируемого транспортного средства, за исключением случаев, когда конструкция жесткой сцепки обеспечивает при прямолинейном движении следование буксируемого транспортного средства по траектории буксирующего (п. 20.1 Правил дорожного движения);
- погонщик, ведущий по дороге вьючных, верховых животных или стадо;
- водитель гужевого повозки (саней).

Так согласно п. 2.1 постановления Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090 «О Правилах дорожного движения» водитель механического транспортного средства обязан иметь при себе и по требованию сотрудников полиции передавать им для проверки необходимые документы.

Объективная сторона административного правонарушения, указанного в ч. 2 данной статьи, выражается в управлении водителем транспортным средством при отсутствии у него талона о прохождении государственного технического осмотра страхового полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортного средства (см. федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»), лицензионной карточки, путевого листа или товарно-транспортных документов в случаях, когда их наличие предусмотрено российским законодательством.

По данной норме действия водителя подлежат квалификации в тех случаях, когда владелец транспортного средства выполнил установленную законом обязанность по страхованию своей гражданской ответственности и в качестве документа, удостоверяющего осуществление обязательного страхования, ему был выдан страховой полис на бланке (п. 7 ст. 15 федерального закона «Об обязательном страховании ...»), однако на момент проведения проверки у водителя при себе такой страховой полис отсутствовал. Если страховой полис был оформлен в виде электронного документа, непредъявление его водителем уполномоченному должностному лицу не образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 12.3 КоАП РФ.

При этом неисполнение владельцем транспортного средства обязанности по страхованию гражданской ответственности, установленной ст. 4 указанного выше федерального закона, а также управление транспортным средством, владелец которого не исполнил обязанность по страхованию, подлежит квалификации по ч. 2 ст. 12.37 КоАП РФ, в то время как управление транспортным средством с нарушением условий договора об обязательном страховании, содержащихся в страховом полисе, в т. ч. управление транспортным средством лицом, не указанным в страховом полисе, — по ч. 1 названной статьи.

Объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 данной статьи, образует передача управления транспортным средством лицу, не имеющему при себе водительского удостоверения либо временного разрешения (в случае изъятия удостоверения).

Субъектом рассматриваемых административных правонарушений являются водители транспортных средств.

Субъективная сторона характеризуется умышленной виной.

Дела об административных правонарушениях, за исключением случаев управления транспортным средством водителем, не имеющим при себе лицензионной карточки, рассматриваются сотрудниками ГИБДД, имеющими специальное звание, старшими участковыми инспекторами и участковыми инспекторами (ст. 23.3).

Дела об управлении транспортным средством водителем, не имеющим при себе лицензионной карточки, рассматриваются должностными лицами органов транспортного контроля и надзора (ст. 23.36).

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами соответственно органов внутренних дел (полиции) и органов транспортного контроля и надзора (ч. 1, п. 1 ч. 2 ст. 28.3).

Статья 12.6. Нарушение правил применения ремней безопасности или мотошлемов.

Объектом административного правонарушения, предусмотренного данной статьей, являются общественные отношения в сфере безопасности дорожного движения.

С *объективной стороны* административное правонарушение выражается в невыполнении водителем обязанности при движении на транспортном средстве, оборудованном ремнями безопасности, быть пристегнутым ремнем безопасности и не перевозить пассажиров, не пристегнутых ремнями безопасности; при управлении мотоциклом — быть в застегнутом мотошлеме и не перевозить пассажиров без застегнутого мотошлема.

В п. 2.1.2 Правил дорожного движения предусмотрены обязанности водителя механического транспортного средства при движении на транспортном средстве, оборудованном ремнями безопасности, быть пристегнутым и не перевозить пассажиров, не пристегнутых ремнями, а при управлении мотоциклом быть в застегнутом мотошлеме и не перевозить пассажиров без застегнутого мотошлема.

По данным ВОЗ, применение ремней безопасности снижает риск получить тяжелые и смертельные травмы на 40–65 %, использование мотошлемов снижает риск смертельных случаев в дорожно-транспортных происшествиях на 42 %, а риск получить травму головы — почти на 70 %.

В качестве *субъектов* указанного деяния выступают водители транспортных средств.

С *субъективной стороны* рассматриваемое правонарушение характеризуется умышленной виной. Невыполнение требований Правил, регламентирующих применение ремней безопасности и мотошлемов, приводит к увеличению тяжести последствий дорожно-транспортных происшествий.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются сотрудниками ГИБДД, имеющими специальное звание (ст. 23.3).

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) (ч. 1 ст. 28.3).

Статья 12.7. Управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством.

Объектом данных административных правонарушений являются общественные отношения в сфере безопасности дорожного движения.

Объективную сторону рассматриваемых административных правонарушений образуют связанные с управлением транспортным средством действия водителя, не имеющего права управления данным транспортным средством либо лишенного права управления транспортным средством, либо с передачей управления лицу, не имеющему права управления транспортным средством или лишенному такого права.

Субъектом административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 2 данной статьи, может быть любой гражданин, достигший 16-летнего возраста, не имеющий права на управление транспортным средством либо лишенный такого права. Ответственность по ч. 3 комментируемой статьи несет только водитель транспортного средства.

Лицом, не имеющим права управления транспортными средствами, является лицо, которое на момент совершения административного правонарушения не получало такое право в установленном законом порядке, лицо, срок действия соответствующего удостоверения которого истек, а также лицо, действие права управления транспортными средствами которого прекращено судом в связи с наличием медицинских противопоказаний или медицинских ограничений (ч. 1 ст. 28 федерального закона «О безопасности дорожного движения»). К таким лицам административное наказание в виде лишения права управления транспортными средствами не применяется.

Действия водителя, образующие объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 12.7 КоАП РФ, необходимо отграничивать от управления транспортным средством водителем, не имеющим соответствующего действующего удостоверения при себе, административная ответственность за которое установлена ч. 2 ст. 12.3.

Лишенным права управления транспортными средствами является лицо, которому на основании вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении назначено административное наказание в виде лишения права управления транспортными средствами (ст. 3.8 КоАП РФ) либо в отношении которого имеется вступивший в законную силу приговор суда о назначении наказания в виде лишения права заниматься деятельностью по управлению транспортными средствами (ст. 47 УК РФ).

При этом лишение лица права управления транспортными средствами означает, что это лицо одновременно лишается права управления всеми транспортными средствами независимо от того, транспортным средством какой категории (подкатегории) оно управляло в момент совершения административного правонарушения.

По истечении срока назначенного административного наказания в виде лишения права управления транспортными средствами или наказания в виде лишения права заниматься деятельностью по управлению транспортными средствами лицо не является лишенным права управления транспортными средствами. Вместе с тем следует учитывать, что ч. 4.1 ст. 32.6 КоАП РФ установ-

лены условия, выполнение которых необходимо для возврата ранее сданного удостоверения по истечении срока указанного административного наказания: проверка знаний Правил дорожного движения Российской Федерации, уплата административных штрафов за административные правонарушения в области дорожного движения, а также прохождение медицинского освидетельствования на наличие медицинских противопоказаний к управлению транспортным средством в случае совершения административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 ст. 12.8, ч. 1 ст. 12.26 и ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ.

В связи с этим управление транспортным средством водителем, подвергнутым административному наказанию в виде лишения права управления транспортными средствами и не выполнившим названных выше условий после истечения срока назначенного наказания, образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 12.7 КоАП РФ. При этом выполнение таких условий необходимо и в тех случаях, когда лицо, в отношении которого вынесено постановление о назначении административного наказания в виде лишения права управления транспортными средствами, заявило об утрате выданного ему удостоверения либо когда в течение срока лишения права управления транспортными средствами срок действия соответствующего удостоверения истек.

Административная ответственность по ч. 3 ст. 12.7 КоАП РФ наступает за передачу управления транспортным средством только лицу, заведомо не имеющему права управления транспортными средствами (за исключением учебной езды) или лишенному такого права. Следовательно, не подлежит квалификации по указанной норме передача управления транспортным средством лицу, пользование правом управления транспортными средствами которого временно ограничено в соответствии с законодательством об исполнительном производстве (абз. 6 ч. 1 ст. 28 федерального закона «О безопасности дорожного движения», ст. 67.1 федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»).

При этом само лицо, управляющее транспортным средством, при наличии наложенного на него в соответствии с законодательством об исполнительном производстве временного ограничения на пользование таким правом может быть привлечено к административной ответственности по ст. 17.17 КоАП РФ.

С субъективной стороны административные правонарушения, предусмотренные данной статьей, характеризуются умышленной виной. Умышленная вина характерна и для передачи управления транспортным средством лицу, не имеющему права управления транспортным средством или лишенному такого права.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и 3 данной статьи, рассматриваются начальником Государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместителем, командиром полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, его заместителем (ст. 23.3). Состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 данной статьи, рассматривается судьей (ч. 1 ст. 23.1).

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) (ч. 1 ст. 28.3).

Статья 12.8. Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения.

Объектом данного правонарушения являются общественные отношения в сфере безопасности дорожного движения. Особая его опасность заключается в том, что под воздействием алкоголя снижается внимание, возрастает время реакции, ухудшается координация движений. К таким же последствиям приводит наркотическое или иное опьянение. Правила дорожного движения Российской Федерации (п. 2.7) запрещают водителю управлять транспортным средством в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического или иного), под воздействием лекарственных препаратов, ухудшающих реакцию и внимание; в болезненном или утомленном состоянии, ставящем под угрозу безопасность движения. Также запрещается передавать управление лицам, находящимся в аналогичном состоянии. (Во исполнение требования ч. 2.1 ст. 19 федерального закона «О безопасности дорожного движения» запрещается эксплуатация транспортных средств лицами, находящимися в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения.)

С объективной стороны административные правонарушения, предусмотренные данной статьей, выражаются в двух самостоятельных действиях: управлении транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения; передаче управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения.

Определение факта нахождения лица в состоянии опьянения при управлении транспортным средством осуществляется посредством его освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и (или) медицинского освидетельствования на состояние опьянения, проводимых в установленном порядке.

Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения и оформление его результатов осуществляются уполномоченным должностным лицом. При этом состояние опьянения определяется наличием абсолютного этилового спирта в концентрации, превышающей возможную суммарную погрешность измерений (в которую входит, в частности, погрешность технического средства измерения), а именно 0,16 миллиграмма на один литр выдыхаемого воздуха.

Доказательством наличия у водителя состояния опьянения является составленный уполномоченным должностным лицом в установленном законом порядке акт освидетельствования на состояние алкогольного опьянения.

В случае отказа водителя от прохождения освидетельствования на состояние алкогольного опьянения при наличии одного или нескольких закрепленных российским законодательством признаков, несогласия его с результатами освидетельствования на состояние алкогольного опьянения либо наличия у водителя одного или нескольких закрепленных законодательством признаков при отрицательном результате освидетельствования на состояние алкогольного опьянения такой водитель подлежит направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

Обстоятельства, послужившие законным основанием для направления водителя на медицинское освидетельствование, должны быть указаны в прото-

коле о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ч. 4 ст. 27.12 КоАП РФ).

При этом судье следует учитывать, что невыполнение уполномоченным должностным лицом обязанности предложить водителю предварительно пройти освидетельствование на состояние алкогольного опьянения является нарушением установленного порядка направления на медицинское освидетельствование, за исключением случаев нахождения водителя в беспомощном состоянии (тяжелая травма, бессознательное состояние и другое), когда для вынесения заключения о наличии или об отсутствии состояния опьянения требуется проведение специальных лабораторных исследований биологических жидкостей.

Отказ от выполнения законных требований уполномоченного должностного лица либо медицинского работника о прохождении такого освидетельствования образует объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 12.26 КоАП РФ, и может выражаться как в форме действий, так и в форме бездействия, свидетельствующих о том, что водитель не намерен проходить указанное освидетельствование, в частности предпринимает усилия, препятствующие совершению данного процессуального действия или исключаяющие возможность его совершения — например, отказывается от прохождения того или иного вида исследования в рамках проводимого медицинского освидетельствования. Факт такого отказа должен быть зафиксирован в протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения или акте медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также в протоколе об административном правонарушении.

По результатам проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения составляется акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения. Для целей установления у водителя состояния опьянения следует исходить из того, что такое состояние определяется наличием абсолютного этилового спирта в концентрации, превышающей возможную суммарную погрешность измерений (в которую входит, в частности, погрешность технического средства измерения), а именно 0,16 мг на один литр выдыхаемого воздуха, либо наличием абсолютного этилового спирта в концентрации 0,3 и более грамма на один литр крови, либо наличием наркотических средств или психотропных веществ в организме человека (прим. к ст. 12.8 КоАП РФ).

Оценивая акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения в качестве доказательства по делу об административном правонарушении, судья при наличии сомнений в его законности должен проверить сведения о подготовке врача (за исключением врача-психиатра-нарколога) либо фельдшера (в сельской местности при невозможности проведения освидетельствования врачом), осуществлявшего медицинское освидетельствование на состояние опьянения, по вопросам проведения медицинского освидетельствования, а также о том, имеется ли у медицинской организации, в которой проводилось такое освидетельствование, лицензия на осуществление медицинской деятельности, включающей работы и услуги по медицинскому (наркологическому) освидетельствованию.

При этом необходимо учитывать, что химико-токсикологическое исследование биологического объекта, осуществляемое в рамках медицинского освидетельствования на состояние опьянения, является одним из элементов

процедуры проведения такого освидетельствования, в связи с чем не может расцениваться как проведение по делу об административном правонарушении административного расследования.

При квалификации действий, связанных с передачей управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения (ч. 2 ст. 12.8 КоАП РФ), следует иметь в виду, что субъектом такого административного правонарушения является лицо, передавшее управление транспортным средством, независимо от того, является ли оно собственником (владельцем) данного транспортного средства. Факт непосредственной передачи управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения, в каждом конкретном случае подлежит доказыванию уполномоченным должностным лицом.

В случае когда лицо не имеет права управления транспортными средствами либо ранее лишено такого права за совершение иного, помимо предусмотренного ч. 1 ст. 12.8 или ч. 1 ст. 12.26 КоАП РФ, административного правонарушения (например, за оставление в нарушение Правил дорожного движения Российской Федерации места дорожно-транспортного происшествия), управляет транспортным средством в состоянии опьянения либо не выполнило законное требование уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения, его действия следует квалифицировать соответственно по ч. 3 ст. 12.8 РФ либо ч. 2 ст. 12.26 КоАП. Дополнительная квалификация действий лица по ч. 1 либо по ч. 2 ст. 12.7 КоАП РФ в указанном случае не требуется.

Если находящийся в состоянии опьянения водитель, имея право управления определенными категориями (подкатегориями) транспортных средств, управляет транспортным средством иной категории (подкатегории), то его действия подлежат квалификации соответственно по ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ, если такие действия не содержат уголовно наказуемого деяния, и по ч. 1 ст. и 12.7 КоАП РФ в связи с управлением транспортным средством в отсутствие соответствующего права. В случае невыполнения указанным водителем законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения, если такие действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, он подлежит привлечению к административной ответственности одновременно по ч. 1 ст. 12.26 и ч. 1 ст. 12.7 КоАП РФ.

Субъектом данного административного правонарушения может быть только водитель транспортного средства, вне зависимости от того, является ли он собственником данного транспортного средства или нет. Допуск к управлению транспортным средством водителя, находящегося в состоянии опьянения, влечет предусмотренную ст. 12.32 КоАП РФ административную ответственность должностного лица, ответственного за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств.

С субъективной стороны административное правонарушение, предусмотренное данной статьей, характеризуется умышленной виной.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных данной статьей, рассматриваются судьями (ч. 1 ст. 23.1).

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3).

Статья 12.9. Превышение установленной скорости движения.

Объектом правонарушений, предусмотренных статьей, являются общественные отношения в сфере безопасности дорожного движения. Данная статья устанавливает административную ответственность за наиболее распространенный вид нарушений Правил дорожного движения, являющийся основной причиной дорожно-транспортных происшествий (п. 10.1–10.5 Правил дорожного движения).

С *объективной стороны* административные правонарушения, предусмотренные данной статьей, выражаются в превышении водителями установленной скорости движения.

Превышение ограничений установленной скорости движения, предусмотренной Правилами, на величину не менее 10, но не более 20 км/ч квалифицируется по ч. 1, на величину более 20, но не более 40 км/ч — по ч. 2, на величину более 40, но не более 60 км/ч — по ч. 3, на величину более чем 60 км/ч — по ч. 4 данной статьи. Выявление данного вида правонарушения возможно при помощи специальных технических устройств (ст. 26.2).

Субъектом административных правонарушений может быть только водитель.

С *субъективной стороны* рассматриваемые правонарушения характеризуются умышленной виной.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1–3 данной статьи, рассматриваются уполномоченными должностными лицами ГИБДД (ст. 23.3), а по ч. 4 — также судьями в случаях, если указанные должностные лица передадут дело на рассмотрение судье (ч. 2 ст. 23.1).

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) (ч. 1 ст. 28.3).

Статья 12.12. Проезд на запрещающий сигнал светофора или на запрещающий жест регулировщика.

Объектом рассматриваемого правонарушения являются общественные отношения в сфере безопасности дорожного движения.

Объективная сторона данного правонарушения выражается в проезде на запрещающий сигнал светофора или на запрещающий жест регулировщика, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 12.10 КоАП РФ.

В Правилах дорожного движения закреплена обязанность участников дорожного движения знать и соблюдать относящиеся к ним требования правил, сигналов светофоров, знаков и разметки, а также выполнять распоряжения регулировщиков, действующих в пределах предоставленных им прав и регулирующих дорожное движение установленными сигналами (п. 1.3). Основным средством регулирования интенсивного дорожного движения является светофорное регулирование, обеспечивающее поочередный проезд пересекающихся транспортных потоков, и возможность безопасного перехода проезжей части пешеходами. Условия, при которых должно применяться светофорное регулирование, предусмотрены ГОСТ Р 52289-2019 «Национальный стандарт Россий-

ской Федерации. Технические средства организации дорожного движения. Правила применения дорожных знаков, разметки, светофоров, дорожных ограждений и направляющих устройств», утвержденным приказом Росстандарта от 20 декабря 2019 г. № 1425-ст Значение сигналов светофора определено в п. 6.2 Правил дорожного движения.

Наряду с соблюдением требований сигналов светофора водители обязаны выполнять и распоряжения регулировщиков. Регулировщик — это лицо, наделенное в установленном порядке полномочиями по регулированию дорожного движения с помощью сигналов, установленных Правилами дорожного движения, и непосредственно осуществляющее указанное регулирование. Регулировщик должен быть в форменной одежде и (или) иметь отличительный знак и экипировку. К регулировщикам относятся сотрудники полиции и военной автомобильной инспекции, а также работники дорожно-эксплуатационных служб, дежурные на железнодорожных переездах и паромных переправах при исполнении ими своих должностных обязанностей. Значения сигналов регулировщика определены в п. 6.10 Правил дорожного движения. Основными субъектами регулирования дорожного движения являются сотрудники полиции (Госавтоинспекции). Применяемые в процессе регулирования жесты определены Административном регламенте 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 движения¹.

Субъектом данного правонарушения являются водители транспортных средств.

Субъективная сторона указанного деяния характеризуется наличием умышленной формы вины.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются сотрудниками ГИБДД, имеющими специальное звание (ст. 23.3).

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) (ч. 1 ст. 28.3).

Статья 12.13. Нарушение правил проезда перекрестков.

Объектом рассматриваемых административных правонарушений являются общественные отношения в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Объективная сторона административного правонарушения, указанного в ч. 1 данной статьи, выражается в выезде на перекресток или пересечение проезжей части дороги в случае образовавшегося затора, который вынудит водителя остановиться, создав препятствие для движения транспортных средств в поперечном направлении.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 2 рассматриваемой статьи, выражается в невыполнении требования Правил уступить до-

¹ Утв. приказом МВД России от 23.08.2017 № 664.

рогу транспортному средству, пользующемуся преимущественным правом проезда перекрестков.

При квалификации действий водителя по ч. 2 ст. 12.13 или ч. 3 ст. 12.14 КоАП РФ необходимо учитывать, что преимущественным признается право на первоочередное движение транспортного средства в намеченном направлении по отношению к другим участникам дорожного движения, которые не должны начинать, возобновлять или продолжать движение, осуществлять какой-либо маневр, если это может вынудить участников движения, имеющих по отношению к ним преимущество, изменить направление движения или скорость (п. 1.2 Правил дорожного движения Российской Федерации).

Водитель транспортного средства, движущегося в нарушение Правил дорожного движения Российской Федерации по траектории, движение по которой не допускается (например, по обочине, во встречном направлении по дороге с односторонним движением), либо въехавшего на перекресток на запрещающий сигнал светофора, жест регулировщика, не имеет преимущественного права движения, и у других водителей (например, выезжающих с прилегающей территории или осуществляющих поворот) отсутствует обязанность уступить ему дорогу.

Субъектом правонарушений являются водители транспортных средств.

Субъективная сторона характеризуется умышленной виной.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются сотрудниками Государственной инспекции безопасности дорожного движения, имеющими специальное звание (ст. 23.3).

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) (ч. 1 ст. 28.3).

Таким образом, видов составов административных правонарушений предусмотрено в той степени, чтобы обеспечить в определенной мере безопасность дорожного движения. Практически все составы административных правонарушений носят бланкетный характер, что затрудняет в определенной части их тщательное изучение, и требуется надлежащая профессиональная подготовка в целях грамотного пресечения данных правонарушений и привлечения виновных к ответственности.

* * *

Резюмируя, можно сделать следующие выводы. В связи с тем, что транспорт (любой из его видов: железнодорожный, воздушный, водный, автомобильный) является источником повышенной опасности, органам государственной власти надлежит уделять транспортной инфраструктуре повышенное внимание.

Институт административной ответственности вместе с другими видами административного принуждения играет значительную роль в недопущении нарушений рассмотренных правил.

Современное развитие науки техники в сфере обеспечения безопасности дорожного движения ставит новые горизонты для правоохранительных органов: использование тахографов, видеокамер, радаров, приборов экспресс-анализа состояния водителя, диагностики технического состояния транспорта, приборов слежения за дорожной обстановкой, использование глобальной навигации, использование средств остановки транспорта, новых технических средств

выявления нарушений на транспорте. Поэтому вопросы безопасности дорожного движения должны изучаться с учетом постоянных нововведений, и изменением законодательства в рассматриваемой сфере.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Назовите особенности транспорта и его значение.
2. Перечислите виды административных правонарушений на транспорте.
3. Что является объектом административных правонарушений, совершаемых на транспорте?
4. Назовите основание для направления водителя на медицинское освидетельствование на состояние опьянения.
5. Дайте определение понятию «транспортное средство».
6. Назовите объективную сторону ст. 12.9 «Превышение установленной скорости движения».

Тема 15

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ СВЯЗИ И ИНФОРМАЦИИ

Учебные вопросы:

15.1. Правовые основы административной ответственности за правонарушения в области связи и информации.

15.2. Общая характеристика составов административных правонарушений в области связи и информации.

15.3. Отдельные виды правонарушений в области связи и информации.

В настоящее время наша страна и мировое сообщество в целом переживают очередную информационную революцию, обусловленную формированием трансграничных глобальных информационно-телекоммуникационных сетей, охватывающих все страны и континенты. Наиболее яркий пример такого явления — Интернет. Суть этой революции заключается в интеграции, в едином информационном пространстве программно-технических средств, средств связи и телекоммуникаций, информационных ресурсов, как единой информационной инфраструктуры, в которой активно взаимодействуют юридические и физические лица, органы государственной власти и местного самоуправления. Актуальность данной темы очевидна в нашем быстро изменяющемся мире, когда судьбы не только людей, но и целых государств порой зависят от передающейся по каналам связи информации, а защита прав и свобод в этой области законодательства становится одной из наиболее значимых для каждого.

Становление информационного общества, активное использование информационно-коммуникационных систем объективно требует развития соответствующего законодательства, а также совершенствования форм и методов работы органов государственной власти и управления. В современный период органы государственной власти и управления, хозяйствующие субъекты и граждане не могут обойтись без использования информационных технологий, а также современных средств связи.

15.1. Правовые основы административной ответственности за правонарушения в сфере связи и информации

Конституция России закрепляет права граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ч. 4 ст. 29); на охрану личной тайны (ч. 1 ст. 24); обязанности государства в сфере обеспечения возможности ознакомления гражданина с доку-

ментами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч. 2 ст. 24). Действующее законодательство по степени доступности классифицирует информацию на общедоступную и информацию, доступ к которой ограничен законом.

Информация с ограниченным доступом дифференцируется на сведения, составляющие государственную тайну, и конфиденциальную информацию.

Составы правонарушений в области связи и информации содержатся в главе 13 КоАП РФ, при этом основные правила осуществления деятельности в изучаемой сфере содержатся в нескольких федеральных законах и подзаконных актах, среди которых особое место занимают следующие:

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», в котором определены основные виды информации как объекта правоотношений, сформулированы правила распространения и предоставления информации, а также ограничения доступа к ней, требования, связанные с использованием информационно-телекоммуникационных систем, государственных информационных систем, защиты информации, включая необходимость получения лицензий на осуществление деятельности в сфере защиты информации и проведение сертификации средств защиты информации, а также устанавливается возможность привлечения к дисциплинарной, гражданско-правовой, административной или уголовной ответственности за правонарушения в сфере информации, информационных технологий и защиты информации;

Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи», который устанавливает правовые основы деятельности в сфере связи, вводит понятие сети связи, формулирует правила использования радиочастотного спектра, порядок осуществления контроля за излучениями радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств, определяет порядок лицензирования деятельности в области оказания услуг связи и оценки соответствия в области связи, включая установление требований соответствия при проведении обязательной сертификации средств связи. Кроме того, данный закон регулирует общие правила предоставления услуг в сфере связи, а также вводит требования по обеспечению устойчивого, безопасного и целостного функционирования на территории Российской Федерации информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», в свою очередь, устанавливает правила предоставления средствами массовой информации отдельных видов информации и определяет понятие «злоупотребление свободой массовой информации»;

Требования, касающиеся необходимости лицензирования деятельности по защите информации вводит Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», тогда как правила лицензирования наряду с перечнем лицензионных требований и условий по каждому конкретному виду деятельности содержатся в соответствующих постановлениях Правительства РФ, среди которых можно выделить постановления Правительства РФ от 03 февраля 2012 г. № 79 «О лицензировании деятельности по

технической защите конфиденциальной информации» и от 15 апреля 1995 г. № 333 «О лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны» и некоторые другие;

Федеральный закон «О техническом регулировании» определяет общие требования к сертификации средств защиты информации, а также вводит понятие и правила подтверждения соответствия, государственных технических регламентов и стандартов, а также устанавливает правила и принципы осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

Отдельные правила, за нарушение которых возможно привлечение к ответственности виновных субъектов по статьям главы 13 КоАП РФ, установлены положениями закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», федеральных законов от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов», от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации», от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», от 06 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи», от 26 июля 2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» и некоторыми другими.

Также необходимо отметить, что объективная сторона правонарушений, предусмотренных рассматриваемой главой, содержит немало отсылок к подзаконным актам — указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации и приказам отдельных федеральных министерств, служб и агентств, которые раскрывают способы и порядок соблюдения обязательных требований и правил, устанавливаемых действующим законодательством.

15.2. Общая характеристика составов административных правонарушений в области связи и информации

Глава 13 КоАП РФ включает в себя 56 статей, которые содержат 168 составов правонарушений в области связи и информации. Эти административные правонарушения условно можно подразделить на несколько групп (по объектному составу).

Наиболее обширную группу составляют составы правонарушений в области связи. К ним относятся: самовольное подключение к сети электрической связи оконечного оборудования (ст. 13.2); изготовление или установка радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств без специального разрешения (лицензии) (ст. 13.3); нарушение требований к использованию радиочастотного спектра, правил радиообмена или использования радиочастот, несо-

блюдение норм или параметров радиоизлучения (ст. 13.4); нарушение правил охраны линий или сооружений связи (ст. 13.5); использование средств связи или несертифицированных средств кодирования (шифрования), не прошедших процедуру подтверждения их соответствия установленным требованиям (ст. 13.6); несоблюдение установленных правил и норм, регулирующих порядок проектирования, строительства и эксплуатации сетей и сооружений связи (ст. 13.7); изготовление, реализация или эксплуатация технических средств, не соответствующих стандартам или нормам, регулирующим допустимые уровни промышленных радиопомех (ст. 13.8); самовольные строительство или эксплуатация сооружений связи (ст. 13.9).

К данной группе относятся также составы правонарушения, предусмотренные статьями 13.29 «Заклучение договора об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи неуполномоченным лицом», 13.30 «Невыполнение предусмотренных законом требований лицом, действующим от имени оператора связи, или несоблюдение оператором связи установленного порядка идентификации абонентов», 13.38. «Несвоевременная или неполная уплата оператором сети связи общего пользования обязательных отчислений (неналоговых платежей) в резерв универсального обслуживания», 13.43 «Нарушение требований законодательства к обеспечению функционирования точек обмена трафиком либо требований законодательства к обеспечению устойчивого функционирования средств связи, обеспечивающих взаимодействие с иными средствами связи», 13.45 «Нарушение требований законодательства о централизованном управлении сетью связи общего пользования».

В особую группу можно выделить также правонарушения, связанные с неисполнением установленных правил при использовании сети «Интернет». Среди них, статьи 13.31 «Неисполнение обязанностей организатором распространения информации в сети «Интернет»», 13.39 «Неисполнение обязанностей организатором сервиса обмена мгновенными сообщениями», 13.40 «Неисполнение обязанностей оператором поисковой системы», 13.44 «Неисполнение обязанности по использованию в целях выявления в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сетевых адресов, соответствующих доменным именам технических и программных средств (в т. ч. средств связи), функционирующих в соответствии с установленными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти требованиями, а также национальной системы доменных имен».

Следующую группу образуют правонарушения, посягающие на установленный законом порядок сбора, хранения, использования, распространения или защиты информации. Среди них выделяют статьи 13.11 «Нарушение законодательства Российской Федерации в области персональных данных» и 13.12 «Нарушение правил защиты информации». К этой же группе относятся правонарушения, связанные с незаконной деятельностью в области защиты информации (ст. 13.13), разглашением информации с ограниченным доступом (ст. 13.14) и незаконным получением информации с ограниченным доступом (ст. 13.14.1).

Ещё одна группа составов административных правонарушений включает в себя противозаконные деяния в области средств массовой информации. К ним относятся: злоупотребление свободой массовой информации (ст. 13.15); непредоставление либо несвоевременное предоставление редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем информации о получении денежных средств, предоставление которой предусмотрено законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации (ст. 13.15.1); воспрепятствование распространению продукции средства массовой информации (ст. 13.16); нарушение правил распространения обязательных сообщений (ст. 13.17); воспрепятствование уверенному приему радио- и телепрограмм и работе сайтов в сети «Интернет» (ст. 13.18); нарушение порядка изготовления или распространения продукции средства массовой информации (ст. 13.21); нарушение порядка объявления выходных данных (ст. 13.22); неисполнение обязанностей владельцем новостного агрегатора (ст. 13.32); распространение владельцем аудиовизуального сервиса незарегистрированных средств массовой информации (ст. 13.35).

Важное место занимает группа правонарушений, связанных с нарушением права доступа к информации, среди которых можно выделить статьи 13.24 «Повреждение телефонов-автоматов», 13.26 «Нарушение сроков и (или) порядка доставки (вручения) адресату судебных извещений», 13.27 «Нарушение требований к организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и ее размещению в сети «Интернет»», 13.28 «Нарушение порядка предоставления информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

В последние годы существенно расширилась ещё одна группа правонарушений. Это правонарушения, связанные с ограничением распространения отдельных видов информации. Среди них выделяют такие статьи, как 13.11.1 «Распространение информации о свободных рабочих местах или вакантных должностях, содержащей ограничения дискриминационного характера», 13.34 «Неисполнение оператором связи, оказывающим услуги по предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», обязанности по ограничению или возобновлению доступа к информации, доступ к которой должен быть ограничен или возобновлен на основании сведений, полученных от федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций», 13.36 «Нарушение владельцем аудиовизуального сервиса установленного порядка распространения среди детей информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию», 13.37 «Распространение владельцем аудиовизуального сервиса информации, содержащей публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, материалов, публично оправдывающих терроризм, или других материалов, призывающих к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности», 13.41 «Нарушение

порядка ограничения доступа к информации, информационным ресурсам, доступ к которым подлежит ограничению в соответствии с законодательством Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации, и (или) порядка удаления указанной информации».

Отдельную группу правонарушений составляют нарушения правил сбора и хранения отдельных видов информации, среди которых можно отметить: непредоставление первичных статистических данных (ст. 13.19); нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов (ст. 13.20); нарушение порядка представления обязательного экземпляра документов, письменных уведомлений, уставов и договоров (ст. 13.23); нарушение требований законодательства о хранении документов и информации, содержащейся в информационных системах (ст. 13.25).

Широкое распространение информационных технологий в государственном управлении в последние годы предопределило необходимость выделения в отдельную группу правонарушений в сфере порядка размещения информации в государственных информационных системах, ответственность за которые предусмотрена статьями 13.19.1. «Нарушение порядка размещения информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства», 13.19.2 «Неразмещение информации, размещение информации не в полном объеме или размещение недостоверной информации в государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства», 13.19.3 «Нарушение порядка размещения информации в единой информационной системе жилищного строительства», 13.19.4 «Нарушение порядка представления сведений в федеральный реестр инвалидов и размещения указанных сведений в данном реестре», 13.27.1 «Нарушение требования о размещении на территории Российской Федерации технических средств информационных систем».

Особое значение при реализации информационных прав приобрели также средства электронной идентификации, в связи с чем можно выделить в отдельную группу правонарушения, связанные с использованием средств электронной подписи: 13.33 «Нарушение обязанностей, предусмотренных законодательством Российской Федерации в области электронной подписи», 13.33.1 «Нарушение установленных правил создания (замены) и выдачи ключа простой электронной подписи и правил использования федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»».

Также серьезное значение в классификации занимают правонарушения в сфере обеспечения информационной безопасности, среди которых можно выделить 13.12.1 «Нарушение требований в области обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации», 13.42 «Нарушение требований законодательства к установке технических средств противодействия угрозам устойчивости, безопасности и целостности функцио-

нирования на территории Российской Федерации информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сети связи общего пользования либо технических средств контроля за соблюдением операторами связи, собственниками или иными владельцами технологических сетей связи требований законодательства, предусматривающих ограничение доступа к информации» и 13.46. «Неисполнение обязанности по реализации требований к сетям и средствам связи, используемым для проведения мероприятий уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность или обеспечение безопасности Российской Федерации».

Специфическое место среди административных правонарушений в данной главе занимает статья 13.10 КоАП РФ «Изготовление в целях сбыта либо сбыт заведомо поддельных государственных знаков почтовой оплаты, международных ответных купонов, использование заведомо поддельных клише франкировальных машин, почтовых штемпелей или иных именных вещей», которую сложно отнести не только к какой-либо из перечисленных выше групп, но и вообще к информационным правонарушениям.

Родовым объектом рассматриваемых административных правонарушений выступают общественные отношения, складывающиеся по поводу установленного порядка реализации прав и исполнения обязанностей в области связи и информации.

Следует отметить, что статьями главы 13 КоАП РФ административная ответственность устанавливается за неправомерные действия, связанные с информацией не только ограниченного доступа (к которой, как было указано выше, относятся конфиденциальная информация и сведения, составляющие государственную тайну), но также с общедоступной и свободно распространяемой информацией, в т. ч., размещаемой на официальных сайтах органов исполнительной власти. Противозаконные деяния, затрагивающие информацию, являющуюся государственной тайной, обладают повышенной общественной опасностью, но могут быть совершены не только физическими лицами, которых за это привлекают к уголовной ответственности, но также юридическими лицами, для которых и предусмотрена административная ответственность.

Категория «конфиденциальная информация» в настоящее время широко используется в законодательстве, хотя в настоящее время нормативно ни в каком акте не закреплена. Федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации определены порядка 90 видов сведений конфиденциального характера.

В статье 9 федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» определено, что федеральными законами устанавливаются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение. Запрещается требовать от гражданина (физического лица) предо-

ставления информации о его частной жизни, в т. ч. информации, составляющей личную или семейную тайну, и получать такую информацию помимо воли гражданина (физического лица), если иное не предусмотрено федеральными законами. Порядок доступа к персональным данным граждан (физических лиц) устанавливается федеральным законом о персональных данных.

Предметами административных правонарушений в рассматриваемой сфере выступают охраняемые законом средства обеспечения нормального функционирования деятельности в области связи или средств массовой информации. Ими могут быть, в частности: линии и сооружения связи; радиоэлектронные и высокочастотные устройства; продукция средств массовой информации; знаки почтовой оплаты, почтовые штампы и др.

С *объективной стороны* рассматриваемые правонарушения предполагают совершение как активных действий (самовольное подключение, строительство, незаконный сбор, хранение, распространение, использование и т. д.), так и бездействие (несоблюдение установленных правил, непредставление информации). Большинство составов административных правонарушений в области связи и информации носят формальный характер и являются отсылочными. Причинение материального ущерба не является обязательным их признаком, хотя в отдельных составах правонарушений (см., например, ст. 13.10) и предполагается.

Субъектом административных правонарушений в области связи и информации выступают, как правило, граждане, должностные лица и юридические лица. При этом в сфере защиты информации лицензии на осуществление соответствующей деятельности могут получать только юридические лица и индивидуальные предприниматели.

Есть составы со специальным субъектом правонарушения — должностное или юридическое лицо (например, несоблюдение должностными лицами требований нормативных документов об обеспечении бесперебойной работы линий передачи, трактов и каналов, предоставленных для нужд управления, обороны, безопасности и охраны правопорядка — ч. 4 ст. 13.5 КоАП РФ). Кроме того, в составах правонарушений встречаются такие специальные субъекты, как оператор персональных данных (ст. 13.11), должностное лицо органа государственной власти (ч. 3 ст. 13.19.1), лицо, ранее подвергнутое административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ч. 2 ст. 13.19.3), страховщик (ч. 3 ст. 13.25), кредитный кооператив (ч. 4 ст. 13.25), оператор почтовой связи (ст. 13.26) и другие.

С *субъективной стороны* правонарушения в области связи и информации совершаются с прямым умыслом либо по неосторожности. При этом определение формы вины имеет правовое значение только при совершении правонарушения физическим лицом. В этом случае виновное лицо может осознавать противоправный характер своих действий или бездействия, предвидеть их вредные последствия и желать их наступления либо относиться к ним безразлично (например, при воспрепятствовании уверенному приему радио- и телепрограмм).

Некоторые правонарушения подразумевают корыстную цель — извлечение материальной (денежной или иной) выгоды (изготовление с целью сбыта или сбыт поддельных государственных знаков почтовой оплаты). Ряд правонарушений совершается по неосторожности, когда лицо предвидело наступление вредных последствий, но самонадеянно рассчитывало на их предотвращение.

Поскольку большое число правонарушений по главе 13 КоАП РФ совершается юридическими лицами, то следует напомнить следующее правило установления их вины, закрепленное ч. 2 ст. 2.1 «Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению».

За совершение административных правонарушений в области связи и информации предусмотрены следующие виды административных наказаний:

- предупреждение (например, по ч. 1 ст. 13.19.2);
- административный штраф (от 100 рублей по ч. 1 ст. 13.5 на физическое лицо до 18 000 000 рублей на юридическое лицо по ч. 9 ст. 13.11);
- конфискация орудия совершения или предмета правонарушения (например, по ст. 13.6, 13.10);
- дисквалификация (например, по ст. 13.14.1);
- административное приостановление деятельности (например, по ст. 13.7, ч. 5 ст. 13.43).

Дела об административных правонарушениях в области связи и информации рассматривают: судьи; органы внутренних дел (полиция) (только по ст. 13.24 КоАП РФ); органы, осуществляющие функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор); органы, осуществляющие контроль за обеспечением защиты государственной тайны (ФСБ России, СВР России, Минобороны России, ФСТЭК России); органы исполнительной власти, осуществляющие государственный контроль в области обращения и защиты информации (ФСО России, ФСБ России, ФСТЭК России, Роскомнадзор) и др.

Должностные лица органов внутренних дел (полиции) уполномочены в соответствии с положениями ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 13.2–13.4, 13.10, ч. 1, 2 и 5 ст. 13.12, ст. 13.13, 13.14, ст. 13.14.1 (в пределах своих полномочий), ч. 2, 5, 9–11 ст. 13.15, ч. 2 ст. 13.18, ст. 13.21, 13.29, 13.30, ч. 2 и 2.2 (в части, касающейся повторного совершения административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 13.31 настоящего Кодекса) ст. 13.31.

15.3. Отдельные виды правонарушений в области связи и информации

Одним из важных направлений деятельности органов внутренних дел является выявление и пресечение ими правонарушений в сфере информации и связи.

Правовой основой деятельности органов внутренних дел по выявлению, предупреждению и пресечению правонарушений в рассматриваемой сфере является, прежде всего, федеральный закон «О полиции», вышеназванные федеральные законы, иные нормативные правовые акты, а также ведомственные нормативные правовые акты.

Рассмотрим отдельные виды административных правонарушений, правом возбуждения которых наделены органы внутренних дел.

Статья 13.4 КоАП РФ. Нарушение требований к использованию радиочастотного спектра, правил радиообмена или использования радиочастот, несоблюдение норм или параметров радиоизлучения.

Данная статья содержит три состава правонарушений:

1. Неосуществление установки радиоэлектронного средства и (или) высокочастотного устройства по месту, указанному при регистрации радиоэлектронного средства и (или) высокочастотного устройства, либо осуществление установки радиоэлектронного средства и (или) высокочастотного устройства вне места, указанного при регистрации радиоэлектронного средства и (или) высокочастотного устройства.

2. Использование без регистрации радиоэлектронного средства и (или) высокочастотного устройства, подлежащих регистрации.

3. Нарушение условий использования радиочастотного спектра, установленных решением о выделении полосы радиочастот и (или) разрешением на использование радиочастот или радиочастотных каналов (в т. ч. нарушение срока регистрации радиоэлектронного средства и (или) высокочастотного устройства), нарушение правил радиообмена или использования радиочастот либо несоблюдение норм или параметров радиоизлучения.

Объектом правонарушения, предусмотренного ст. 13.4 КоАП РФ, являются общественные отношения в сфере связи, в частности, складывающиеся при регистрации радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств, а объективная сторона заключается в нарушении требований законодательства, установленных в указанной сфере. Важное значение для правильной квалификации деяния имеет установление правовых актов, устанавливающих определенный порядок проектирования, строительства, установки, регистрации соответствующих средств (устройств).

Так, ст. 22 федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» устанавливает требование к регистрации средств связи, иных радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, являющихся источниками электромагнитного излучения. Согласно п. 1 ст. 22 регулирование использования радиочастотного спектра является исключительным правом государства, а п. 4, 5 установлено, что использование в Российской Федерации радиочастотного спектра осуществляется

на основании разрешительного порядка доступа к нему пользователей, в связи с чем средства связи, иные радиоэлектронные средства и высокочастотные устройства, являющиеся источниками электромагнитного излучения, подлежат регистрации. Использование без регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, подлежащих регистрации, не допускается.

В свою очередь, перечень подлежащих регистрации средств, как и порядок их регистрации определены постановлениями Правительства Российской Федерации от 20 октября 2021 г. № 1800 «О порядке регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств» и от 10 июля 2017 г. № 816 «О порядке регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств государственных органов и организаций, используемых для нужд органов государственной власти, для нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка, и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2004 г. № 539».

Соответственно, утверждены общие (по постановлению Правительства РФ № 1800) и специальные (для государственных нужд, по постановлению Правительства РФ № 816) Правила регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств.

Регистрацию указанных средств осуществляют в пределах их полномочий Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

Минцифры России не реже одного раза в год вносит в установленном порядке в Правительство Российской Федерации согласованные с Минобороны России, ФСБ России и ФСО России предложения о внесении изменений в приложение к перечню радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, подлежащих регистрации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств».

Заявление о регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств подается в территориальный орган соответствующего органа исполнительной власти, на территории деятельности которого планируется использование радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, с указанием определенной информации.

Средства, сооружения связи, радиочастотный спектр и орбитальные позиции спутников связи находятся под защитой государства, соответственно, порядок охраны средств, сооружений связи и радиочастотного спектра устанавливается Правительством России. В целях защиты установленного порядка использования радиочастотного спектра и орбитальных позиций спутников связи законодательством РФ могут устанавливаться ограничения на производство и ввоз в Российскую Федерацию радиоэлектронных средств, создающих ненормированные помехи функционированию электромагнитных систем.

Объективная сторона правонарушения проявляется в различных действиях, предусмотренных рассматриваемой статьёй. Часть 1 предусматривает ответственность за нарушения в ходе установки радиоэлектронного средства или высокочастотного устройства, часть 2 — ответственность за использование указанных средств без регистрации, а часть 3 — нарушения правил радиообмена, использования радиочастотного спектра, а также несоблюдение норм либо параметров радиоизлучения.

Субъектом данного правонарушения может быть: физическое лицо, достигшее 16 лет, вменяемое; должностное лицо, назначенное приказом (либо решением собственника, учредителями) и находящееся при исполнении своих должностных обязанностей; юридическое лицо, зарегистрированное в установленном законом порядке, которое самостоятельно либо через филиалы, представительства осуществляет деятельность с нарушением, предусмотренным комментируемой статьёй.

Субъективная сторона правонарушения — прямой умысел.

В качестве наказания может быть применено предупреждение (по ч.1 и 3), административный штраф для граждан от трехсот до пятисот рублей (ч. 1), от пятисот до тысячи рублей (ч. 2) и от тысячи до полутора тысяч рублей (ч. 3); административный штраф в отношении должностных лиц от пятисот до тысячи рублей (ч. 1), от одной тысячи до двух тысяч пятисот рублей (ч. 2), от одной тысячи пятисот до трёх тысяч рублей (ч. 3); административный штраф в отношении лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, от пятисот до тысячи рублей (ч. 1), от одной тысячи до двух тысяч рублей (ч. 2), от одной тысячи пятисот до трёх тысяч рублей (ч.3); административный штраф в отношении юридических лиц от пяти тысяч до десяти тысяч рублей (ч. 1), от десяти до двадцати тысяч рублей (ч. 2) и от пятнадцати до тридцати тысяч рублей (ч. 3).

Кроме того, санкции ч. 2 и 3 предполагают возможность применить также дополнительное наказание в виде конфискации радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств.

Статья 13.10 КоАП РФ. Изготовление в целях сбыта либо сбыт заведомо поддельных государственных знаков почтовой оплаты, международных ответных купонов, использование заведомо поддельных клише франкировальных машин, почтовых штемпелей или иных именных вещей.

Данная статья устанавливает административную ответственность за изготовление в целях сбыта либо сбыт заведомо поддельных государственных знаков почтовой оплаты, международных ответных купонов, использование заведомо поддельных клише франкировальных машин, почтовых штемпелей или иных именных вещей. Кроме того, статья содержит два смежных состава административных правонарушений.

Объектом данных правонарушений являются общественные отношения в сфере оказания услуг почтовой связи.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 13.10, заключается в изготовлении в целях сбыта либо сбыте заведомо поддельных государственных знаков почтовой оплаты или международных ответных купонов.

В соответствии с федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи» государственные знаки почтовой оплаты — это почтовые марки и иные знаки, наносимые на почтовые отправления и подтверждающие оплату услуг почтовой связи.

Согласно п. 2.1 ст. 9 Всемирной почтовой конвенции (заключена в г. Стамбуле 06.10.2016, утверждена распоряжением Правительства РФ от 25.11.2017 № 2617-р), страны-члены обязуются принимать все необходимые меры для предотвращения, подавления и наказания правонарушений в области средств почтовой оплаты, которые предусмотрены в данной Конвенции, а именно:

- 2.1.1 почтовые марки, находящиеся в обращении или изъятые из обращения;
- 2.1.2 знаки почтовой оплаты;
- 2.1.3 оттиски франкировальных машин или печатных станков;
- 2.1.4 международные ответные купоны.

При этом понятие международных ответных купонов соответствует п. 15 Всемирной почтовой конвенции (заключена в г. Сеуле 14.09.1994, утверждена постановлением Правительства РФ от 19.04.1996 № 484), который устанавливает, что почтовые администрации имеют право продавать международные ответные купоны, выпускаемые Международным бюро, и ограничивать их продажу в соответствии с их внутренним законодательством.

Стоимость ответного купона равна 0,74 СПЗ (специальные правила заимствования). Продажная цена, определяемая заинтересованными администрациями, не может быть ниже этой стоимости. Ответные купоны обмениваются в любой стране-члене на одну или несколько почтовых марок, представляющих минимальную оплату простого приоритетного отправления или простого авиаписьма, адресуемого за границу. Если внутреннее законодательство страны обмена это не запрещает, ответные купоны могут обмениваться также на целые почтовые знаки оплаты или на другие отметки или штемпели оплаты.

Объективная сторона правонарушения по ч. 2 данной статьи заключается в использовании заведомо поддельных клише франкировальных машин, почтовых штемпелей или иных именных вещей.

В соответствии с федеральным законом «О почтовой связи» именная вещь — это устройство (штамп) для нанесения на документы и почтовые отправления оттисков с указанием наименования объекта почтовой связи (маршрута почтового вагона), дат приема и доставки почтового отправления и иной информации.

Франкировальная машина — машина, предназначенная для нанесения на письменную корреспонденцию государственных знаков почтовой оплаты, подтверждающих оплату услуг почтовой связи, даты приема данной корреспонденции и другой информации.

Таким образом, комментируемая статья защищает предоставленные в соответствии с ч. 2 ст. 11 федерального закона «О почтовой связи» федеральным органам исполнительной власти в области связи исключительные права на издание и организацию распространения государственных знаков почтовой оплаты, присвоение почтовых индексов объектам почтовой связи на территории Российской Федерации, а также на изготовление и использование именных вещей для организаций федеральной почтовой связи, формирование Государственной коллекции знаков почтовой оплаты, выдачу разрешений на применение франкировальных машин и определение порядка их использования.

Субъектом рассматриваемых правонарушений могут являться граждане, должностные лица и юридические лица, при этом ответственность дифференцируется в зависимости от субъекта.

С субъективной стороны правонарушение может быть совершено только умышленно. Правонарушение по ч. 2 ст. 13.10 не может быть совершено по неосторожности, т. к. диспозиция данной части указывает на использование заведомо поддельных клише франкировальных машин, почтовых штемпелей или иных именных вещей, т. е. если их поддельность не очевидна для того, кто их использует, он не может быть привлечен к административной ответственности.

В качестве наказания может быть применен исключительно административный штраф, который для граждан устанавливается в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей (ч. 1) и от одной тысячи до полутора тысяч рублей (ч. 2); административный штраф в отношении должностных лиц от трёх тысяч до четырёх тысяч рублей (ч. 1) и от двух тысяч до трёх тысяч рублей (ч. 2); административный штраф в отношении юридических лиц от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей (ч. 1) и от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей (ч. 2).

Кроме того, санкция ч. 1 предполагает необходимость применения также дополнительного наказания в виде конфискации средств изготовления поддельных государственных знаков почтовой оплаты или международных ответных купонов, а санкция ч. 2 — дополнительного наказания в виде конфискации средств изготовления поддельных клише франкировальных машин, почтовых штемпелей или иных именных вещей.

Статья 13.12 КоАП РФ. Нарушение правил защиты информации».

Данная статья включает семь составов административных правонарушений, среди которых только по трём (1, 2 и 5) органы внутренних дел наделены полномочиями по составлению протоколов, а вот субъектами ответственности могут быть по всем.

1. Нарушение условий, предусмотренных лицензией на осуществление деятельности в области защиты информации (за исключением информации, составляющей государственную тайну).

2. Использование несертифицированных информационных систем, баз и банков данных, а также несертифицированных средств защиты информации,

если они подлежат обязательной сертификации (за исключением средств защиты информации, составляющей государственную тайну).

3. Нарушение условий, предусмотренных лицензией на проведение работ, связанных с использованием и защитой информации, составляющей государственную тайну, созданием средств, предназначенных для защиты информации, составляющей государственную тайну, осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите информации, составляющей государственную тайну.

4. Использование несертифицированных средств, предназначенных для защиты информации, составляющей государственную тайну.

5. Грубое нарушение условий, предусмотренных лицензией на осуществление деятельности в области защиты информации (за исключением информации, составляющей государственную тайну).

6. Нарушение требований о защите информации (за исключением информации, составляющей государственную тайну), установленных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1, 2 и 5 настоящей статьи.

7. Нарушение требований о защите информации, составляющей государственную тайну, установленных федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных ч. 3 и 4 данной статьи, если такие действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния — (Примечание. Понятие грубого нарушения устанавливается Правительством Российской Федерации в отношении конкретного лицензируемого вида деятельности.)

Объектом правонарушения, предусмотренного данной статьей, является комплекс отношений, которые базируются на правовых режимах, установленных нормами нескольких федеральных законов. В первую очередь это федеральные законы «Об информации...», «О персональных данных» и Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Детализация правового режима и формирование отношений, которые являются непосредственным объектом правонарушения, формируются на основе норм, закрепленных постановлениями Правительства Российской Федерации от 03.02.2012 г. № 79 «О лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации»; от 03.03.2012 г. № 171 «О лицензировании деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации»; от 12.04.2012 № 287 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации»; от 16.04.2012 № 313 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по разработке, производству, распространению шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнению работ, оказанию услуг

в области шифрования информации, техническому обслуживанию шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)»; от 16.04.2012 № 314 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по выявлению электронных устройств, предназначенных для негласного получения информации (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)»).

При этом Положение о лицензировании деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации, утвержденное Постановлением Правительства России от 03 марта 2012 г. № 171, определяет правила лицензирования деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации (не содержащей сведения, составляющие государственную тайну, но защищаемой в соответствии с законодательством), осуществляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Лицензирование деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации осуществляет Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России) в порядке, определенном Административным регламентом Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации¹. Лицензирование данной деятельности в части разработки и производства средств защиты, устанавливаемых в отдельных государственных органах (Администрации Президента РФ, Совета Безопасности РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ) осуществляет ФСБ России. Положением о лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 03.02.2012 года № 79, определяется порядок лицензирования деятельности по технической защите конфиденциальной информации (не содержащей сведения, составляющие государственную тайну), осуществляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Лицензирование деятельности по технической защите конфиденциальной информации осуществляет ФСТЭК России на основании Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по технической за-

¹ Утв. приказом ФСТЭК России от 17.07.2017 № 133.

щите конфиденциальной информации¹. Соответственно, порядок осуществления лицензирования иных видов деятельности в области связи и информации определяется положениями соответствующих административных регламентов, принимаемых уполномоченными органами исполнительной власти.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного рассматриваемой статьей, проявляется в форме различных действий, которые недопустимы в соответствии с установленным правовым режимом защиты информации. Так, например, нарушением считается использование несертифицированных информационных систем, баз и банков данных, а также несертифицированных средств защиты информации, если они подлежат обязательной сертификации.

В части 5 используется понятие «грубое нарушение», которое зависит от конкретного лицензируемого вида деятельности. Так, например, под грубым нарушением лицензионных требований понимается невыполнение лицензиатом следующих требований, *предусмотренных лицензией на осуществление деятельности по разработке и (или) производству средств защиты конфиденциальной информации* при получении её в органах ФСТЭК России:

а) выполнение работ находящимся у лицензиата по основному месту работы в соответствии со штатным расписанием квалифицированным персоналом, к которому предъявляются четкие требования, связанные с уровнем образования по направлению подготовки (специальности) или профессиональной переподготовки в области информационной безопасности и стажу работы в области проводимых работ по лицензируемому виду деятельности, причем требования предъявляются как к руководителю предприятия, так и к инженерно-техническим работникам, количество которых в штате должно быть не менее двух;

в) наличие помещений, принадлежащих лицензиату на праве собственности или ином законном основании, в которых созданы необходимые условия для размещения работников, обсуждения информации ограниченного доступа, не содержащей сведения, составляющие государственную тайну, и размещено (установлено) производственное и испытательное оборудование, необходимое для осуществления лицензируемого вида деятельности;

г) использование принадлежащего лицензиату на праве собственности или ином законном основании оборудования, необходимого для выполнения работ и (или) оказания услуг, предусмотренных пунктом 3 настоящего Положения, в соответствии с определяемым Федеральной службой по техническому и экспортному контролю перечнем, в т. ч. –

производственного и испытательного оборудования;

измерительных приборов, прошедших в установленном законодательством Российской Федерации порядке метрологическую поверку (калибровку);

программных (программно-технических) средств, в т. ч. средств контроля эффективности защиты информации, сертифицированных по требованиям безопасности информации, средств контроля (анализа) исходных текстов программного обеспечения;

¹ Утв. приказом ФСТЭК России от 17.07.2017 № 134.

д) наличие технической и технологической документации, национальных стандартов и методических документов, необходимых для выполнения работ и (или) оказания услуг, предусмотренных пунктом 3 настоящего Положения, в соответствии с определяемым Федеральной службой по техническому и экспортному контролю перечнем. Документы, содержащие информацию ограниченного доступа должны быть получены в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

е) наличие системы производственного контроля, включающей правила и процедуры проверки и оценки системы разработки средств защиты конфиденциальной информации, учета изменений, вносимых в проектную и конструкторскую документацию на разрабатываемую продукцию (при выполнении работ, предусмотренных подпунктом «а» пункта 3 настоящего Положения).

Следует отметить, что при получении той же лицензии в органах ФСБ России, грубым нарушением будет считаться, помимо соблюдения схожих требований к квалификации персонала:

б) наличие помещений для осуществления лицензируемого вида деятельности, соответствующих требованиям технической и технологической документации, национальных стандартов и методических документов в области защиты информации, принадлежащих лицензиату на праве собственности или на ином законном основании;

ж) использование аттестованных объектов информатизации (защищаемых помещений и автоматизированных систем) при разработке и (или) производстве средств защиты конфиденциальной информации, а также средств защиты такой информации, прошедших процедуру оценки соответствия (аттестованных и (или) сертифицированных по требованиям безопасности информации) в соответствии с законодательством Российской Федерации;

з) наличие системы производственного контроля, включающей правила и процедуры проверки и оценки системы разработки средств защиты конфиденциальной информации, учета изменений, вносимых в проектную и конструкторскую документацию на разрабатываемую продукцию;

и) наличие системы производственного контроля, включающей правила и процедуры проверки и оценки системы производства средств защиты конфиденциальной информации, оценки качества выпускаемой продукции и неизменности установленных параметров, учета изменений, вносимых в техническую и конструкторскую документацию на производимую продукцию, учета готовой продукции.

Очевидно, что для правильной квалификации рассматриваемых правонарушений уполномоченные сотрудники органов внутренних дел должны быть знакомы со всеми соответствующими нормативными источниками.

Субъектами рассматриваемых правонарушений являются: по ч. 1, 2, 6 и 7 — граждане, должностные лица и юридические лица, по ч. 3 и 4 — должностные лица и юридические лица, по ч. 5 — лица, осуществляющие

предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, должностные лица и юридические лица.

Субъективная сторона данного правонарушения характеризуется виной в форме как умысла, так и неосторожности.

В качестве наказания может быть применен административный штраф, который составит для граждан от одной тысячи до тысячи пятисот рублей (ч. 1), от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей (ч. 2), от пятисот до одной тысячи рублей (ч. 6) и от одной тысячи до двух тысяч рублей (ч. 7); административный штраф в отношении должностных лиц от одной тысячи пятисот до двух тысяч пятисот рублей (ч. 1), от двух тысяч пятисот до трёх тысяч рублей (ч. 2), от двух тысяч до трёх тысяч рублей (ч. 3 и ч. 5), от трёх тысяч до четырёх тысяч рублей (ч. 4 и ч. 7), от одной тысячи до двух тысяч рублей (ч. 6); административный штраф в отношении лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, от двух тысяч до трёх тысяч рублей (ч. 5); административный штраф в отношении юридических лиц от десяти тысяч до пятнадцати тысяч рублей (ч. 6), от пятнадцати тысяч до двадцати тысяч рублей (ч. 1 и ч. 7), от двадцати тысяч до двадцати пяти тысяч рублей (ч. 2, ч. 3 и ч. 5) и от двадцати до тридцати тысяч рублей (ч. 4).

Кроме того, санкции ч. 2 и 4 предполагают возможность применить также дополнительное наказание в виде конфискации несертифицированных средств защиты информации, а в ч. 5 предусмотрена возможность замены административного штрафа для лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, и юридических лиц на административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Статья 13.14 КоАП РФ. Разглашение информации с ограниченным доступом.

Разглашение информации, доступ к которой ограничен федеральным законом (за исключением случаев, если разглашение такой информации влечет уголовную ответственность), лицом, получившим доступ к такой информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 14.33 и ст. 17.13 КоАП РФ.

Объектом правонарушения, предусмотренного данной статьей, является комплекс отношений, связанных с разглашением информации ограниченного доступа, в т. ч. общественные отношения, связанные с интересом личности в информационной сфере. Дополнительным объектом являются правоотношения в сфере защиты информации. Распространение информации законными способами предполагает соблюдение определенных ограничений по доступу к информации, отнесенной к конфиденциальной или к государственной тайне.

Объективная сторона рассматриваемого правонарушения заключается в разглашении информации, доступ к которой ограничен федеральным законом.

При применении рассматриваемой статьи следует иметь в виду, что объективная сторона данного правонарушения требует именно разглашения информа-

ции, т. е. доведения ее до сведения третьих лиц, а не просто получения доступа к ней (даже и незаконного). Если речь идёт о незаконном получении информации с ограниченным доступом, то здесь речь может идти о новом составе административного правонарушения, предусмотренном статьёй 13.14.1 КоАП РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 9 федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» установлено, что ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Помимо государственной тайны, доступ ограничивается к информации конфиденциального характера.

Перечнем сведений конфиденциального характера, утвержденным указом Президента Российской Федерации от 6 марта 1997 г. № 188, к разряду конфиденциальной информации отнесены следующие виды сведений:

- сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях;

- сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства, сведения о лицах, в отношении которых в соответствии с федеральными законами от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» и от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», другими нормативными правовыми актами Российской Федерации принято решение о применении мер государственной защиты, а также сведения о мерах государственной защиты указанных лиц, если законодательством Российской Федерации такие сведения не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну;

- служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с ГК РФ и федеральными законами (служебная тайна);

- сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией России и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и т. д.);

- сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с ГК РФ и федеральными законами (коммерческая тайна);

- сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них;

- сведения, содержащиеся в личных делах осужденных, а также сведения о принудительном исполнении судебных актов, актов других органов и

должностных лиц, кроме сведений, которые являются общедоступными в соответствии с федеральным законом «Об исполнительном производстве».

Субъектом рассматриваемого правонарушения являются как граждане, так и должностные лица. Однако ответственность могут нести только те из них, которые получили доступ к указанной выше информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей. В частности, адвокат, исполняющий свои профессиональные обязанности, будет нести ответственность за разглашение адвокатской тайны. При этом адвокат несет ответственность как должностное лицо.

С субъективной стороны данное правонарушение может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности.

В качестве наказания за данное правонарушение может быть применен административный штраф, который составит для граждан пяти тысяч до десяти тысяч рублей; административный штраф в отношении должностных лиц от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей; административный штраф в отношении юридических лиц от ста тысяч до двухсот тысяч рублей.

Кроме того, в отношении должностных лиц предусмотрена возможность замены административного штрафа на дисквалификацию сроком до трёх лет.

* * *

Подводя итог, следует отметить, что глава 13 КоАП РФ содержит большое число статей и составов административных правонарушений в области связи и информации, причем данная сфера в последние годы активно развивается, постоянно появляются новые составы, серьезно изменяются формулировки объективной стороны отдельных правонарушений, ужесточаются административные наказания.

Объект правонарушений можно классифицировать на общественные отношения в области связи, защиты информации, обеспечения доступа к информации, средств массовой информации, обеспечения информационной безопасности, сохранения отдельных видов информации и т. д.

С объективной стороны рассматриваемые правонарушения предполагают совершение как активных действий (самовольное подключение, строительство, незаконный сбор, хранение, распространение, использование и т. д.), так и бездействие (несоблюдение установленных правил, непредставление информации). Большинство составов административных правонарушений в области связи и информации носят формальный характер.

Субъектом административных правонарушений в области связи и информации выступают, как правило, граждане, должностные лица и юридические лица. При этом в сфере защиты информации лицензии на осуществление соответствующей деятельности могут получать только юридические лица и индивидуальные предприниматели.

С субъективной стороны правонарушения в области связи информации совершаются с прямым умыслом либо по неосторожности.

Должностные лица органов внутренних дел (полиции) уполномочены в соответствии с положениями ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 13.2–13.4, 13.10, ч. 1, 2 и 5 ст. 13.12, ст. 13.13, 13.14, 13.14.1 (в пределах своих полномочий), ч. 2, 5, 9–11 ст. 13.15, ч. 2 ст. 13.18, ст. 13.21, 13.29, 13.30, ч. 2 и 2.2 (в части, касающейся повторного совершения административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 13.31) ст. 13.31.

По данной главе предусматривается возможность применения таких административных наказаний, как предупреждение (например, по ч.1 ст. 13.19.2); административный штраф (от 100 рублей по ч. 1 ст. 13.5 на физическое лицо до 18 000 000 рублей на юридическое лицо по ч. 9 ст. 13.11); конфискация орудия совершения или предмета правонарушения (например, по ст. 13.6, 13.10); дисквалификация (например, по ст. 13.14.1.); административное приостановление деятельности (например, по ст. 13.7, ч. 5 ст. 13.43).

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Правовые основы административной ответственности за правонарушения в сфере связи и информации.
2. Общая характеристика родового и непосредственного объекта правонарушений в области связи и информации.
3. Объективная сторона правонарушений в области связи и информации.
4. Общие и специальные субъекты правонарушений в области связи и информации. Субъективная сторона данных правонарушений.
5. Система и виды наказаний за правонарушения в области связи и информации.
6. Полномочия должностных лиц органов внутренних дел по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях в области связи и информации.

Тема 16

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Учебные вопросы:

16.1. Правовые основы административной ответственности за правонарушения в области предпринимательской деятельности.

16.2. Общая характеристика составов административных правонарушений в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций.

16.3. Отдельные виды правонарушений в области предпринимательской деятельности, подведомственные органам внутренних дел.

В соответствии с ч. 1 ст. 34 Конституции России каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. В современный период развития российского общества большая роль отводится негосударственной предпринимательской деятельности, привлечению иностранных инвестиций в российский рынок товаров и услуг, что будет способствовать экономическому развитию страны, созданию новых рабочих мест, росту благосостояния населения.

Государство определило соответствующие правила ведения предпринимательской деятельности и обеспечивает их соблюдение, чтобы не допустить неблагоприятных последствий от результатов предпринимательской деятельности, которые могут причинить вред как здоровью населения, их правам и свободам, так и экологии и государству в целом.

Под предпринимательской деятельностью в соответствии со ст. 2 ГК РФ понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. К правонарушениям в сфере предпринимательской деятельности принято относить различного рода нарушения законодательства о предпринимательской деятельности, непредставление или несвоевременное представление деклараций о доходах, либо включение в декларацию искаженных данных, занятие предпринимательской деятельностью, в отношении которой имеется специальное запрещение; за нарушение правил торговли; укрытие доходов от налогообложения и иные противоправные деяния. В отличие от уголовной ответственности, к ад-

министративной могут быть привлечены не только физические и должностные, но также юридические лица и некоторые специальные субъекты.

Одним из условий проведения социально-экономических преобразований в нашем обществе является повышение эффективности работы органов внутренних дел и иных органов государственной власти, направленной на предупреждение и пресечение нарушений законодательства, регулирующего предпринимательскую, торговую, финансовую и иную деятельность в экономической сфере.

16.1. Правовые основы административной ответственности за правонарушения в области предпринимательской деятельности

Конституция России в ст. 34 закрепляет право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. При этом не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

В свою очередь, ГК РФ не только дает определение самой предпринимательской деятельности, но и в ст. 51 устанавливает обязательность государственной регистрации для её осуществления, а также вводит некоторые иные правила и требования, которым должны соответствовать юридические и физические лица при осуществлении предпринимательской деятельности.

Основным условием приобретения статуса предпринимателя является его государственная регистрация в качестве юридического лица или приобретение статуса индивидуального предпринимателя, который с точки зрения права регистрируется в качестве предпринимателя без образования юридического лица. Государственная регистрация необходима прежде всего для того, чтобы вести учет и финансовый контроль лиц, занимающихся предпринимательством, а также для обложения налогом доходов предпринимателя.

Государственная регистрация юридических лиц, предпринимателей без образования юридического лица, а также крестьянских (фермерских) хозяйств осуществляется в соответствии и в порядке, определяемом федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим регистрацию, является Федеральная налоговая служба.

Помимо обязательной государственной регистрации, для осуществления отдельных видов деятельности требуется получение лицензии, выдача которой осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти и отдельными государственными корпорациями в сроки и в порядке, определяемом положениями федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Федеральный закон «О техническом регулировании» определяет общие требования к обязательной сертификации продукции, а также вводит понятие и правила подтверждения соответствия, государственных технических регламентов и стандартов, а кроме того, устанавливает правила и принципы осу-

ществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

Отдельные правила осуществления предпринимательской деятельности установлены федеральным законом «О рекламе», который определяет требования к рекламе, а также понятие недобросовестной рекламы. Поскольку реклама является важным фактором, влияющим на покупательскую активность населения и в целях защиты здоровья граждан, некоторые ограничения на рекламу табака и табачной продукции, а также специальные правила продажи этих товаров введены, в частности, федеральным законом «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции».

Специальные правила продажи отдельных видов товаров также содержат, в частности, федеральные законы от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», от 22.12.2008 № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию», «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» от 09.10.1992 № 3612-1 и некоторые другие законы.

Важное значение при осуществлении государственного управления в предпринимательской сфере имеет также вопрос защиты прав потребителей, общие правила регулирования которой сформулированы в законе РФ от 07 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей». Данный закон определяет общие правила размещения информации о товаре (работе, услуге), информации об изготовителе (продавце, исполнителе), а также основные права потребителя при продаже товаров или оказании услуг, включая сроки удовлетворения отдельных требований потребителя.

В целях обеспечения интересов граждан и организаций, защиты прав потребителей, обеспечения установленного порядка осуществления расчетов, полноты учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей, в т. ч. в целях налогообложения и обеспечения установленного порядка оборота товаров федеральным законом от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» определяются правила применения контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации.

Федеральный закон от 26 июля 2006г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» устанавливает в целях обеспечения единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защиты конкуренции и создания условий для эффективного функционирования товарных рынков организационные и правовые основы защиты конкуренции, в т. ч. предупреждения и пресечения:

- 1) монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;
- 2) недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также

государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

При установлении оснований для признания должника несостоятельным (банкротом), регулировании порядка и условий осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства), порядка и условий проведения процедур, применяемых в деле о банкротстве, и иных отношений, возникающих при неспособности должника удовлетворить в полном объеме требования кредиторов, применяются положения федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Широкий круг общественных отношений в предпринимательской сфере регулирует федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ) «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», основные положения которого применяются как к лицам, производящим данную продукцию, так и к её продавцам.

В целях повышения защищенности кредиторов и заемщиков за счет общего снижения кредитных рисков, повышения эффективности работы кредитных организаций, микрофинансовых организаций и кредитных кооперативов, а также создания и определения условий для сбора, обработки, хранения и предоставления в бюро кредитных историй информации, характеризующей своевременность исполнения заемщиками своих обязательств по договорам займа (кредита), исполнения физическими лицами, в т. ч. индивидуальными предпринимателями, и юридическими лицами обязательств по внесению платы за жилое помещение, коммунальные услуги и услуги связи и исполнения физическими лицами алиментных обязательств, Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ «О кредитных историях» устанавливает общие правила деятельности бюро кредитных историй и порядок формирования его информационных ресурсов.

Широкий круг общественных отношений в предпринимательской сфере регулирует федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», в т. ч. в сфере защиты прав потребителей туристских услуг и обеспечения безопасности туризма. Данная сфера активно развивается в последние годы.

В свою очередь, федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» устанавливает общие правила ведения различных видов торговли, а также регулирует отношения, возникающие между органами государственной власти, органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами в связи с организацией и осуществлением торговой деятельности, а также отношения, возникающие между хозяйствующими субъектами при осуществлении ими торговой деятельности.

В последние годы важное значение приобрело саморегулирование в различных сферах осуществления предпринимательской деятельности. В этой связи важное значение приобрели правила, требования и принципы федеральных

законов от 01 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка».

Специфические требования к осуществлению предпринимательской деятельности установлены при выполнении государственного оборонного заказа. Эти требования сформулированы в положениях Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

Достаточно широкий круг требований и правил, за нарушение которых устанавливается административная ответственность предпринимателей, содержит ГК РФ.

Кроме названных выше, отдельные правила, за нарушение которых возможно привлечение к ответственности виновных субъектов по статьям главы 14 КоАП РФ, установлены положениями федеральных законов от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»; от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»; от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»; от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»; от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)»; от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда»; от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации»; от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» и некоторых других.

Необходимо отметить, что объективная сторона правонарушений, предусмотренных рассматриваемой главой, содержит также немало отсылок к подзаконным актам — указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации и приказам отдельных федеральных министерств, служб и агентств, которые раскрывают способы и порядок соблюдения обязательных требований и правил, устанавливаемых действующим законодательством в предпринимательской сфере.

16.2. Общая характеристика составов административных правонарушений в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций

Перечень административных правонарушений в области предпринимательской деятельности содержится в главе 14 КоАП РФ. Всего в главу по состоянию на февраль 2022 года включено 88 статей, которые включают 274 действующих составов административных правонарушений. Необходимо отметить, что за последние десять лет количество составов правонарушений в предпринимательской сфере увеличилось более чем в три раза.

Родовым объектом рассматриваемого круга правонарушений выступают общественные отношения, складывающиеся в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций.

Данная группа административных правонарушений включает различные видовые объекты. В соответствии с КоАП РФ к таковым можно отнести:

— общественные отношения в области обеспечения требований по регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и лицензированию их деятельности (ст. 14.1 «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)», 14.1.2 «Осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта без лицензии», 14.1.3 «Осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами без лицензии», 14.25 «Нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»);

— общественные отношения в сфере организации проведения азартных игр и лотерей (ст. 14.1.1 «Незаконная организация и проведение азартных игр», 14.1.1-1 «Нарушение организаторами азартных игр в букмекерской конторе и тотализаторе требований к заключению пари на официальные спортивные соревнования и проведению других азартных игр», 14.27 «Нарушение законодательства о лотереях»);

— общественные отношения в области торговли и защиты прав потребителей (ст. 14.2 «Незаконная продажа товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена», 14.4 «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением установленных законодательством Российской Федерации требований», 14.4.2 «Нарушение законодательства об обращении лекарственных средств», 14.4.3 «Незаконная реализация билетов, абонементов и экскурсионных путевок на проводимые организациями исполнительских искусств и музеями зрелищные мероприятия», 14.5 «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание услуг при отсутствии установленной информации либо неприменение в установленных федеральными законами случаях контрольно-кассовой техники», 14.6. «Нарушение порядка ценообразования», 14.7 «Обман потребителей», 14.8 «Нарушение иных прав потребителей», 14.15 «Нарушение правил продажи отдельных видов товаров», 14.16 «Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», 14.17.1 «Незаконная розничная продажа алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции физическими лицами», 14.26 «Нарушение правил обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов и их отчуждения», 14.34 «Нарушение правил организации деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках», 14.45 «Нарушение порядка реализации продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия», 14.46.1 «Нарушение обязательных требований к маркировке пищевой продукции, полученной с применением генно-инженерно-модифицированных организмов или содержащей такие организмы», 14.53 «Несоблюдение ограничений и нарушение запретов в сфере торговли табачной продукцией, табачными изделиями, никотинсодержащей продукцией, кальянами, устройствами для потребления никотинсодержащей продукции», 14.53.1 «Незаконное перемещение физическими лицами табачной продукции», 14.58 «Осуществление проката фильма и (или) показа фильма без прокатного удостоверения на фильм»);

— общественные отношения в области обеспечения соблюдения требований технических регламентов и стандартов (ст. 14.43 КоАП РФ «Нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований технических регламентов», 14.43.1 «Нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя) или продавцом требований технического регламента о требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту», 14.44 «Недостоверное декларирование соответствия продукции», 14.46.2 «Непринятие изготовителем (исполнителем, продавцом, лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя) мер по предотвращению причинения вреда при обращении продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов», 14.47 «Нарушение правил выполнения работ по сертификации», 14.48 «Представление недостоверных результатов исследований (испытаний)», 14.59 «Нарушение экспертной организацией требований законодательства Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации», 14.60 «Нарушение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем требований законодательства Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации»;

— общественные отношения в сфере ограничения конкуренции (ст. 14.9 «Ограничение конкуренции органами власти, органами местного самоуправления», 14.31 «Злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке», 14.31.2 «Манипулирование ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности)», 14.32 «Заклучение ограничивающего конкуренцию соглашения, осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, координация экономической деятельности», 14.33 «Недобросовестная конкуренция», 14.40 «Нарушение антимонопольных правил, установленных федеральным законом, при осуществлении торговой деятельности»);

— общественные отношения в сфере получения кредитов и займов (ст. 14.11 «Незаконное получение кредита или займа», 14.29 «Незаконное получение или предоставление кредитного отчета», 14.30 «Нарушение установленного порядка сбора, хранения, защиты и обработки сведений, составляющих кредитную историю», 14.56 «Незаконное осуществление деятельности по предоставлению потребительских кредитов (займов), в т. ч. обязательства заемщика по которым обеспечены ипотекой», 14.57 «Нарушение требований законодательства о защите прав и законных интересов физических лиц при осуществлении деятельности по возврату просроченной задолженности», 14.62 «Деятельность по привлечению денежных средств и (или) иного имущества»);

— общественные отношения в сфере оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (ст. 14.17 «Нарушение требований к производству или обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», 14.17.2 «Незаконное перемещение физическими лицами алкогольной продукции», 14.17.3 «Производство и (или) оборот порошкообразной спиртосодержащей продукции», 14.18 «Использование этилового спирта, произведенного из непищевого сырья, спиртосодержащей непищевой продукции,

фармацевтической субстанции спирта этилового (этанола) для производства алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции», 14.19 «Нарушение государственного учета в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»);

— общественные отношения в области законодательства о рекламе (ст. 14.3 «Нарушение законодательства о рекламе», 14.37 «Нарушения требований к установке и (или) эксплуатации рекламной конструкции», 14.38 «Размещение рекламы на дорожных знаках и транспортных средствах»);

— общественные отношения в области интеллектуальной собственности (ст. 14.10 «Незаконное использование средств индивидуализации товаров (работ, услуг)»);

— общественные отношения в сфере обеспечения порядка и организации деятельности при банкротстве (ст. 14.12 «Фиктивное или преднамеренное банкротство», 14.13 «Неправомерные действия при банкротстве», 14.14 «Воспрепятствование должностными лицами кредитной или иной финансовой организации осуществлению функций временной администрации»);

— общественные отношения в области управления юридическим лицом (ст. 14.23 «Осуществление дисквалифицированным лицом деятельности по управлению юридическим лицом», 14.36 «Непредставление или несвоевременное представление документов о споре, связанном с созданием юридического лица, управлением им или участием в нем»);

— общественные отношения в сфере осуществления отдельных видов торговой деятельности (ст. 14.24 «Нарушение законодательства об организованных торгах», 14.41 «Нарушение установленных федеральным законом требований по предоставлению информации об условиях заключения договора поставки продовольственных товаров при осуществлении торговой деятельности», 14.42 «Нарушение установленных федеральным законом требований к условиям заключения договора поставки продовольственных товаров при осуществлении торговой деятельности», 14.50 «Неисполнение обязанностей и требований при осуществлении внешнеторговых бартерных сделок»);

— общественные отношения в сфере обеспечения исполнения установленных строительных норм, требований и правил (ст. 14.9.1 «Нарушение порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства», 14.28 «Нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости», 14.28.1 «Неисполнение обязанности по ведению реестра членов жилищно-строительного кооператива, осуществляющего строительство многоквартирного дома»);

— общественные отношения в сфере осуществления туристической деятельности (ст. 14.39 «Нарушение требований законодательства о предоставлении гостиничных услуг», 14.51 «Нарушение законодательства Российской Федерации о туристской деятельности», 14.65 «Нарушение законодательства Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей»);

— общественные отношения в сфере обеспечения выполнения государственного оборонного заказа (ст. 14.49 «Нарушение обязательных требований в отношении оборонной продукции (выполняемых работ, оказываемых услуг)», 14.55 «Нарушение условий государственного контракта по государственному оборонному заказу либо условий договора, заключенного в целях выполнения государственного оборонного заказа», 14.55.1 «Ликвидация или перепрофилирование головным исполнителем без согласования с государственным заказчиком производственных мощностей, обеспечивающих поставки продукции по государственному оборонному заказу», 14.55.2 «Действия (бездействие) головного исполнителя, исполнителя, которые приводят или могут привести к необоснованному завышению цены продукции по государственному оборонному заказу, неисполнению либо ненадлежащему исполнению государственного контракта по государственному оборонному заказу»);

— общественные отношения в области деятельности саморегулируемых организаций (ст. 14.52 «Нарушение саморегулируемой организацией обязанностей по раскрытию информации», 14.52.1 «Нарушение саморегулируемой организацией арбитражных управляющих и ее должностными лицами требований федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов, стандартов и правил профессиональной деятельности арбитражных управляющих», 14.52.2 «Нарушение саморегулируемой организацией в сфере финансового рынка требований федеральных законов или нормативных актов Банка России», 14.63 «Нарушение саморегулируемой организацией в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования или строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства порядка предоставления документов и сведений в целях ведения государственного реестра указанных саморегулируемых организаций», 14.64 «Нарушение саморегулируемой организацией в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования или строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства требований законодательства о градостроительной деятельности о хранении документов»;

и некоторые другие.

Объективная сторона включает в себя как действия, так и бездействие правонарушителей.

Путем активных действий совершаются такие административные правонарушения, как получение кредита (ст. 14.11 КоАП РФ), незаконное перемещение алкогольной продукции (ст. 14.17.2), осуществление внешнеэкономических операций (ст. 14.20).

Бездействием, уклонением от совершения обязательных действий в соответствии с КоАП РФ характеризуются: ст. 14.1 «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)», ст. 14.13 «Неправомерные действия при банкротстве» (в части неисполнения обязанностей), ст. 14.50 «Неисполнение обязанностей и требований при осуществлении внешнеторговых бартерных сделок».

Общественная вредность административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности состоит в том, что их совершение может повлечь или влечет различные негативные последствия как в сфере торговли, так и иных сферах. Так, нарушение правил торговли может повлечь хищение денежных средств, пересортицу товаров и др. Незаконная торговля товарами, свободная реализация которых запрещена или ограничена, может привести к тому, что опасные вещества или предметы могут попасть в руки недобросовестных лиц и могут быть использованы в противоправных целях. Особенно необходимо выделить правонарушение, предусмотренное ст. 14.4 — продажа товаров ненадлежащего качества или с нарушением санитарных правил, что может повлечь распространение различных болезней или даже смерть граждан.

Для отдельных составов административных правонарушений характерно наличие *предмета правонарушения*. Им может быть, например, имущество, бухгалтерские и иные документы юридического лица или индивидуального предпринимателя (ст. 14.13 «Неправомерные действия при банкротстве»), единый государственный реестр юридических лиц (ст. 14.25 «Нарушение законодательства о государственной регистрации юридических лиц органами, осуществляющими государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»).

В качестве *субъектов административной ответственности* положения главы 14 КоАП РФ предусматривают граждан, должностных и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. Чаще всего субъектами правонарушений выступают должностные и юридические лица. Это обусловлено спецификой предпринимательской деятельности, необходимостью наличия специального статуса для того, чтобы на законных основаниях участвовать в экономических отношениях.

Должностными лицами, которые могут быть привлечены к административной ответственности за правонарушения в области предпринимательской деятельности, исходя из положений, закрепленных в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ, являются совершившие такие правонарушения руководители и иные работники организаций в связи с выполнением ими организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций, а также приравненные к ним индивидуальные предприниматели постольку, поскольку главой 14 КоАП РФ не предусмотрено иное (ч. 4 ст. 14.1 КоАП РФ «Осуществление предпринимательской деятельности с грубым нарушением условий, предусмотренных специальным разрешением (лицензией)», ч. 2 ст. 14.4 «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг с нарушением требований технических регламентов и санитарных правил или без сертификата соответствия (декларации о соответствии), удостоверяющего (удостоверяющей) безопасность таких товаров, работ либо услуг для жизни и здоровья людей», ч. 1 ст. 14.25 «Несвоевременное или неточное внесение записей о юридическом лице в единый государственный реестр юридических лиц или об индивидуальном предпринимателе в единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей»). К должностным лицам относятся и лица, находящиеся

в трудовых отношениях с индивидуальными предпринимателями, осуществляющие указанные выше функции.

Лица, не наделенные организационно-распорядительными или административно-хозяйственными функциями, работающие в организации или у индивидуального предпринимателя (например, продавцы, кассиры), также могут быть привлечены к административной ответственности как граждане в связи с совершением ими правонарушений, предусмотренных ст. 14.2 КоАП РФ «Незаконная продажа товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена», 14.4 «Продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением требований технических регламентов и санитарных правил», 14.7 «Обман потребителей», 14.15 «Нарушение правил продажи отдельных видов товаров»¹.

Субъективная сторона правонарушений для физических лиц в большинстве случаев характеризуется умышленной формой вины (обман потребителей; ограничение свободы торговли; незаконное использование товарного знака). Вместе с тем в некоторых случаях правонарушения могут быть совершены и по неосторожности (продажа товаров, выполнение работ, либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением санитарных правил; нарушение иных прав потребителей). Для юридических лиц, которые также могут выступать в качестве субъектов правонарушений, конструкция вины будет несколько иной. Она будет обусловлена установлением обстоятельств, связанных с возможностью соблюдения юридическим лицом правил и норм закона.

За совершение административных правонарушений в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций КоАП РФ предусмотрены следующие виды административных наказаний:

- предупреждение (например, по ч. 1 ст. 14.9.1);
- административный штраф (от 300 рублей по ст. 14.15 на физическое лицо до 10 000 000 рублей на юридическое лицо по ч. 1 ст. 14.51);
- конфискация орудия совершения или предмета правонарушения (например, по ч. 2 ст. 14.1.2, 14.26);
- дисквалификация (например, по ст. 14.1.3, 14.6);
- административное приостановление деятельности (например, по ч. 2 ст. 14.17, ч. 2 ст. 14.58).

Дела об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций рассматривают: судьи; органы внутренних дел (полиция) — по следующим статьям: ч. 1 ст. 14.3.1 (в части привлечения к административной ответственности за распространение табачной продукции или табачных изделий среди населения бесплатно, в т. ч. в виде подарков), ч. 2 и 5 ст. 14.4.1, ч. 2.1 и 3 ст. 14.16, ст. 14.26, ч. 2 ст. 14.53; налоговые органы (ФНС России); ФСТЭК России, Роструд, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, Росреестр, Росприроднадзор и др.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.10.2006 № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (с изм. от 25.06.2019).

Должностные лица органов внутренних дел (полиции) уполномочены в соответствии с положениями ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.1, ч. 1, 1.1 и 1.2 ст. 14.1.1, ст. 14.2, ч. 1 ст. 14.4 (в части соблюдения требований законодательства об оружии), ч. 3, 4, 6 и 7 ст. 14.4.1, ст. 14.7 (по обращениям граждан), ст. 14.10, 14.14, ст. 14.15 (в части нарушения правил продажи автомобилей, мототехники, прицепов и номерных агрегатов, изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения, товаров бытовой химии, экземпляров аудиовизуальных произведений и фонограмм, программ для электронных вычислительных машин и баз данных, оружия и патронов к нему, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе), ст. 14.15.2, 14.15.3, ч. 1 и 2 ст. 14.16, ст. 14.17, 14.17.1, 14.17.2, 14.18, 14.23, ч. 1 и 5 ст. 14.34, ст. 14.37, 14.38, 14.43 (в части транспортных средств, находящихся в эксплуатации на территории Российской Федерации), ст. 14.62.

16.3. Отдельные виды правонарушений в сфере предпринимательской деятельности, подведомственные органам внутренних дел

Для более детального рассмотрения особенностей административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности следует охарактеризовать отдельные составы административных правонарушений, по которым сотрудники органов внутренних дел уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях.

Статья 14.1 КоАП РФ. Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии).

Одним из обязательных условий ведения легальной предпринимательской деятельности выступает наличие акта о регистрации субъекта предпринимательской деятельности, а также наличие в установленных законом случаях у предпринимателя специального разрешения (лицензии) на осуществление отдельных видов деятельности.

КоАП РФ в ч. 1 ст. 14.1 предусматривает ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или без государственной регистрации в качестве юридического лица, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 14.17.1. Указанное деяние предусматривает наложение административного штрафа в размере от 500 до 2 000 рублей.

Объектом правонарушения по ч. 1 ст. 14.1 являются общественные отношения в области предпринимательской деятельности.

Объективная сторона правонарушения по ч. 1 ст. 14.1 выражается в осуществлении предпринимательской деятельности: а) без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя; б) без государственной регистрации в качестве юридического лица.

Регистрация вновь созданных организаций или физического лица в качестве индивидуального предпринимателя осуществляется в соответствии с федеральным законом от 08 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Согласно п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 18 ноября 2004 г. № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве» осуществление предпринимательской деятельности без регистрации будет иметь место лишь в тех случаях, когда:

а) в ЕГРЮЛ и ЕГРИП отсутствует запись о создании такого юридического лица или приобретении физическим лицом статуса индивидуального предпринимателя;

б) либо содержится запись о ликвидации юридического лица или прекращении деятельности физического лица в качестве индивидуального предпринимателя.

Согласно абз. 4 п. 2 ст. 11 НК РФ физические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, но не зарегистрировавшиеся в качестве индивидуальных предпринимателей в нарушение требований гражданского законодательства Российской Федерации, при исполнении обязанностей, возложенных на них НК РФ, не вправе ссылаться на то, что они не являются индивидуальными предпринимателями.

При этом отдельные случаи продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг лицом, не зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя, не образуют состав административного правонарушения по ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ при условии, если количество товара, его ассортимент, объемы выполненных работ, оказанных услуг и другие обстоятельства не свидетельствуют о том, что данная деятельность была направлена на систематическое получение прибыли (п. 13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.10.2006 № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»).

Доказательствами, подтверждающими факт занятия указанными лицами деятельностью, направленной на систематическое получение прибыли, в частности, могут являться показания лиц, оплативших товары, работу, услуги, расписки в получении денежных средств, выписки из банковских счетов лица, привлекаемого к административной ответственности, акты передачи товаров (выполнения работ, оказания услуг), если из указанных документов следует, что денежные средства поступили за реализацию этими лицами товаров (выполнение работ, оказание услуг), размещение рекламных объявлений, выставление образцов товаров в местах продажи, закупку товаров и материалов, заключение договоров аренды помещений¹.

¹ Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Часть первая / Р. В. Амелин, А. В. Колоколов, М. Д. Колоколова и др.; под общ. ред. Л. В. Чистяковой. — М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2019. Т. 2. С. 961–962.

Вместе с тем само по себе отсутствие прибыли не влияет на квалификацию правонарушений, предусмотренных ст. 14.1 КоАП РФ, поскольку извлечение прибыли является целью предпринимательской деятельности, а не ее обязательным результатом.

При этом, например, если гражданин при ведении предпринимательства без регистрации в качестве ИП по каким-либо причинам прибыль не получил, его действия можно квалифицировать по ст. 14.1. В случае же, если это лицо не имело цели извлечения прибыли и не получало ее, объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 14.1, отсутствует¹.

Субъектами правонарушения по ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ могут быть граждане, которые занимаются предпринимательством без государственной регистрации их в качестве индивидуального предпринимателя либо лица, которые осуществляют предпринимательскую деятельность без государственной регистрации в качестве юридического лица.

Субъективная сторона правонарушения данной нормы характеризуется виной в форме умысла.

Объектом правонарушения по ч. 2, 3 и 4 ст. 14.1 КоАП РФ являются общественные отношения в области обеспечения лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности.

Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также подзаконными нормативными правовыми актами установлена обязательность получения лицензии на осуществление некоторых видов деятельности. Административная ответственность наступает в том случае, когда отсутствует специальное разрешение (лицензия), а также когда нарушены (или грубо нарушены) условия лицензирования.

Лицензия — специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается записью в реестре лицензий.

Часть 1 ст. 12, а также ч. 1 ст. 2 Закона о лицензировании устанавливает перечни видов деятельности, подлежащей обязательному лицензированию. Лицензирование деятельности, указанной в ч. 1 ст. 2, осуществляется в соответствии со специальным законодательством. В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» указывается, что в случае если административная ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии) или с нарушением предусмотренных в нем условий помимо общих норм, содержащихся в ч. 2 ст. 14.1, установлена другими статьями кодекса, действия лица подлежат квалификации по специальной норме, предусмотренной КоАП РФ.

¹ Решение Арбитражного суда Свердловской области от 10.08.2011 по делу № А60-18485/2011.

Так, ответственность за осуществление некоторых видов лицензируемой деятельности без лицензии или с нарушением условий, предусмотренных ею, установлена в Кодексе другими нормами (ст. 6.2 «Незаконное занятие народной медициной», ч. 1 ст. 9.1 «Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов», ст. 11.29 «Осуществление международных автомобильных перевозок без разрешений, либо с незаполненными разрешениями, разрешениями, заполненными с нарушением установленных правил, или разрешениями, не соответствующими виду перевозки, либо без учетного талона, либо без отметки в уведомлении должностного лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере транспорта, об устранении нарушения», ст. 13.3 «Изготовление или установка радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств без специального разрешения (лицензии)» и др.). В этих случаях квалификация правонарушения по данной статье исключается.

Объективная сторона правонарушения выражается в осуществлении предпринимательской деятельности без специального разрешения (лицензии), если такое разрешение обязательно (ч. 2), в нарушении лицензионных требований и условий (ч. 3) или в грубом нарушении лицензионных требований и условий (ч. 4).

Право осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение в т. ч. специального разрешения (лицензии), возникает с момента получения разрешения (лицензии) или в указанный в нем срок и прекращается по истечении срока его действия (если не предусмотрено иное), а также в случаях приостановления или аннулирования разрешения (лицензии) (п. 3 ст. 49 ГК РФ).

Субъектами правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 14.1 КоАП РФ, могут быть граждане, юридические лица, должностные лица.

Субъективная сторона может быть выражена как умыслом, так и неосторожностью.

Статья 14.2 КоАП РФ. Незаконная продажа товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена.

Данное правонарушение посягает на права и законные интересы государства и его монополию в сфере торговли; угрожает безопасности жизни и здоровья граждан.

Статья 14.2 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за незаконную продажу товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена законодательством, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 14.17.1.

Объектом правонарушения являются общественные отношения в области осуществления торговой деятельности.

Объективная сторона правонарушения заключается в незаконной продаже товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена.

Объективная сторона рассматриваемого правонарушения выражается в следующих действиях: 1) торговля товарами (предметами), изъятыми из гражданского оборота; 2) продажа ограниченно оборотоспособной продукции юридическими и физическими лицами, которым эта продукция принадлежит на незаконных основаниях, или не имеющими специального разрешения (лицензии) на ее реализацию; 3) продажа ограниченно оборотоспособной продукции юридическими и физическими лицами, имеющими специальное разрешение (лицензию), но с нарушением установленных законодательством требований и порядка реализации этой продукции. Правонарушение считается совершенным в момент предложения товара возможному покупателю.

Под вещью в гражданско-правовом смысле принято понимать предметы материального мира, представляющие ценность для человека, способные удовлетворять потребности субъектов гражданских правоотношений, выступать предметом товарообмена.

Объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица) либо иным способом, если они не ограничены в обороте. Законом или в установленном законом порядке могут быть введены ограничения оборотоспособности объектов гражданских прав, в частности могут быть предусмотрены виды объектов гражданских прав, которые могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо совершение сделок с которыми допускается по специальному разрешению (ст. 129 ГК РФ).

По общему правилу объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить к другим лицам в порядке универсального правопреемства, т. е. признаются полностью оборотоспособными, если они не ограничены в обороте. Кроме того, оборот некоторых объектов гражданских прав, например нематериальных благ, исключен в силу самой природы этих объектов.

Под объектами, изъятыми из оборота, понимаются объекты, нахождение которых в обороте прямо запрещено законом. К ним относятся, прежде всего, объекты государственной собственности, находящиеся в общественном пользовании, в частности дороги, реки, общественные здания и сооружения, национальные библиотеки и т. п. Не участвуют в гражданском обороте и вещи, которые в принципе могут передаваться другим лицам, но не по гражданско-правовым основаниям, а в ином порядке, в частности архивные материалы. Наконец, не могут быть предметом гражданско-правовых сделок объекты, запрещенные действующим законодательством, например порнографические издания, поддельные денежные знаки и платежные документы, самодельные наркотические средства и т. п. Ограничение оборота тех или иных объектов означает, что эти объекты могут принадлежать лишь определенным лицам либо для совершения сделок с ними требуется специальное разрешение. Подобные ограничения могут вводиться по соображениям государственной и общественной безопасности, охраны экономических интересов государства, обеспечения здоровья населения и т. п. Так, горные отводы для разведки и разработки месторождений минеральных полезных ископаемых являются государственной

собственностью и могут предоставляться лишь во владение и пользование юридическим лицам и гражданам.

Другие объекты, ограниченные в своем обороте, могут приобретаться и в собственность, но лишь по особым разрешениям. К ним, в частности, относятся оружие, сильнодействующие яды, наркотические средства и т. п. На территории РФ ограничен оборот валютных ценностей — иностранной валюты и внешних ценных бумаг. Например, такие правила установлены Федеральными законами № 61-ФЗ от 12 апреля 2010 г. «Об обращении лекарственных средств», от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии», от 22.12.2008 № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию» и др.

Наконец, для приобретения ряда вещей не требуется специального разрешения, но необходимо выполнение предусмотренных законом условий. Например, отчуждение и приобретение памятников истории и культуры производятся с соблюдением действующих правил о преимущественном праве их покупки государством.

Из содержания п. 19 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 г. № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» следует, что при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.2, 14.4, 14.5 и 14.16 КоАП РФ, необходимо выяснять, имеются ли в материалах дела доказательства, подтверждающие факт реализации товаров (например, акт контрольной закупки). При этом необходимо учитывать, что выставление в местах продажи (например, на прилавках, в витринах) товаров, продажа которых является незаконной, образует состав административного правонарушения при условии отсутствия явного обозначения, что эти товары не предназначены для продажи (п. 2 ст. 494 ГК РФ).

Не образует объективную сторону рассматриваемого правонарушения незаконная продажа отдельных видов товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена, если это предусмотрено иными статьями КоАП РФ, например 13.10 «Изготовление в целях сбыта либо сбыт заведомо поддельных государственных знаков почтовой оплаты, международных ответных купонов, использование заведомо поддельных клише франкировальных машин, почтовых штемпелей или иных именных вещей», 20.10 «Незаконное изготовление, приобретение, продажа, передача, хранение, перевозка, транспортирование, ношение или использование оружия, основных частей огнестрельного оружия и патронов к оружию», 20.15 «Продажа механических распылителей, аэрозольных и других устройств, снаряженных слезоточивыми или раздражающими веществами, электрошоковыми устройствами либо искровыми разрядниками, без соответствующей лицензии» и т. п.

При этом необходимо отметить, что на практике нередко случаи привлечения к ответственности по данной статье КоАП РФ в совокупности с иными статьями (например, ст. 14.16 КоАП РФ). В данном случае при назначении административного наказания в силу ч. 2 ст. 4.4 КоАП РФ при совершении лицом

одного действия (бездействия), содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями (частями статей) названного кодекса и рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же судье, органу, должностному лицу, административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания. Аналогичная правовая позиция изложена в п. 24 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Субъектами правонарушения могут выступать граждане, должностные лица, юридические лица.

Субъективная сторона рассматриваемого деяния выражается виной в форме умысла.

Статья 14.7 КоАП РФ. Обман потребителей.

Объектом правонарушения являются общественные отношения по защите прав потребителей в сфере торговли.

Под обманом следует понимать преднамеренное введение другого лица в заблуждение путем ложного заявления, обещания, а также умолчания о фактах, которые могли бы повлиять на совершение сделки. Указание в диспозиции статьи на иной обман потребителей также предусматривает умышленные действия по введению потребителя в заблуждение¹.

Статья подразумевает под обманом обмеривание, обвешивание, обсчет, введение в заблуждение относительно потребительских свойств, качества товара (работы, услуги) или иной обман потребителей в организациях, осуществляющих реализацию товаров, выполняющих работы либо оказывающих услуги населению, а равно гражданами, зарегистрированными в качестве индивидуальных предпринимателей в сфере торговли (услуг).

Объективная сторона правонарушения по ч. 1 выражается в совершении действия, состоящего в обмане, в результате чего покупателю причиняется имущественный ущерб.

Обмеривание — отпуск товаров меньшего размера, чем должен их получить потребитель по договору купли-продажи.

Обвешивание — отпуск товаров меньшего веса, чем он должен быть в соответствии с оплатой покупки. Способы, время обмеривания, обвешивания могут быть различными: использование неправильных, нестандартных средств, приборов измерения, обмеривание и обвешивание при расфасовке, непосредственной продаже товаров и т. д.

Обсчет — получение виновным большей суммы, чем фактическая стоимость отпущенного товара, оказанной услуги, утаивание сдачи.

¹ Постановление Верховного суда РФ от 23.10.2015 № 307-АД15-12933.

Часть 2 ст. 14.7 КоАП РФ устанавливает наступление административной ответственности за введение потребителей в заблуждение относительно потребительских свойств или качества товара (работы, услуги) при производстве товара в целях сбыта либо при реализации товара (работы, услуги), за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 14.10, ч. 1 ст. 14.33 и ст. 14.39.

Обман покупателя может осуществляться и путем введения в заблуждение относительно потребительских свойств, качества товара. Это может выражаться как в продаже товаров, оказании услуги, передаче результата работы, не соответствующих требованиям стандартов, технических условий, условиям договора, так и в предоставлении заведомо искаженной информации о потребительских свойствах, качестве товара (услуги), в утаивании от потребителя необходимой информации о товаре (услуги).

В постановлении Верховного суда Российской Федерации от 26 июля 2016 г. № 301-АД16-5189 также разъяснено, что объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 14.7 КоАП РФ, выражается в т. ч. в совершении действия, состоящего в обмане, т. е. преднамеренном введении одного лица в заблуждение другим лицом путем ложного заявления, обещания, искажения фактов, а также умолчания о фактах, которые могли бы повлиять на совершение сделки. При этом такие действия являются скрытыми, невидимыми для потребителя.

Закон Российской Федерации от 07 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» регулирует отношения, возникающие между потребителями и изготовителями, исполнителями, импортерами, продавцами, владельцами агрегаторов информации о товарах (услугах) при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг), устанавливает права потребителей на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, получение информации о товарах (работах, услугах) и об их изготовителях (исполнителях, продавцах), о владельцах агрегаторов информации о товарах (услугах), просвещение, государственную и общественную защиту их интересов, а также определяет механизм реализации этих прав.

В соответствии со ст. 4 данного Закона продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), качество которого соответствует договору. При отсутствии в договоре условий о качестве товара (работы, услуги) продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), соответствующий обычно предъявляемым требованиям и пригодный для целей, для которых товар (работа, услуга) такого рода обычно используется. Если законами или в установленном ими порядке предусмотрены обязательные требования к товару (работе, услуге), продавец (исполнитель) обязан передать потребителю товар (выполнить работу, оказать услугу), соответствующий этим требованиям.

Кроме того, в силу положений ст. 10 Закона изготовитель (исполнитель, продавец) обязан своевременно предоставлять потребителю необходимую и достоверную информацию о товарах (работах, услугах), обеспечивающую возможность их правильного выбора.

На основании ст. 12 закона «О защите прав потребителей», если потребителю не предоставлена возможность незамедлительно получить при заключении договора информацию о товаре (работе, услуге), он вправе потребовать от продавца (исполнителя) возмещения убытков, причиненных необоснованным уклонением от заключения договора, а если договор заключен, в разумный срок отказаться от его исполнения и потребовать возврата уплаченной за товар суммы и возмещения других убытков.

При этом необходимо ориентироваться также на Правила продажи товаров¹ в п. 18, 49, 47, 54, 55 и некоторых других также предусматривается обязанность продавца довести до сведения покупателя необходимую и достоверную информацию о товарах и их изготовителях.

Административное правонарушение считается оконченным в момент заключения договора купли-продажи. По общему правилу, договор розничной купли-продажи считается заключенным в надлежащей форме с момента выдачи продавцом покупателю товарного или кассового чека либо иного документа, подтверждающего оплату товара.

Субъектом правонарушения являются недобросовестные продавцы, которыми могут быть физические, юридические и должностные лица.

При этом следует отметить, что указанные действия совершаются ими исключительно умышленно, причем с прямым умыслом. То есть *субъективная сторона правонарушения* выражается виной в форме прямого умысла, и предполагается корыстный мотив данного деяния.

Статья 14.16 КоАП РФ. Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Объектом правонарушения выступают общественные отношения в сфере государственного регулирования алкогольного рынка.

Диспозиция данной статьи состоит из пяти частей.

Объективная сторона правонарушения по ч. 1 заключается в розничной продаже этилового спирта, в т. ч. фармацевтической субстанции спирта этилового (этанола), или спиртосодержащих вкусоароматических биологически активных вкусовых добавок, или виноматериалов.

В соответствии с п. 1 ст. 26 федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции за-

¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 № 2463 «Об утверждении Правил продажи товаров по договору розничной купли-продажи, перечня товаров длительного пользования, на которые не распространяется требование потребителя о безвозмездном предоставлении ему товара, обладающего этими же основными потребительскими свойствами, на период ремонта или замены такого товара, и перечня непродовольственных товаров надлежащего качества, не подлежащих обмену, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

прещается розничная продажа этилового спирта и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, в т. ч. дистанционным способом, за исключением продукции, включенной в перечень пищевой продукции, которая произведена с использованием или без использования этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, с содержанием этилового спирта более 0,5 % объема готовой продукции, не относящейся к алкогольной продукции.

В соответствии со ст. 11 федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» индивидуальные предприниматели и юридические лица в соответствии с осуществляемой ими деятельностью обязаны осуществлять производственный контроль, в т. ч. посредством проведения лабораторных исследований и испытаний, за соблюдением санитарно-эпидемиологических требований и проведением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий при выполнении работ и оказании услуг, а также при производстве, транспортировке, хранении и реализации продукции.

Объективная сторона правонарушения по ч. 2 заключается в обороте этилового спирта (за исключением розничной продажи), алкогольной и спиртосодержащей продукции без сопроводительных документов, удостоверяющих легальность их производства и оборота, определенных федеральным законом.

В соответствии со ст. 10.2 закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта...» оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции осуществляется только при наличии следующих сопроводительных документов, удостоверяющих легальность их производства и оборота, если не установлено иное:

1) товарно-транспортная накладная;

2) справка, прилагаемая к таможенной декларации, для импортированных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в целях использования их в качестве сырья или вспомогательного материала при производстве неспиртосодержащей продукции либо в технических целях или иных целях, не связанных с производством и (или) оборотом (за исключением закупки) этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также для алкогольной продукции, маркируемой в соответствии с законом «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта...» акцизными марками, информация об объеме оборота которой не зафиксирована в единой государственной автоматизированной информационной системе по каждой единице алкогольной продукции. Такая справка не заполняется для импортированных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, являющихся товарами ЕАЭС;

3) справка, прилагаемая к товарно-транспортной накладной, для этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, импортированных и являющихся товарами ЕАЭС, в целях использования такой продукции в качестве сырья или вспомогательного материала при производстве неспиртосодержащей продукции либо в технических целях или иных целях, не связанных

с производством и (или) оборотом (за исключением закупки) этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, произведенных на территории Российской Федерации или импортированных и являющихся товарами ЕАЭС, а также для алкогольной продукции, маркируемой в соответствии с настоящим Федеральным законом федеральными специальными марками, информация об объеме оборота которой не зафиксирована в единой государственной автоматизированной информационной системе по каждой единице алкогольной продукции;

4) уведомление (для этилового спирта (в т. ч. денатурата) и нефасованной спиртосодержащей продукции с содержанием этилового спирта более 25 % объема готовой продукции);

5) заверенные подписью руководителя организации и (при наличии печати) ее печатью копия извещения об уплате авансового платежа акциза с отметкой налогового органа по месту учета покупателя об уплате авансового платежа акциза или копия извещения об освобождении от уплаты авансового платежа акциза с отметкой налогового органа по месту учета покупателя об освобождении от уплаты авансового платежа для закупки (за исключением импорта из государств, не являющихся членами ЕАЭС) и поставок (за исключением экспорта) этилового спирта в случаях, если уплата указанного платежа предусмотрена законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

б) копия договора о поставке за пределы Российской Федерации (в случае производства, закупки, поставок, хранения и (или) перевозок в целях вывоза из Российской Федерации (экспорта) пива и пивных напитков в полимерной потребительской таре (потребительской таре либо упаковке, полностью изготовленных из полиэтилена, полистирола, полиэтилентерефталата или иного полимерного материала) объемом более 1500 миллилитров).

Согласно ст. 26 закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта..» в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции запрещаются оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции без сопроводительных документов, а также с фальсифицированными документами, удостоверяющими легальность производства и (или) оборота такой продукции, в т. ч. изготовленными путем их дублирования.

Субъектами правонарушения по ч. 1 и 2 ст. 14.16 КоАП РФ могут выступать должностные и юридические лица.

Субъективная сторона правонарушения по ч. 1 и 2 характеризуется виной в форме умысла или неосторожности.

Объективная сторона правонарушения по ч. 2.1 заключается в розничной продаже несовершеннолетнему алкогольной продукции, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния.

В соответствии со ст. 2 закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта...» под алкогольной продукцией понимается пищевая продукция, которая произведена с использованием или без использования этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, с содержанием этилового спирта более 0,5 процента

объема готовой продукции, за исключением пищевой продукции в соответствии с перечнем, установленным Правительством Российской Федерации. Алкогольная продукция подразделяется на такие виды, как спиртные напитки (в т. ч. водка, коньяк), вино, фруктовое вино, ликерное вино, игристое вино (шампанское), винные напитки, пиво и напитки, изготавливаемые на основе пива, сидр, пуаре, медовуха (п. 7 ст. 2).

В соответствии с подп. 11 п. 2 ст. 16 закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта...» не допускается розничная продажа алкогольной продукции несовершеннолетним. В случае возникновения у лица, непосредственно осуществляющего отпуск алкогольной продукции несовершеннолетним (продавца), сомнения в достижении этим покупателем совершеннолетия продавец вправе потребовать у этого покупателя документ, удостоверяющий личность (в т. ч. документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации) и позволяющий установить возраст этого покупателя.

Перечень документов, позволяющих установить возраст покупателя алкогольной продукции, которые продавец вправе потребовать в случае возникновения у него сомнения в достижении этим покупателем совершеннолетия, утвержден приказом Минпромторга России от 31 мая 2017 г. № 1728.

Розничная продажа несовершеннолетнему алкогольной продукции, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния, влечет административную ответственность, предусмотренную ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП РФ.

Субъектом правонарушения по ч. 2.1 могут быть как граждане (непосредственные продавцы алкогольной продукции), так и должностные лица, а также юридические лица. Привлечение к ответственности продавца не исключает такой же возможности в отношении должностного лица и субъекта предпринимательства, допустивших продажу алкогольной продукции несовершеннолетнему. Нарушение работником юридического лица требований действующего законодательства вследствие ненадлежащего исполнения им трудовых обязанностей не является основанием для освобождения организации от административной ответственности.

Субъективной стороной данного правонарушения может быть вина в форме умысла.

Объективная сторона правонарушения по ч. 2.2 заключается в розничной продаже алкогольной продукции в полимерной потребительской таре (потребительской таре либо упаковке, полностью изготовленных из полиэтилена, полистирола, полиэтилентерефталата или иного полимерного материала) объемом более 1 500 миллилитров.

Согласно п. 6.1 ст. 11 «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта...» не допускаются производство и (или) оборот алкогольной продукции в полимерной потребительской таре (потребительской таре либо упаковке, полностью изготовленных из полиэтилена, полистирола, полиэтилентерефталата или иного полимерного материала) объемом более 1 500 миллилитров, за исключением производства, закупки, поставок, хранения и (или) пере-

возок в целях вывоза из Российской Федерации (экспорта) пива и пивных напитков в полимерной потребительской таре (потребительской таре либо упаковке, полностью изготовленных из полиэтилена, полистирола, полиэтилентерефталата или иного полимерного материала) объемом более 1 500 миллилитров.

На этикетках пива и пивных напитков, произведенных в целях вывоза из Российской Федерации (экспорта) в полимерной потребительской таре (потребительской таре либо упаковке, полностью изготовленных из полиэтилена, полистирола, полиэтилентерефталата или иного полимерного материала) объемом более 1 500 миллилитров, должна содержаться надпись на русском языке «Только на экспорт».

Объем произведенных в целях вывоза из Российской Федерации (экспорта) пива и пивных напитков в полимерной потребительской таре (потребительской таре либо упаковке, полностью изготовленных из полиэтилена, полистирола, полиэтилентерефталата или иного полимерного материала) объемом более 1 500 миллилитров должен соответствовать объему такой продукции, указанному в договоре поставки за пределы Российской Федерации (договоре поставки на экспорт), заключенном между производителем такой продукции и иностранной организацией.

Объективная сторона правонарушения по ч. 3 заключается в нарушении особых требований и правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Статьей 16 закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта...» установлены в т. ч. особые требования к розничной продаже и потреблению алкогольной продукции.

Так, розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания по общему правилу не допускаются, в т. ч.:

1) в зданиях, строениях, сооружениях, помещениях, находящихся во владении, распоряжении и (или) пользовании:

— образовательных организаций;

— индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность, и (или) организаций, осуществляющих обучение;

— юридических лиц независимо от организационно-правовой формы и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих в качестве основного (уставного) вида деятельности медицинскую деятельность на основании лицензии, выданной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также юридических лиц независимо от организационно-правовой формы и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих наряду с основной (уставной) деятельностью медицинскую деятельность на основании лицензии, выданной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

— юридических лиц независимо от организационно-правовой формы и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в области культуры.

Запрет на розничную продажу алкогольной продукции и розничную продажу алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, указанный в настоящем подпункте, действует в отношении зданий, строений, сооружений и помещений, используемых для непосредственного осуществления соответствующих видов деятельности;

2) на спортивных сооружениях, которые являются объектами недвижимости и права на которые зарегистрированы в установленном порядке;

3) на оптовых и розничных рынках;

4) на всех видах общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения, на остановочных пунктах его движения (в т. ч. на станциях метрополитена), на автозаправочных станциях;

5) на боевых позициях войск, полигонах, узлах связи, в расположении воинских частей, на специальных технологических комплексах, в зданиях и сооружениях, предназначенных для управления войсками, размещения и хранения военной техники, военного имущества и оборудования, испытания вооружения, а также в зданиях и сооружениях производственных и научно-исследовательских организаций Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, обеспечивающих оборону и безопасность Российской Федерации;

6) на вокзалах, в аэропортах;

7) в местах нахождения источников повышенной опасности, определяемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

8) в местах массового скопления граждан в период проведения публичных мероприятий, организуемых в соответствии с федеральным «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», и на прилегающих к таким местам территориях, границы которых устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации при согласовании проведения таких мероприятий;

9) в нестационарных торговых объектах, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

10) на территориях, прилегающих:

— к зданиям, строениям, сооружениям, помещениям, находящимся во владении и (или) пользовании образовательных организаций (за исключением организаций дополнительного образования, организаций дополнительного профессионального образования);

— к зданиям, строениям, сооружениям, помещениям, находящимся во владении и (или) пользовании организаций, осуществляющих обучение несовершеннолетних;

— к зданиям, строениям, сооружениям, помещениям, находящимся во владении и (или) пользовании юридических лиц независимо от организационно-правовой формы и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих в качестве основного (уставного) вида деятельности медицинскую деятельность или осуществляющих медицинскую деятельность наряду с основной (уставной) дея-

тельностью на основании лицензии, выданной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, за исключением видов медицинской деятельности по перечню, утвержденному Правительством Российской Федерации;

— к спортивным сооружениям, которые являются объектами недвижимости и права на которые зарегистрированы в установленном порядке;

— к местам, указанным в пп. 5- п. 2 ст. 16 закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта...».

Правила определения органами государственной власти субъектов Российской Федерации границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2020 г. № 2219 «О порядке определения органами государственной власти субъектов Российской Федерации мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускаются розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания».

Правила определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции, утверждены Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2020 г. № 2220 «Об утверждении Правил определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания».

Субъектами правонарушения по ч. 2.2 и ч. 3 ст. 14.16 КоАП РФ могут выступать должностные и юридические лица.

Субъективной стороной данного правонарушения по ч. 2.2 и ч. 3 может быть вина в форме умысла.

Статья 14.17.1 КоАП РФ. Незаконная розничная продажа алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции физическими лицами.

В статье устанавливается административная ответственность за незаконную розничную продажу алкогольной и спиртосодержащей продукции физическим лицам.

Объектом правонарушения выступают общественные отношения в сфере охраны здоровья граждан, а также в сфере государственного регулирования алкогольного рынка.

Объективная сторона правонарушения по ч. 1 заключается в розничной продаже алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции физическим лицом (за исключением физического лица, состоящего в трудовых отношениях с организацией, имеющей лицензию на розничную продажу алкогольной продукции, либо с организацией, не имеющей лицензии на розничную продажу алкогольной продукции, либо с лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (индивидуальным предпринимателем), осуществляющим розничную продажу пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, либо с сельскохозяйственным товаропроизводителем

(индивидуальным предпринимателем, крестьянским (фермерским) хозяйством), признаваемым таковым в соответствии с федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» и осуществляющим розничную продажу произведенных им вина, игристого вина (шампанского), и непосредственно осуществляющего реализацию алкогольной и спиртосодержащей продукции по договору розничной купли-продажи), если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния.

Субъектами правонарушения могут выступать только физические лица.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется умышленной формой вины.

Объективная сторона ч. 2 рассматриваемого правонарушения заключается в незаконной розничной продаже алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (индивидуальным предпринимателем), либо сельскохозяйственным товаропроизводителем (индивидуальным предпринимателем, крестьянским (фермерским) хозяйством), признаваемым таковым в соответствии с федеральным законом «О развитии сельского хозяйства» (за исключением розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой индивидуальным предпринимателем, либо розничной продажи произведенного сельскохозяйственным товаропроизводителем вина, игристого вина (шампанского), если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния.

Субъектом правонарушения по ч. 2 ст. 14.17.1 КоАП РФ могут выступать индивидуальные предприниматели.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется виной в форме умысла.

Отметим, что, помимо административного штрафа, ст. 14.17.1 в качестве наказания предусматривает также и конфискацию алкогольной и спиртосодержащей продукции. При этом в случае, если в судебном заседании будет установлено, что алкогольная или спиртосодержащая продукция находятся в незаконном обороте (например, в случае, когда она реализуется без соответствующих лицензий), то такая продукция подлежит изъятию.

Статья 14.26 КоАП РФ. Нарушение правил обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов и их отчуждения.

Объектом правонарушения выступают общественные отношения в сфере утилизации лома и отходов цветных и черных металлов.

Объективная сторона правонарушения заключается в нарушении правил обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов (приема, учета, хранения, транспортировки), за исключением случаев, предусмотренных ст. 8.2, ч. 2 ст. 8.6 и ч. 2 ст. 8.31 КоАП РФ, а также их отчуждения.

В соответствии с п. 34 ч. 1 ст. 12 федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензированию подлежит заготовка, хранение, переработка и реализация лома черных металлов, цветных металлов.

Согласно Положению о лицензировании деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных металлов, цветных металлов¹ (далее — Положение о лицензировании деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных металлов, цветных металлов), лицензирование указанной деятельности осуществляют уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно Положению о лицензировании деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных металлов, цветных металлов лицензионными требованиями к осуществлению лицензируемой деятельности являются:

а) наличие у соискателя лицензии (лицензиата) на праве собственности или ином законном основании земельных участков, зданий, строений, сооружений, помещений, технических средств, оборудования и технической документации, соответствующих установленным требованиям, необходимых для осуществления лицензируемой деятельности в каждом из мест ее осуществления;

б) наличие у соискателя лицензии условий для выполнения требований Правил обращения с ломом и отходами черных металлов и их отчуждения² и Правил обращения с ломом и отходами цветных металлов и их отчуждения³, в соответствии со ст. 13.1 федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и соблюдение лицензиатом вышеназванных Правил обращения с ломом черных металлов и Правил обращения с ломом цветных металлов.

В соответствии с вышеуказанными Правилами юридическое лицо и индивидуальный предприниматель, принимающие лом и отходы черных и цветных металлов, обязаны обеспечить:

а) наличие минимального штата имеющих соответствующую квалификацию следующих работников, с которыми заключены трудовые договоры:

— контролер лома и отходов металла 2 разряда — на каждом объекте по приему лома и отходов цветных металлов;

— прессовщик лома и отходов металла 1 разряда — не менее чем на одном из объектов по приему лома и отходов цветных металлов в пределах территории субъекта Российской Федерации;

б) наличие на каждом объекте по приему лома и отходов цветных металлов:

— лица, ответственного за проведение радиационного контроля лома и отходов цветных металлов;

— лица, ответственного за проведение контроля лома и отходов цветных металлов на взрывобезопасность;

в) наличие на каждом объекте по приему лома и отходов цветных металлов площадки с твердым (асфальтовым, бетонным) покрытием, предназначенной для хранения лома и отходов цветных металлов, а также оборудования для

¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 12.12.2012 № 1287.

² Утв. постановлением Правительства РФ от 11.05.2001 № 369.

³ Утв. постановлением Правительства РФ от 11.05.2001 № 370.

проведения радиационного контроля лома и отходов цветных металлов в соответствии с установленными требованиями;

г) наличие не менее чем на одном из объектов по приему лома и отходов цветных металлов в пределах территории субъекта Российской Федерации:

— оборудования для определения химического состава лома и отходов цветных металлов;

— пресса для пакетирования лома и отходов цветных металлов.

Субъектами правонарушения могут выступать юридические лица, должностные лица и граждане.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется виной в форме умысла.

Статья 14.37 КоАП РФ. Нарушение требований к установке и (или) эксплуатации рекламной конструкции.

Объектом правонарушения выступают общественные отношения в области осуществления предпринимательской деятельности и распространения рекламы.

Объективная сторона правонарушения заключается в установке и (или) эксплуатации рекламной конструкции без предусмотренного законодательством разрешения на ее установку и эксплуатацию, а равно установке и (или) эксплуатации рекламной конструкции с нарушением требований технического регламента, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 11.21 КоАП РФ.

В соответствии со ст. 19 федерального закона «О рекламе» установка рекламной конструкции допускается при наличии разрешения на установку рекламной конструкции, выдаваемого на основании заявления собственника или иного законного владельца соответствующего недвижимого имущества либо владельца рекламной конструкции органом местного самоуправления муниципального района или органом местного самоуправления городского округа, на территориях которых предполагается осуществить установку рекламной конструкции.

Указанное заявление подается заявителем в письменной форме или в форме электронного документа с использованием Федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее — единый портал государственных и муниципальных услуг) и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг в орган местного самоуправления муниципального района или орган местного самоуправления городского округа, на территориях которых предполагается осуществлять установку и эксплуатацию рекламной конструкции.

Установка рекламной конструкции без разрешения (самовольная установка) не допускается. В случае самовольной установки вновь рекламной конструкции она подлежит демонтажу на основании предписания органа местного самоуправления муниципального района или органа местного самоуправления городского округа, на территориях которых установлена рекламная конструкция.

Субъектами административного правонарушения являются граждане, должностные лица и юридические лица.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется виной в форме умысла.

Статья 14.62 КоАП РФ. Деятельность по привлечению денежных средств и (или) иного имущества.

Объектом правонарушения выступают общественные отношения, связанные с предпринимательской деятельностью по привлечению денежных средств и (или) иного имущества.

Объективная сторона правонарушения по ч. 1 заключается в организации либо осуществлении лицом деятельности по привлечению денежных средств и (или) иного имущества физических лиц и (или) юридических лиц, при которой выплата дохода и (или) предоставление иной выгоды лицам, чьи денежные средства и (или) иное имущество привлечены ранее, осуществляются за счет привлеченных денежных средств и (или) иного имущества иных физических лиц и (или) юридических лиц при отсутствии инвестиционной и (или) иной законной предпринимательской или иной деятельности, связанной с использованием привлеченных денежных средств и (или) иного имущества, в объеме, сопоставимом с объемом привлеченных денежных средств и (или) иного имущества, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния.

Объективная сторона правонарушения по ч. 2 заключается в публичном распространении информации, содержащей сведения о привлекательности участия в деятельности, указанной в части 1 настоящей статьи, и (или) предоставления средств или иного имущества в рамках данной деятельности, и (или) призыв к участию в такой деятельности, в т. ч. совершенные с использованием средств массовой информации и (или) информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть Интернет.

Субъектом правонарушения могут выступать граждане, должностные лица и юридические лица.

Субъективная сторона выражена виной в форме умысла.

* * *

Подводя итог, следует отметить, что глава 14 КоАП РФ содержит большое число статей и составов административных правонарушений в области предпринимательской деятельности, причем в данной сфере в последние годы произошли значительные изменения, отвечающие на существенно изменившиеся под воздействием различных социальных факторов общественные отношения.

Объект правонарушений можно классифицировать на общественные отношения в области организации осуществления предпринимательской деятельности, в области организации проведения азартных игр и лотерей, торговли и защиты прав потребителей, обеспечения соблюдения требований технических регламентов и стандартов, обеспечения конкуренции, получения кредитов и займов, в сфере оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, в области законодательства о рекламе, интеллектуальной собственности, обеспечения порядка и организации деятельности при банкротстве, при

осуществлении отдельных видов торговой деятельности, обеспечения исполнения установленных строительных норм, требований и правил, сфере осуществления туристической деятельности, обеспечения выполнения государственного оборонного заказа, в области деятельности саморегулируемых организаций и некоторые другие.

С объективной стороны рассматриваемые правонарушения предполагают совершение как активных действий (обман потребителей, осуществление проката фильма и (или) показа фильма без прокатного удостоверения на фильм и т. д.), так и бездействие (неисполнение обязанности по ведению реестра членов жилищно-строительного кооператива, осуществляющего строительство многоквартирного дома; неисполнение обязанностей и требований при осуществлении внешнеторговых бартерных сделок). Большинство составов административных правонарушений в области предпринимательской деятельности носят формальный характер, в некоторых — присутствует предмет правонарушения.

Субъектом административных правонарушений в рассматриваемой сфере выступают, как правило, должностные лица, предприниматели без образования юридического лица и юридические лица. При этом в некоторых составах субъектом правонарушения могут быть только граждане — вменяемые физические лица, достигшие 16 лет.

С субъективной стороны правонарушения в предпринимательской сфере и деятельности саморегулируемых организаций преимущественно совершаются умышленно, в отдельных случаях — по неосторожности.

Дела об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций рассматривают: судьи; органы внутренних дел (полиция) — по следующим статьям: ч. 1 ст. 14.3.1 (в части привлечения к административной ответственности за распространение табачной продукции или табачных изделий среди населения бесплатно, в т. ч. в виде подарков), ч. 2 и 5 ст. 14.4.1, ч. 2.1 и 3 ст. 14.16, ст. 14.26, ч. 2 ст. 14.53; налоговые органы (ФНС России); ФСТЭК России, Роструд, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, Росреестр, Росприроднадзор и др.

Должностные лица органов внутренних дел (полиции) уполномочены в соответствии с положениями ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.1, ч. 1, 1.1 и 1.2 ст. 14.1.1, ст. 14.2, ч. 1 ст. 14.4 (в части соблюдения требований законодательства об оружии), ч. 3, 4, 6 и 7 ст. 14.4.1, ст. 14.7 (по обращениям граждан), ст. 14.10, 14.14, ст. 14.15 (в части нарушения правил продажи автомобилей, мототехники, прицепов и номерных агрегатов, изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения, товаров бытовой химии, экземпляров аудиовизуальных произведений и фонограмм, программ для электронных вычислительных машин и баз данных, оружия и патронов к нему, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе), ст. 14.15.2, 14.15.3, ч. 1 и 2 ст. 14.16, ст. 14.17, 14.17.1, 14.17.2, 14.18, 14.23, ч. 1 и 5

ст. 14.34, ст. 14.37, 14.38, 14.43 (в части транспортных средств, находящихся в эксплуатации на территории Российской Федерации), ст. 14.62.

По данной главе предусматривается возможность применения таких административных наказаний, как предупреждение (например, по ч. 1 ст. 14.9.1 КоАП РФ); административный штраф (от 300 рублей по ст. 14.15 КоАП РФ на физическое лицо до 10 000 000 рублей на юридическое лицо по ч. 1 ст. 14.51 КоАП РФ); конфискация орудия совершения или предмета правонарушения (например, по ч. 2 ст. 14.1.2, 14.26 КоАП РФ); дисквалификация (например, по ст. 14.1.3, 14.6 КоАП РФ); административное приостановление деятельности (например, по ч. 2 ст. 14.17, ч. 2 ст. 14.58 КоАП РФ).

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Правовые основы административной ответственности за правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций.
2. Общая характеристика родового и непосредственного объекта правонарушений в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций.
3. Объективная сторона правонарушений в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций.
4. Общие и специальные субъекты правонарушений в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций. Субъективная сторона данных правонарушений.
5. Виды и размеры наказаний за правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций.
6. Полномочия должностных лиц органов внутренних дел по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях в данной сфере.

Тема 17

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ПОРЯДОК УПРАВЛЕНИЯ

Учебные вопросы:

17.1. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти.

17.2. Квалификация отдельных административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти.

17.3. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления.

17.4. Квалификация отдельных административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления.

Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти и порядок управления, регламентированы главами 17 и 19 КоАП РФ. Однако характеристика соответствующих видов административных правонарушений включена в содержание одной темы, что объясняется единым началом, объединяющим видовые объекты данных правонарушений. В главу 17 включены административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти в различных сферах деятельности государства, независимо от принадлежности органа власти к органам законодательной, исполнительной или судебной власти. Глава 19 содержит составы административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления, который в свою очередь, представляет собой порядок осуществления распорядительной деятельности, являющейся, как правило, одним из направлений деятельности органов исполнительной власти. Иными словами, глава 19 предусматривает ответственность за административные правонарушения, связанные с деятельностью органов исполнительной власти, т. е. является частным аспектом по отношению к общей регламентации административной ответственности за противоправные деяния против государственной власти.

Данная лекция предусматривает общую характеристику административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти и, соответственно, общую характеристику административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления. Содержанием отдельных вопросов темы является анализ особенностей отдельных административных правонарушений, предусмотренных главами 17 и 19 КоАП РФ.

17.1. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти

Глава 17 КоАП РФ содержит составы административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти. Разнообразие видов административных правонарушений в этой сфере обусловлено разнообразием сфер государственно-властного функционирования.

Государственная власть представляет собой целостную систему организационных и правовых институтов (государственный аппарат, государственная служба, полномочия и т. д.) и механизмов их функционирования в процессе реализации суверенной воли субъекта-носителя этой власти в целях обеспечения общих интересов государства¹.

Согласно Конституции России (ст.10) Конституции основу осуществления государственной власти в Российской Федерации заложен принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Каждая из ветвей государственной власти представлена широким спектром государственных органов с присущим только им кругом полномочий, порядок осуществления которых предусмотрен различными нормативными правовыми актами.

Конституцией России установлено, что государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Общественные отношения в сфере функционирования институтов государственной власти, осуществления государственно-властных полномочий соответствующими органами власти и их должностными лицами выступают в качестве родового объекта административных правонарушений, предусмотренных гл. 17 КоАП РФ. В зависимости от видового объекта все административные правонарушения, входящие в состав данной главы, можно разделить на следующие группы:

1. Административные правонарушения, посягающие на институты законодательной власти:

— невыполнение законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы (ст. 17.1);

— воспрепятствование законной деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (ст. 17.2), уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка (ст. 17.2.1), уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей (ст. 17.2.2).

2. Административные правонарушения, посягающие на институты судебной власти, такие как:

— неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов (ст. 17.3);

— непринятие мер по частному определению или постановлению суда, представлению судьи (ст. 17.4);

¹ Административное право России: словарь терминов. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2010. С. 65.

- воспрепятствование явке в суд присяжного заседателя (ст. 17.5);
- непредставление информации для составления списков присяжных заседателей (ст. 17.6) и другие.

3. Административные правонарушения, посягающие на институты исполнительной власти, а именно:

- невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении (ст. 17.7);

- воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа, уполномоченного на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов (ст. 17.7);

- заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод (ст. 17.9);

- нарушение законодательства об исполнительном производстве (ст. 17.14);

- неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера (ст. 17.15) и другие.

4. Отдельно можно выделить противоправное деяние, предусмотренное ст. 17.13, объектом которого выступают общественные отношения в сфере обеспечения конфиденциальности сведений о защищаемых лицах. К таким лицам можно отнести судей, прокурорских работников, следователей, лиц, производящих дознание, сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих, сотрудников органов федеральной службы безопасности, сотрудников органов государственной охраны, сотрудников органов внешней разведки Российской Федерации, сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации, сотрудников органов или учреждений уголовно-исполнительной системы, сотрудников таможенных органов или сотрудников органов принудительного исполнения Российской Федерации в связи с осуществлением ими служебной деятельности или выполнением такими лицами общественного долга. Потерпевшими по вышеуказанной статье также являются их близкие лица. Административная ответственность по соответствующей статье наступает в случае нарушения требований обеспечения конфиденциальности сведений о таких лицах и их имуществе. Например, в ч. 2 ст. 17.13 КоАП РФ объективная сторона правонарушения предусматривает сбор, передача (распространение, предоставление, доступ) персональных данных с нарушением требований законодательства в области персональных данных. Основным законом в этой сфере является федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». Необходимо разграничивать деяния, предусмотренные ст. 17.13 КоАП РФ, от общественно опасных деяний, предусмотренных ст. 320 УК РФ, в соответствии с которой уголовная ответственность наступает за разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа, а также его близких, если это деяние совершено лицом, которому эти сведения были доверены или стали известны в связи с его служебной деятельностью. Меры безопасности, их виды, а также перечень лиц, в отношении которых они устанавливаются, предусмотрены федеральным

законом от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».

5. Административные правонарушения, посягающие на порядок использования государственных символов, ношения государственных наград, а также форменной одежды представителей государства¹:

- нарушение порядка официального использования государственных символов Российской Федерации (ст. 17.10);
- незаконное ношение государственных наград (ст. 17.11);
- незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов (ст. 17.12).

17.2. Квалификация отдельных административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица органов внутренних дел (полиции) имеют право составлять протоколы по многим правонарушениям из главы 17 КоАП РФ, а именно за противоправные деяния, предусмотренные ст. 17.1–17.3, 17.7, 17.9–17.13, 17.17 (в части нарушения временного ограничения на пользование специальным правом в виде права управления автомобильными транспортными средствами, мотоциклами, mopедами и легкими квадрициклами, трициклами и квадрициклами). Рассмотрим некоторые из них.

Статья 17.1 КоАП РФ. Невыполнение законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы.

Объектом данного правонарушения являются общественные отношения в сфере государственной власти, а именно в сфере деятельности органов законодательной власти.

Непосредственным объектом выступают законные требования члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы.

Статус члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы определен Конституцией России, а также федеральным законом от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Объективная сторона рассматриваемого правонарушения выражается в деяниях должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, организаций или общественных объединений, связанных с невыполнением законных требований члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы. Вышеуказанные должностные лица обязаны в пределах своей компетенции обеспечивать сенатору Российской Федерации, депутату Государственной Думы условия для осуществления ими своих полномочий. Такая обязанность регламентирована ч. 4 ст. 2 указанного федерального закона.

¹ Административное право: учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. — М.: ДГСК МВД России, 2011. С. 335.

Часть вторая ст.17.1 КоАП РФ предусматривает ответственность за несоблюдение должностным лицом установленных сроков предоставления информации (документов, материалов, ответов на обращения) члену Совета Федерации или депутату Государственной Думы.

Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы вправе направлять запросы должностным лицам органов государственной власти, органов местного самоуправления. Должностное лицо, которому направлен запрос, должно дать ответ на него в письменной форме не позднее чем через 30 дней со дня его получения или в иной, согласованный с инициатором запроса срок.

При обращении сенатора Российской Федерации, депутата Государственной Думы по вопросам, связанным с их деятельностью, в органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации должностные лица указанных органов, объединений и организаций безотлагательно (а при необходимости получения дополнительных материалов — не позднее 30 дней со дня получения обращения) дают ответ на это обращение и предоставляют запрашиваемые документы или сведения. При этом сведения, составляющие государственную тайну, предоставляются в порядке, установленном федеральным законом «О государственной тайне».

Статья 18 федерального законом «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не допускает вмешательства субъектов законодательной власти в оперативно-разыскную, уголовно-процессуальную деятельность органов дознания, следователей и судебную деятельность.

Субъектами ответственности по данной статье являются должностные лица, не выполняющие законных требований сенатора Совета Федерации или депутата Государственной Думы, а также не соблюдающие сроков предоставления информации.

С субъективной стороны невыполнение законных требований члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, а также создание препятствий в осуществлении их деятельности характеризуется тем, что виновное лицо реально осознает противоправный характер своего поведения и действует умышленно.

Статьи 17.2; 17.2.1; 17.2.2 КоАП РФ предусматривают административную ответственность за деяния, связанные с воспрепятствованием установленной законом деятельности в сфере защиты прав. В Российской Федерации предусмотрена защита прав человека в целом, защита прав ребенка, а также введен институт защиты прав предпринимателей. Для эффективной реализации действия вышеуказанных правовых институтов в России ведены должности Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей.

Должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией России в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Правовой статус уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка определен федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации». В соответствии с этим законом деятельность уполномоченного по правам ребенка направлена на обеспечение гарантий государственной защиты прав и законных интересов детей, реализации и соблюдения прав и законных интересов детей государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей, назначаемый Президентом Российской Федерации, — государственный гражданский служащий, который отвечает за организацию работы по внесудебному восстановлению нарушенных государственными органами прав бизнесменов, урегулированию возникающих споров между бизнесом и органами власти.

Правовой статус уполномоченного по защите прав предпринимателей установлен федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации».

Непосредственным объектом ст. 17.2; 17.2.1; 17.2.2 КоАП РФ выступают законная деятельность, требования соответственно Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (ст. 17.2), уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка (ст. 17.2.1) и Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (ст. 17.2.2).

С *объективной стороны* рассматриваемые правонарушения могут быть выражены как в виде конкретных действий, так и бездействия соответствующих должностных лиц, государственных служащих, создающих различные препятствия для осуществления Уполномоченным его правозащитных функций.

Субъектами административной ответственности могут быть должностные лица государственных и муниципальных органов, коммерческих и некоммерческих организаций, государственные служащие, вмешивающиеся в деятельность уполномоченного, не исполняющие свои обязанности, установленные законом, либо иным путем мешающие уполномоченному выполнять свои функции по защите прав граждан.

С *субъективной стороны* воспрепятствование деятельности уполномоченного характеризуется тем, что лицо реально осознает противоправный характер своего поведения, действует умышленно.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями судов общей юрисдикции (ч. 1 ст. 23.1).

Статья 17.3 КоАП РФ. Неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов.

Родовым объектом являются общественные отношения в сфере государственной власти.

Видовым объектом являются отношения в сфере деятельности судебных органов.

Непосредственным объектом выступает порядок отправления правосудия, законные распоряжения судьи, судебного пристава.

Объективная сторона состоит в том, что виновный не исполняет законное распоряжение судьи (мирового судьи, судьи районного суда, военного суда, иного суда общей юрисдикции или судьи арбитражного суда) (ч. 1 ст. 17.3) или законное распоряжение судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов (ч. 2 ст. 17.3) о прекращении действий (например, громкого разговора, видеосъемки, включение звуковых устройств), нарушающих установленные в суде правила.

Дополнительным признаком объективной стороны является место совершения деяния. Анализируемое правонарушение охватывает нарушение установленных правил в суде и в иных местах (например, в коридоре, в холле явки в суд, во время получения копии судебных актов).

Субъектом административного правонарушения являются вменяемые физические лица, достигшие 16 лет.

Субъективная сторона характеризуется умышленной формой вины.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями судов общей юрисдикции (ч. 1 ст. 23.1).

Статья 17.7 КоАП РФ. Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении.

Объектом правонарушения являются общественные отношения в сфере обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как одной из видов процессуальной деятельности органов государственной власти.

Объективная сторона характеризуется невыполнением в любой форме (действий или бездействия) законного требования прокурора, следователя. Дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении.

Требования вышеуказанных должностных лиц должны быть связаны с соответствующей деятельностью в рамках административно-правовых отношений, например, с производством по делам об административных правонарушениях. Так, например, прокурор, может осуществлять деятельность, связанную с надзорной функцией, а также непосредственно осуществлять административно-процессуальную деятельность как субъект производства по делам об административных правонарушениях. Например, прокурор может возбудить дело о любом административном правонарушении в рамках осуществления надзора за соблюдением Конституции РФ, а также исполнением законов. Однако ст. 28.4 КоАП РФ содержит также перечень статей, предусматривающих административные правонарушения, дела о которых возбуждаются только прокурором.

Следует иметь в виду, что действие ст. 17.7 КоАП РФ не распространяется на отношения, урегулированные уголовно-процессуальным законодательством, а также отношения, связанные с осуществлением прокурором надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Субъектами являются вменяемые физические лица, достигшие 16 лет и должностные лица.

Субъективная сторона данного правонарушения характеризуется умышленной формой вины.

Статья 17.9 КоАП РФ. Заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод.

Объектом данного административного правонарушения являются общественные отношения в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях, а также отношения, связанные с исполнительным производством.

Объективная сторона правонарушения предусматривает невыполнение своих обязанностей отдельными участниками производства по делам об административных правонарушениях, а также лиц, участвующих в исполнительном производстве.

В статье идет речь о неисполнении административно-процессуальных обязанностей, связанных с предоставлением правдивой, истинной информации по делу об административном правонарушении отдельными участниками производства по делам об административных правонарушениях, а именно:

1. Свидетелем, административно-процессуальный статус которого предусмотрен ст. 25.6. В соответствии с данной статьей свидетель обязан дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний. Заведомо ложные показания свидетеля не допускаются в качестве доказательств по делу об административном правонарушении. Свидетель предупреждается за заведомо ложные показания.

2. Специалистом (ст. 25.8 предусматривает предупреждение специалиста об ответственности за заведомо ложные пояснения).

3. Экспертом (ст. 28.9), который должен дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам. Эксперт предупреждается об ответственности за заведомо ложное заключение.

4. Переводчиком как участником производства по делу об административном правонарушении (ст. 25.10), который обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выполнить полно и точно порученный ему перевод и удостоверить верность перевода своей подписью. Переводчик предупреждается об административной ответственности за выполнение заведомо неправильного перевода.

Субъект правонарушения — специальный, т. е. лицо, наделенное административно-процессуальным статусом свидетеля, специалиста, эксперта, переводчика.

Субъективная сторона предусматривает вину в форме умысла, т. к. заведомо ложная информация представляет собой изначально искаженные сведения, о недостоверности которых лицу было известно.

Статья 17.10 КоАП РФ. Нарушение официального использования государственных символов Российской Федерации.

Объектом данного правонарушения являются общественные отношения в сфере порядка официального использования государственной символики Российской Федерации.

Предметом административного правонарушения рассматриваемой статьи являются Государственный флаг Российской Федерации, Государственный герб Российской Федерации, Государственный гимн Российской Федерации.

Объективная сторона правонарушения предусматривает противоправные деяния, содержанием которых является нарушение порядка официального использования вышеуказанной государственной символики.

Государственный флаг Российской Федерации, Государственный герб Российской Федерации, Государственный гимн Российской Федерации являются официальными государственными символами Российской Федерации. В соответствии со ст. 70 Конституции России их описание, порядок официального использования устанавливается на уровне федеральных конституционных законов.

Описание и официальное использование государственного флага Российской Федерации регламентировано федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации». Закон устанавливает исчерпывающий перечень объектов, на которых может быть поднят государственный флаг Российской Федерации (ст. 2). К числу объектов, на которых государственный флаг Российской Федерации поднят постоянно относятся, например, здания федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и др.

Государственный флаг Российской Федерации вывешен постоянно на зданиях общеобразовательных организаций независимо от форм собственности или установлен постоянно на их территориях.

Также Государственный флаг Российской Федерации поднимается, например:

- во время официальных церемоний и других торжественных мероприятий, проводимых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

- во время торжественных мероприятий, проводимых общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности;

- ежедневно поднимается в местах постоянной дислокации воинских частей и отдельных подразделений Вооруженных сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований;

- во время массовых мероприятий (в т. ч. спортивных и физкультурно-оздоровительных), проводимых образовательными организациями независимо от форм собственности и в других случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом.

Законом также установлены некоторые ограничения в использовании Государственного флага России. Например, ст. 8 закона «О Государственном флаге Российской Федерации» закрепляет, что флаги субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности не могут быть идентичны Государственному флагу Российской Федерации. Государственный флаг Российской Федерации не может использоваться в качестве ге-

ральной основы флагов субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности.

Помимо однозначно определенных случаев использования Государственного флага Российской Федерации, в т. ч. и его изображения, возможно и его использование и в иных случаях, если это не является надругательством над государственной символикой.

Использование Государственного герба Российской Федерации закреплено федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации». Законом предусмотрены описание и требования к использованию Государственного герба Российской Федерации. Например, четко определены те объекты (документы, виды знамен, государственные награды и другие объекты), на которых помещается Государственный герб России.

Использование государственного гимна Российской Федерации определено федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ «О государственном гимне Российской Федерации». Государственный гимн Российской Федерации представляет собой музыкально-поэтическое произведение, исполняемое в случаях, предусмотренных настоящим законом.

Государственный гимн Российской Федерации может исполняться в оркестровом, хоровом, оркестрово-хоровом либо ином вокальном и инструментальном варианте. При этом могут использоваться средства звуко- и видеозаписи, а также средства теле- и радиотрансляции.

Государственный гимн Российской Федерации должен исполняться в точном соответствии с утвержденными музыкальной редакцией и текстом. Музыка и текст Государственного гимна России утверждены в виде приложений 1 и 2 к закону «О Государственном гимне Российской Федерации».

Таким образом, *объективная сторона* данного правонарушения представляет собой незаконные действия с государственной символикой, что выражается:

1) в любом нарушении порядка использования официальной государственной символики;

2) использование официальных государственных символов в случаях, не предусмотренных соответствующими федеральными конституционными законами.

Субъектами правонарушения могут быть как физические, так и юридические лица.

Субъективная сторона правонарушения выражается как в форме умысла, так и в форме неосторожности.

Статья 7.11 КоАП РФ. Незаконное ношение государственных наград.

Объект правонарушения — общественные отношения, связанные с учреждением, изготовлением и ношением государственных наград.

Предмет правонарушения — государственные награды РФ, СССР, РСФСР. Перечень государственных наград и порядок их ношения определен Положением о государственных наградах Российской Федерации¹.

Объективная сторона включает в себя три вида противоправных деяний:

1) незаконное ношение государственных наград. Право ношения государственных наград предоставляется только тем лицам, которые этого права удостоены. В остальных случаях ношение государственных наград является незаконным. Незаконным является также ношение государственных наград, если указ о награждении был отменен в связи с необоснованностью представления к награждению;

2) учреждение знаков, имеющих схожее название или внешнее сходство с государственными наградами (ч. 2 ст. 17.11), т. е. издание документа, который отождествляет такой знак с государственной наградой²;

3) изготовление знаков, имеющих схожее название или внешнее сходство с государственными наградами (ч. 2 ст. 17.11) независимо от способа изготовления и количества изготовленных знаков.

Субъект правонарушения по части первой — физическое вменяемое лицо с 16 лет, по части второй к ответственности могут быть привлечены как физические, так и юридические лица.

Субъективная сторона правонарушения выражается в форме умысла.

Статья 17.12 КоАП РФ. Незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов.

Объектом правонарушения являются интересы органов, организаций, которым причинен вред в результате незаконного ношения форменной одежды. Ими являются государственные военизированные организации, правоохранительные или контролирующие органы.

Объективная сторона состоит в том, что виновный незаконно, т. е. в противоречии с положениями соответствующих нормативных правовых актов, устанавливающих право, основания ношения форменной одежды со знаками различия, носит (т. е. надевает, использует в качестве повседневной одежды либо одевается в это обмундирование для участия в приеме, торжественном собрании) форменную одежду со знаками различия (погонами, нарукавными нашивками, петлицами), с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных, контролирующих органов.

Оконченным данное правонарушение считается с момента совершения (хотя бы одноразового одевания форменной одежды). Совершается только в форме действия.

Субъектами административного правонарушения могут быть только вменяемые физические лица, достигшие 16 лет.

¹ Утв. указом Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации».

² Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Изд-во Юрайт, 2010. С. 1035.

Субъективная сторона характеризуется умышленной формой вины.

17.3. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления

Порядок управления — установленный от имени и по поручению государства порядок осуществления распорядительной (исполнительной) деятельности органов власти. Регламентируется федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных министерств и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Особенностью данных административных правонарушений является то, что их общим *объектом* являются общественные интересы по обеспечению законного и эффективного порядка управления в Российской Федерации, осуществляемого органами исполнительной власти.

Установленный порядок исполнения органами государственной власти своих полномочий в различных сферах общественной жизни обеспечивает нормальное функционирование государственных и общественных институтов. Административные правонарушения против порядка управления ослабляют авторитет власти и приводят к нарушению прав и законных интересов граждан.

С *объективной стороны* большинство рассматриваемых административных правонарушений совершается в форме активных действий, а некоторые могут быть как форме действия, так и бездействия. Например, неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции.

Составы административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления, сформулированы как формальные, т. е. для признания их оконченными достаточно установить факт противоправных действий, наличие каких-либо вредных последствий не требуется.

Субъектами большинства рассматриваемых административных правонарушений являются вменяемые физические лица, достигшие 16-летнего возраста. В ряде исключительных случаев к административной ответственности могут быть привлечены юридические лица, а также, должностные лица.

С *субъективной стороны* данные административные правонарушения совершаются, как правило, умышленно.

Основным видом наказания по нормам рассматриваемой главы является административный штраф, размер которого установлен от 100 до 5 000 руб. для граждан; от 100 до 50 000 руб. для должностных лиц; максимальная сумма штрафа для юридических лиц — 100 миллионов руб. (за правонарушения предусмотренные ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица»).

С применением штрафа законодатель предусмотрел случаи безусловной конфискации предметов, веществ или продуктов питания, запрещенных законом для передачи в учреждения уголовно-исполнительной системы (ст. 19.12 «Передача либо попытка передачи запрещенных предметов лицам, содержащимся в учреждениях уголовно-исполнительной системы или изоляторах временного содержания»), конфискации орудий совершения административного

правонарушения (ст. 19.23 «Подделка документов, штампов, печатей или бланков, их использование, передача либо сбыт»).

Также предусмотрены случаи назначения административного штрафа с административным выдворением (ст. 19.27 «Представление ложных сведений при осуществлении миграционного учета»).

Ряд статей предусматривают возможность назначения административного наказания, в виде обязательных работ на срок до 120 часов.

Наиболее суровое наказание — административный арест — может быть назначено за деяния, в которых выражено осознанное, умышленное неповиновение представителям власти, которые выполняют определенные обязанности в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Административный арест может быть назначен судьей на срок до 15 суток.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных в главе 19 КоАП РФ, рассматривают: судьи, органы внутренних дел, органы и учреждения уголовно-исполнительной системы, налоговые органы, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, таможенные органы, органы экспортного контроля, пограничные органы, военные комиссариаты, органы, осуществляющие федеральный государственный ветеринарный надзор, государственного горного и промышленного надзора, в области использования атомной энергии, органы, осуществляющие государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники, органы российской транспортной инспекции, федеральный антимонопольный орган и его территориальные органы, органы государственной инспекции по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей, органы стандартизации, метрологии и сертификации, органы, осуществляющие федеральный приборный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных камней и драгоценных металлов, органы, осуществляющие государственный геодезический надзор, а также контроль в области наименования географических объектов; органы регулирования естественных монополий.

17.4. Квалификация отдельных административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления

Статья 19.1 КоАП РФ. Самоуправство

Самоуправство, т. е. самовольное, вопреки установленному федеральным законом или иным нормативным правовым актом порядку осуществления своего действительного или предполагаемого права, не причинившее существенного вреда гражданам или юридическим лицам, за исключением случаев, предусмотренных ст. 14.9.1 (Нарушение порядка осуществления процедур, включенных в исчерпывающие перечни процедур в сферах строительства), влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 100 до 300 руб., на должностных лиц — от 300 до 500 руб.

Законом установлен порядок осуществления гражданами их прав. Самовольным является такой способ реализации права, который противоречит закону или соответствующим правилам.

Объект правонарушения — общественные отношения по обеспечению законного порядка реализации гражданами и должностными лицами своих прав либо интересов организаций.

Объективная сторона — активные действия правонарушителя, направленные на получение своего реального или мнимого, предполагаемого права. Путем бездействия нельзя совершить самоуправство (так, нельзя считать самоуправством невыполнение решения суда, государственного или общественного органа, обязывающего лицо совершить определенные действия).

Состав самоуправства как административного правонарушения отличается от уголовного наказуемого деяния, предусмотренного ст. 330 УК РФ, объемом причиненного вреда, где обязательно причинение существенного вреда гражданам или юридическим лицам.

Существенность вреда может определяться его размером, характером, а также особой для потерпевшего ценностью нарушенного блага, т. е. может выразиться в материальном ущербе, моральном вреде, нарушении прав граждан (например, лишении гражданина возможности пользоваться жилой площадью).

Решающее значение для самоуправства имеет не сумма ущерба, а ощутимость его для потерпевшего. В ряде случаев вред может быть неисчислимым, например, при нарушении жилищных прав, нормальной работы организации. При оценке вреда принимается во внимание та объективная оценка подобного рода ущерба, которая существует в обществе.

Субъект рассматриваемого правонарушения — вменяемые лица, достигшие 16 лет; должностные лица, совершившие самоуправные действия с использованием своего служебного положения.

Субъективная сторона выражается в умышленной форме вины. Виновный осознает, что его действия противоречат установленному законом или иным нормативно-правовым актом порядку.

Дела о данном административном правонарушении рассматриваются мировыми судьями, а дела о правонарушениях, совершенных военнослужащими и гражданами, призванными на военные сборы, — судьями гарнизонных военных судов (ч. 1 ст. 23.1).

Протоколы составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3).

Статья 19.2 КоАП РФ. Умышленное повреждение или срыв печати (пломбы).

Умышленное повреждение или срыв печати (пломбы), наложенной правомочными должностными лицами, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 11.15 (Повреждение пломб или запорных устройств грузовых вагонов, автомобилей и т. д.) и ст. 16.11 (Уничтожение, удаление, изменение либо замена средств идентификации), влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от 100 до 300 руб., на должностных лиц — от 300 до 500 руб.

Объектом данного правонарушения являются общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственного принуждения органами исполнительной власти и их должностными лицами в различных сферах общественной жизни.

Объективная сторона заключается в умышленном повреждении или срыве печати (пломбы), наложенной правомочным должностным лицом, в том случае если требования указанных выше органов или их должностных лиц сопровождались наложением печатей (пломб) на соответствующие объекты.

Оконченным данное правонарушение считается с момента, когда были сорваны или повреждены печати (пломбы). Наступление иных последствий (например, хищение имущества из опечатанного помещения) не охватывается объективной стороной анализируемого деяния.

Субъектом может быть как гражданин (общий субъект), так и должностное лицо (специальный субъект), умышленно осуществивший срыв печати или пломбы.

Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом. Повреждение или уничтожение печати (пломбы), совершенное по неосторожности не относится к рассматриваемому административному правонарушению.

Уничтожение, повреждение печатей, совершенное из корыстной или личной заинтересованности, квалифицируется как преступление (ч. 1 ст. 325 УК РФ).

Дела об административных правонарушениях рассматриваются должностными лицами органов внутренних дел (полиции). Протоколы составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции).

Статья 19.3 КоАП РФ. Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации.

Часть 1. Неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции, военнослужащего либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а равно воспрепятствование исполнению ими служебных обязанностей, влечет наложение административного штрафа в размере от 2 000 до 4 000 рублей, либо административный арест на срок до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок от 40 до 120 часов.

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, складывающиеся в ходе обеспечения органами исполнительной власти общественного порядка и общественной безопасности.

Объективная сторона правонарушения характеризуется как бездействием, т. е. невыполнением законного распоряжения или требования сотрудника полиции, военнослужащего или сотрудника уголовно-исполнительной системы,

так и действием, выраженным в воспрепятствовании осуществлению служебных обязанностей указанными представителями власти и военнослужащими.

Действия лица образуют состав неповиновения — умышленный отказ от исполнения либо иное неисполнение законного требования сотрудника полиции, военнослужащего, выполняющих возложенные на них обязанности по предотвращению и пресечению преступлений и административных правонарушений.

Привлечение к ответственности по настоящей статье возможно, если распоряжения или требования указанных в статье лиц были законными. Законность требований будет иметь место при соблюдении следующих условий:

- нахождения сотрудника при исполнении служебных обязанностей;
- наличия полномочий отдавать распоряжения или требовать соблюдения правил, указанных в законе или в иных нормативных правовых актах;
- соответствия распоряжений, требований положениям закона;
- ясности, понятности требований.

Применение насилия (не имеет значение, было ли насилие опасным для жизни и здоровья или нет), либо угроза его применения в отношении представителя власти или его близких в связи с исполнением им своих служебных обязанностей, а также публичное оскорбление представителя власти при исполнении им своих служебных обязанностей квалифицируется в качестве преступления (ст. 318, 319 УК РФ).

Субъектом правонарушения являются физические лица, вменяемые, достигшие 16-летнего возраста.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется умыслом. Гражданин осознает, что предъявленное требование носит законный характер, направлено на создание необходимых условий безопасности и надлежащего правопорядка в сложившейся ситуации, предвидит возможность наступления вредных последствий в случае невыполнения требования, желает или не желает, но сознательно их допускает.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 данной статьи, рассматриваются судьями. Протоколы по ч. 1 данной статьи составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции).

Статья 19.6 КоАП РФ. Неприятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Неприятие по постановлению (представлению) органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 4 000 до 5 000 рублей.

Объект правонарушения — общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти.

Судьи, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносят в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представление

о принятии мер по устранению указанных причин и условий. Организации и должностные лица обязаны в течение месяца со дня получения рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения, и сообщить о принятых мерах судье, в орган, должностному лицу, вынесшим представление.

Объективная сторона выражается в непринятии в установленный срок мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения.

Субъект — должностные лица.

Субъективная сторона выражается в форме умысла.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных данной статьей, рассматриваются судьями. Протоколы составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции), должностными лицами органов государственного (надзора) контроля.

Статья 19.12 КоАП РФ. Передача или попытка передачи запрещенных предметов лицам, содержащимся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, следственных изоляторах или изоляторах временного содержания.

Передача либо попытка передачи любым способом лицам, содержащимся в учреждениях уголовно-исполнительной системы или изоляторах временного содержания и иных местах содержания под стражей, предметов, веществ или продуктов питания, приобретение, хранение или использование которых запрещено законом, влечет наложение административного штрафа в размере от 3 000 до 5 000 рублей с конфискацией запрещенных предметов, веществ или продуктов питания.

Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», а также приказ МВД России от 22 ноября 2005 г. № 950 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел» определяют основания для приема и содержания, а также основные требования режима содержания в ИВС подозреваемых и обвиняемых.

Объектом правонарушения являются общественные отношения, складывающиеся в ходе функционирования уголовно-исполнительной системы, обеспечение требований режима в учреждениях уголовно-исполнительной системы и места содержания под стражей.

Получение лицами, содержащимися в учреждениях, исполняющих наказания, посылок, передач и бандеролей регламентируются УИК России.

Перечень предметов, веществ или продуктов питания, запрещенных для приобретения, хранения или использования, предусматривается правилами внутреннего распорядка исправительных учреждений, правилами внутреннего распорядка изоляторов временного содержания.

Объективная сторона выражается в незаконной, скрытой от досмотра передаче или попытке передачи любым способом лицам, содержащимся в местах лишения свободы запрещенных предметов, вещей и продуктов.

Субъектами правонарушения являются вменяемые физические лица, достигшие возраста 16-ти лет (родственники, знакомые, прибывшие на свидание, гражданский персонал, осужденные, пользующиеся правом передвижения без конвоя).

Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом.

Дела об административных правонарушениях рассматривают судьи (ч. 1 ст. 23.1), а дела об административных правонарушениях, связанных с передачей предметов, изъятых из оборота, — должностные лица органов и учреждений Федеральной службы исполнения наказаний (ст. 23.4).

Протоколы об административных правонарушениях вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции) и указанных выше органов и учреждений ФСИН России (п. 1 и 2 ч. 2 ст. 28.3).

Статья 19.13 КоАП РФ. Заведомо ложный вызов специализированных служб.

Заведомо ложный вызов пожарной охраны, полиции, скорой медицинской помощи или иных специализированных служб влечет наложение административного штрафа в размере от 1 000 до 1 500 рублей.

Объектом данного правонарушения является установленный законодательством и нормативными правовыми актами порядок деятельности специализированных служб.

Объективная сторона выражается в заведомо ложном вызове специализированных служб: пожарной охраны, полиции, скорой медицинской помощи, аварийной службы, службы спасения. Правонарушение считается оконченным с момента совершения.

Субъект правонарушения — вменяемые граждане, достигшие возраста 16-ти лет.

Субъективная сторона характеризуется умышленной формой вины.

Дела об административных правонарушениях рассматривают судьи. Протоколы об административных правонарушениях составляют лица органов внутренних дел (полиции), органов, осуществляющих государственный пожарный надзор.

Статья 19.15 КоАП РФ. Проживание гражданина Российской Федерации без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта).

Проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении гражданина Российской Федерации, обязанного иметь документ, удостоверяющий личность гражданина (паспорт), без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорт), или по недействительному документу, удостоверяющему личность (паспорту), влечет наложение административного штрафа в размере от 2 000 до 3 000 рублей, а за правонарушение, совершенное в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге — от 3 000 до 5 000 рублей.

Объектом правонарушения являются отношения в сфере порядка управления в Российской Федерации.

Объективная сторона предусматривает два вида противоправных деяний:

— проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении гражданина Российской Федерации, обязанного иметь документ,

удостоверяющий личность гражданина (паспорт), без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорт);

— проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении гражданина Российской Федерации, обязанного иметь документ, удостоверяющий личность гражданина (паспорт) по недействительному документу, удостоверяющему личность гражданина (паспорту).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 08 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации», паспорт является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации. Паспорт обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14 лет и проживающие на территории Российской Федерации.

Паспорт считается недействительным в случаях:

— истечения срока годности. Срок действия паспорта: с 14 лет до достижения 20-летнего возраста; с 20 лет до достижения 45-летнего возраста; с 45 лет — бессрочно. По достижении гражданином (за исключением военнослужащих, проходящих службу по призыву) 20-летнего и 45-летнего возраста паспорт подлежит замене. Военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, паспорта выдаются или заменяются по месту их жительства по окончании установленного срока военной службы по призыву;

— паспорт, содержащий сведения, отметки, записи, не предусмотренные законодательными нормами

В паспорте гражданина Российской Федерации в обязательном порядке производятся отметки:

— о регистрации гражданина по месту жительства и снятии его с регистрационного учета;

— об отношении к воинской обязанности граждан, достигших 18 лет.

По желанию гражданина в паспорте также производятся отметки:

— о регистрации и расторжении брака;

— о детях (гражданах Российской Федерации, не достигших 14 лет);

— о ранее выданных паспортах;

— о выданных действительных основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

— о группе крови и резус-факторе;

— об идентификационном номере налогоплательщика.

Паспорт, в который внесены сведения, отметки или записи, не предусмотренные нормами Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, является недействительным. Такой паспорт подлежит замене.

Паспорт также подлежит замене в случае:

— когда необходимо произвести замену паспорта и при условии, что истекли сроки для подачи документов с целью замены паспорта.

— изменения гражданином в установленном порядке фамилии, имени, отчества, сведений о дате (число, месяц, год) и (или) месте рождения;

— изменения пола;

- непригодности паспорта для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения;
- обнаружения неточности или ошибочности произведенных в паспорте записей.

Субъектом правонарушения является физическое лицо, вменяемое, достигшее 16-летнего возраста.

С *субъективной стороны* вина предполагает умысел либо неосторожность (например, при несвоевременной замене документа, удостоверяющего личность (паспорта)).

Дела об административных правонарушениях рассматривают должностные лица органов внутренних дел (полиции). Протоколы о совершении данных правонарушений составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции).

Статья 19.16 КоАП РФ. Умышленная порча удостоверения личности гражданина (паспорта) либо утрата удостоверения личности гражданина (паспорта) по небрежности.

Умышленное уничтожение или порча документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), либо небрежное хранение документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), повлекшее утрату документа, удостоверяющего личность (паспорта), влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере от 100 до 300 рублей.

Объект правонарушения — порядок управления.

В соответствии с п. 17 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации», гражданин обязан бережно хранить паспорт, а об утрате паспорта незамедлительно заявить в орган внутренних дел. До оформления нового паспорта гражданину по его просьбе выдается органом внутренних дел временное удостоверение личности, форма которого устанавливается МВД России.

Объективная сторона правонарушения проявляется в умышленном уничтожении или порче паспорта, либо небрежном хранении паспорта, что повлекло его утрату. Например, самостоятельное внесение произвольных записей, вклеивание фотографий детей, родственников, изображение рисунков.

При выяснении объективной стороны правонарушения следует учитывать, что использование заведомо подложного документа квалифицируется как преступление (ч. 3 ст. 327 УК РФ).

Субъект правонарушения — физическое вменяемое лицо, достигшее 16-ти летнего возраста.

Субъективная сторона — вина в форме прямого умысла. В части утраты удостоверения личности вина проявляется в качестве неосторожности.

Дела об указанных административных правонарушениях рассматриваются должностными лицами органов внутренних дел (полиции). Протоколы о совершении данных правонарушений составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции).

Статья 19.17 КоАП РФ. Незаконное изъятие документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), или принятие документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), в залог.

Незаконное изъятие должностным лицом документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), влечет наложение административного штрафа в размере от 100 до 300 рублей.

Принятие документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), в залог влечет предупреждение или наложение административного штрафа в размере 100 рублей.

Объектом правонарушения являются отношения в сфере порядка управления в Российской Федерации.

В соответствии с п. 22 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации», запрещается изъятие у гражданина паспорта, кроме случаев, предусмотренных законодательством. Такие случаи определены, например, в п. 21 названного Положения, которым установлено, что паспорт лица, заключенного под стражу или осужденного к лишению свободы, временно изымается органом предварительного следствия или судом и приобщается к личному делу указанного лица. При освобождении гражданина из-под стражи или отбытии наказания в виде лишения свободы паспорт ему возвращается. Паспорт, находящийся в незаконном владении, подлежит изъятию.

Часть 2 статьи направлена на реализацию п. 22 названного Положения, а также ст. 336 ГК РФ, в соответствии с которой предмет залога не может быть имущество, изъятное из оборота.

Объективная сторона правонарушения характеризуется действием по неправомерному изъятию паспорта или приему его в залог.

Незаконное изъятие должностным лицом удостоверения личности гражданина (паспорта) необходимо отличать от его похищения, квалифицируемого по ч. 2 ст. 325 УК РФ.

Субъектом административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 данной статьи, является должностное лицо, а ч. 2 — физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

С *субъективной стороны* правонарушение признается совершенным умышленно.

Дела об указанных административных правонарушениях рассматриваются должностными лицами органов внутренних дел (полиции). Протоколы о совершении данных правонарушений составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции).

Статья 19.18 КоАП РФ. Представление ложных сведений для получения документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство, а равно представление ложных сведений, если такие сведения послужили или могли послужить основанием для выдачи иного официального документа.

Представление заведомо ложных сведений для получения документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), в т. ч. заграничного паспорта, ли-

бо других документов, удостоверяющих личность или гражданство, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 3 000 до 5 000 рублей, на должностных лиц от 5 000 до 10 000 рублей.

Представление заведомо ложных сведений, если такие сведения послужили или могли послужить основанием для выдачи иного официального документа, предоставляющего права или освобождающего от обязанностей, если это действие не содержит признаков уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 000 до 3 000 рублей, на должностных лиц от 2 000 до 3 000 рублей.

Объектом правонарушения являются отношения в сфере порядка управления в Российской Федерации.

Данная статья обеспечивает охрану отношений, урегулированных федеральными законами от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», указами Президента РФ «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами Российской Федерации» и «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации», постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими учет населения Российской Федерации.

Объективную сторону правонарушения составляет действие, связанное с представлением заведомо ложных сведений для получения удостоверения личности, гражданина (паспорта), в т. ч. заграничного паспорта, либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство. Следует при этом учитывать, что внесение должностным лицом в удостоверение личности гражданина (паспорта) заведомо ложных сведений квалифицируется по ст. 292.1 УК РФ.

Субъектом административного правонарушения является физическое лицо, достигшее 16-ти летнего возраста, а также должностное лицо, представившее заведомо ложные сведения для получения соответствующих документов.

С *субъективной стороны* правонарушение признается совершенным умышленно.

Дела об указанных административных правонарушениях рассматриваются должностными лицами органов внутренних дел (полиции). Протоколы о совершении данных правонарушений составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции).

Статья 19.23 КоАП РФ. Подделка документов, штампов, печатей или бланков, их использование, передача или сбыт.

Подделка документа, удостоверяющего личность, подтверждающего наличие у лица права или освобождение его от обязанности, а равно подделка штампа, печати, бланка, их использование, передача либо сбыт, влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от 30 000 до 50 000 рублей с конфискацией орудий совершения административного правонарушения.

Объект правонарушения — общественные отношения по использованию прав и исполнению обязанностей граждан.

Объективная сторона правонарушения выражается в подделке документа, для подтверждения наличия права или освобождения от обязанности, подделке штампа, печати, бланка, их передачи или сбыта. Под подделкой подразумевается полное составление либо изготовление заведомо ложного документа, печати, штампа, бланка, или незаконное исправление подлинного документа.

Субъект правонарушения — юридические лица. В этом принципиальное отличие от ст. 327 УК РФ, где субъектом выступают физические лица.

Субъективная сторона — вина в форме умысла.

Дела об административных правонарушениях рассматриваются судьей. Протоколы о совершении данных правонарушений составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции).

* * *

Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти и установленный порядок управления разнообразны в силу различных факторов. Несмотря на общее начало, связанное с объектом посягательства, виды общественных отношений, связанные с реализацией государственной власти в Российской Федерации, зависят от вида осуществляемой государством деятельности. Конечно же не вызывает сомнения тот факт, что деятельность органов государственной власти связана с многообразным спектром возложенных на государственные органы функций.

Отсюда очевидное разнообразие административных правонарушений даже в рамках одной главы. Например, глава 17 КоАП РФ предусматривает деление правонарушений в зависимости от вида общественных отношений, на которые направлено посягательство. К группам таких правонарушений относятся, например, административные правонарушения, посягающие на институты законодательной, исполнительной, судебной власти; административные правонарушения, связанные с нарушением правил обращения с официальной государственной символикой, незаконным ношением форменной одежды, государственных наград и др.

Глава 19 КоАП РФ тоже разнообразна по своему содержанию, т. к. порядок управления, представляющий собой порядок осуществления распорядительной (исполнительной) деятельности государства, реализуется в различных сферах деятельности органов исполнительной власти. Такими сферами могут выступать, например, осуществление деятельности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности; деятельность органов государственной власти, связанная с паспортно-регистрационными процедурами; установленным порядком оборота официальных документов, печатей, штампов, бланков и др.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Назовите группы административных правонарушений, предусмотренных главой 17 КоАП РФ. Приведите примеры конкретных правонарушений, входящих в соответствующую группу.

2. Охарактеризуйте объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.1 КоАП РФ (невыполнение законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы). Какие сроки установлены для дачи ответа на запрос (обращение) члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы?

3. К какому виду субъекта относится субъект административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.9 КоАП РФ? Объясните свой ответ.

4. Назовите нормативные правовые акты, устанавливающие порядок официального использования государственных символов Российской Федерации.

5. Что является предметом административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.11 КоАП РФ? Какой нормативный правовой акт регламентирует вопросы, связанные с предметом данного правонарушения?

6. Дайте определение порядку управления. В каких сферах деятельности осуществляется порядок управления?

7. Что подразумевается под самоуправством? В чем основное отличие самоуправства, предусмотренного ст. 19.1 КоАП РФ и уголовно-наказуемого самоуправства в соответствии со ст. 330 УК РФ?

8. Назовите и объясните признаки законности отданного требования, как обязательного элемента при квалификации деяния, предусмотренного ст. 19.3 КоАП РФ.

9. Назовите случаи, когда паспорт гражданина Российской Федерации является недействительным. Какой нормативный правовой акт регламентирует правовые основы обращения с паспортом гражданина Российской Федерации?

10. Охарактеризуйте субъективную сторону административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.16 КоАП РФ.

Тема 18

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И ОБЩЕСТВЕННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ

Учебные вопросы:

18.1. Понятие общественного порядка и общественной безопасности.

18.2. Общая характеристика правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

18.3. Характеристика отдельных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

Вопросы обеспечения общественного порядка общественной безопасности всегда находятся в числе приоритетных объектов внимания органов государственной власти. Важное место здесь принадлежит правоохранительным органам государства, в т. ч. органам внутренних дел (полиции), призванным в соответствии с Конституцией России защищать права и свободы граждан, обеспечивать законность, правопорядок, общественную безопасность.

Отношения в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности наиболее тесно связаны с повседневной жизнью, трудовой и общественно-политической деятельностью граждан, с их правами, свободами и законными интересами. Именно поэтому проблемы охраны общественного порядка находятся в зоне повышенного интереса ученых-юристов, органов государства и их должностных лиц, общественных организаций и граждан.

Важная роль в охране общественных отношений от посягательств на них в сфере общественного порядка и общественной безопасности принадлежит нормам административной ответственности, которые содержатся в главе 20 КоАП РФ и законах субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

Данной лекции рассматриваются теоретико-правовые положения, характеризующие административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.

18.1. Понятие общественного порядка и общественной безопасности

Проблемы понятия общественного порядка и общественной безопасности обсуждаются учеными длительное время, в результате чего в настоящее время в юридической литературе изложено большое количество мнений и теоретических положений различных авторов, среди которых: Д. Н. Бахрах, В. М. Безде-

нежных, А. В. Еропкин, А. П. Коренев, В. В. Лазарев, А. В. Серегин, С. С. Яценко и многие др. Одни из них предлагают считать общественный порядок и общественную безопасность тождественными понятиями, другие считают, что общественная безопасность шире по своему содержанию, чем общественный порядок, третьи утверждают, что общественный порядок несколько шире нежели общественная безопасность.

Общественный порядок представляет собой всю совокупную систему общественных отношений, которая складывается в результате реализации социальных норм: норм права, норм морали, нравственности, норм общественных организаций, норм обычаев, традиций и ритуалов.

В общей теории права общественный порядок рассматривается как социальная категория, охватывающая систему (состояние) волевых, идеологических общественных отношений, предопределяемых экономическим базисом и характеризующихся соответствием поведения их участников господствующим в обществе социальным нормам (правовым и не правовым). Сюда входят только социально значимые общественные отношения¹.

В науке административного права принято различать понятие общественного порядка в широком и в узком смысле. Под общественным порядком в широком смысле принято понимать совокупность всех социальных связей и отношений, складывающихся в государстве, как общественное устройство под воздействием всех социальных норм. В отличие от правопорядка, включающего лишь отношения, регулируемые нормами права. Из этого следует, что общественный порядок, как более широкая категория, включает в себя и правопорядок.

В отношении общественного порядка (в узком смысле) в настоящее время, в административно-правовой литературе имеются две концепции. Так, с точки зрения М. И. Еропкина, общественный порядок — это регулируемое нормами права и морали, правилами общежития, и обычаями система волевых общественных отношений, складывающихся, главным образом, в общественных местах, а также общественных отношений, возникающих и развивающихся вне общественных мест, но по-своему характеру обеспечивающих охрану жизни, здоровья, чести, достоинства и иных прав граждан, укрепление народного достояния, обеспечение спокойствия, создание условий для деятельности предприятий, учреждений и организаций². По мнению А. В. Серегина, общественный порядок «есть урегулированная нормами права и иными социальными нормами, система общественных отношений, установление, развитие, и охрана которых обеспечивают поддержание состояния общественного и личного спокойствия граждан, уважение их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности»³.

Общественный порядок в узком смысле слова следует рассматривать как систему общественных отношений, функционирование которой обеспечивает

¹ Яценко С. С. Уголовно-правовая охрана общественного порядка: сравнительно правовой аспект. — Киев, 1986. С. 12.

² Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. — М., 1951. С. 7, 8.

³ Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. — М., 1975. С. 4, 5.

личную и общественную безопасность, поддержание ритмичности наиболее значимых социальных процессов в рамках правового государства, создание обстановки общественного спокойствия, благоприятных условий для производителей и потребителей социальных благ, уважение интересов гражданского общества, чести, национального равноправия и достоинства личности в соответствии с международными стандартами прав и свобод человека и гражданина.

Такие виды общественных отношений возникают в связи с пребыванием людей в общественных местах, использованием транспортом, необходимостью статистического учета населения и передвижения граждан по стране, приобретением, использованием, хранением оружия, взрывчатых и ядовитых веществ, функционированием некоторых предприятий, выездом за границу и въездом в Россию.

В правовом государстве все элементы общественного порядка взаимодействуют между собой и находятся под его защитой. Однако только правопорядок охраняется специальными государственно-правовыми мерами. Другие элементы общественного порядка обеспечиваются своими средствами воздействия: моральными, собственно общественными, естественными навыками и привычками, силой традиции.

Определение понятия общественного порядка в узком смысле имеет практическое значение в работе органов полиции, прокуратуры, судов, а также общественных формирований, участвующих в охране общественного порядка, акцентирует их внимание на предупреждении и пресечении конкретных преступлений и административных правонарушений, которые посягают на общественные отношения, складывающиеся в этой сфере.

Под общественным порядком в отечественной юридической литературе понимается определенное качество (свойство) системы общественных отношений, состоящее в такой упорядоченности социальных отношений, которое ведет к согласованности и ритмичности общественной жизни, беспрепятственному осуществлению участниками общественных отношений своих прав и обязанностей и защищенности их интересов, общественному и личному спокойствию¹.

А. П. Коренев интерпретирует общественный порядок как систему общественных отношений, закрепленную нормами права, морали и правилами общежития, определяющую права и обязанности участников этих отношений, призванную обеспечить жизнь, неприкосновенность, честь, достоинство и иные права граждан, охрану государственного и общественного имущества, спокойствие в общественных местах, поддержание необходимых условий для нормального функционирования предприятий, организаций и должностных лиц².

Из сказанного выше следует, что содержанием общественного порядка является система общественных отношений, складывающихся в результате соблюдения и исполнения норм права, морали и иных социальных норм. Реальный общественный порядок составляют не сами установления социальных норм, а фактически складывающиеся на их основе общественные отношения.

¹ Лазарев В. В., Попов Л. Л., Розин Л. М. Правовые основы обеспечения общественного порядка. — М., 2007.

² Административная деятельность ОВД / под ред. А. П. Коренева. — М., 2009. С. 23.

Основу общественного порядка составляют отношения, складывающиеся в общественных местах, т. е. в местах общения людей при удовлетворении их материальных, духовных потребностей, во время отдыха.

В современной юридической литературе нет единства мнений, какое место считать общественным и в каком случае. Общественное место, прежде всего, связывается с пребыванием в нем людей. К общественным принято относить места, специально предназначенные для постоянного или временного, в т. ч. эпизодического, использования для совместного труда, отдыха, досуга, занятия спортом больших и малых групп, коллективов людей, а также удовлетворения иных потребностей человека (например, спортивные и иные зрелищные сооружения, все виды общественного транспорта, учреждения, организации, учебных заведения, предприятия торговли и общественного питания, конторы, больницы, поликлиники, пляжи и т. д.)¹. Иными словами, под публичными (общественными) местами понимаются улицы, площади, транспортные магистрали, транспорт общего пользования, парки, жилые микрорайоны и иные места, свободные для доступа неопределенного круга лиц².

Толкование понятия «общественное место» в административно-правовой науке чаще всего сводится к перечислению общественных мест, без раскрытия его признаков. Например, согласно комментарию к ст. 20.1 КоАП РФ «общественное место» — это любое место, где находятся люди: квартира, улица, учреждение, предприятие, транспорт и т. д.³

С учетом вышеизложенных мнений можно сделать вывод, что главным признаком общественного места является возможность доступа и нахождения в нем различных представителей общества для удовлетворения своих жизненных потребностей и интересов.

Следует отметить, что в большинстве своем используемые определения общественного места расплывчаты, теоретизированы и трудно применимы в практической правоохранительной деятельности. В ряде случаев приводимые понятия общественного места не всегда применимы относительно совершенных в общественных местах преступлений. Так, уголовное законодательство не содержит определения общественного места, поскольку оно не является признаком для большинства составов преступлений, а является лишь признаком состава для таких преступлений, как хулиганство и вандализм, предусмотренных ст. 213 и 214 УК РФ. Однако для статистической отчетности, разработки мер по предупреждению преступлений, определения уровня преступности, общественное место, как место совершения преступления имеет большое практическое и научное значение.

¹ Безденежных. В. М. Административно-правовая борьба милиции против пьянства и алкоголизма. — М., 1976. С. 30; Бахрах Д. Н., Серегин А. В. Ответственность за нарушения общественного порядка. — М., 1977. С. 3–22.

² Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник / Д. Н. Бахрах, Ю. П. Соловей, И. М. Чемакин и др. — Екатеринбург: Диамант, 1997. Ч. 3. С. 55.

³ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. Ю. М. Козлова. — М.: Юрист, 2002. С. 842.

В законодательстве об административной ответственности в ряде статей «общественное место» является обязательным элементом объективной стороны правонарушения. Так в ст. 20.1 КоАП РФ, предусматривающей ответственность за мелкое хулиганство, конкретно указано на то, что действия подпадают под признаки данного состава правонарушения лишь в случаях, когда они совершаются в общественных местах. В ст. 20.20 установлена административная ответственность за потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах. В ст. 20.21 речь идет об ответственности за появление в общественных местах в состоянии опьянения, и приводится перечень некоторых видов общественных мест, т. е. не совсем полный, поскольку в ее диспозиции содержится оговорка — «в других общественных местах». Ответственность за нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ не только в общественных, но иных местах предусматривается ст. 20.22.

Указанный выше перечень общественных мест можно классифицировать на три категории:

- 1) общественные места постоянного пользования — улицы, площади, скверы, транспортные магистрали и т. п.;
- 2) общественные места временного пользования — магазины, театры, стадионы и т. д.;
- 3) эпизодические общественные места — лес, горный склон, озеро, река, когда там, например, проводятся те или иные мероприятия, и т. д.

Сказанное позволяет выделить следующие признаки общественного места: а) это место общего пользования; б) возможность преимущественно свободного доступа для посещения; в) предназначенность данного места для удовлетворения различных жизненных потребностей.

Таким образом, под общественным местом следует понимать места, доступные для посещения либо специально оборудованные территории и помещения общего пользования в черте городов и иных населенных пунктов либо вне их, а также средства общественного транспорта¹.

На основании изложенного, можно дать следующее определение общественного порядка, представляющего собой систему волевых общественных отношений, складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, направленных на обеспечение условий для нормального функционирования организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности.

¹ Иванько И. В. Нормативное закрепление понятия «общественное место» // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежег. всерос. науч.-практ. конф. В 2-х ч. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2011. Ч. 1. С. 209–213.

Наряду с общественным порядком одним из существенных и обязательных элементов стабильного существования любого государства является и безопасность. Обращает на себя внимание тот факт, что безопасность личности становится в нашем обществе приоритетом, свидетельством чему стало введение в главу 20 КоАП РФ термина «общественная безопасность».

Проблемы обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в Российской Федерации органически связаны с политическими, экономическими, социальными, государственно-правовыми реформами, проблемами формирования гражданского общества, демократии.

Понятие «общественная безопасность» как составная часть родового понятия «безопасность» употребляется в юридической литературе и в официальных документах как состояние, при котором защищены жизненно важные интересы страны, до минимума снижена опасность реальных и потенциальных внутренних и внешних угроз общественной безопасности и обеспечиваются возможности развития личности, общества и государства. При этом в каждой из жизненно важных сфер любое социальное противоречие имеет как внешний, так и внутренний характер, а сами противоречия являются не статическими, а динамическими категориями, постоянно меняющими свое содержание и направленность развития под воздействием соответствующих внешних и внутренних причин.

Наличие широкого круга источников возникновения угрозы общественной безопасности обуславливает необходимость обособления особой группы общественных отношений — отношений по обеспечению общественной безопасности, регулирование которых предполагает использование экономических, социально-правовых, психолого-педагогических, организационно-технических и т. п. средств, направленных на предупреждение (предотвращение) источников возникновения угроз общественной безопасности, а в конечном счете, обеспечивающих общественную безопасность.

Таким образом, общественная безопасность представляет собой состояние защищенности общественных отношений, складывающихся в области регулирования деятельности общества и государства, в сфере обеспечения общественной безопасности, нормального функционирования всех государственных и общественных институтов, реализации прав, свобод и законных интересов граждан.

Основными причинами, связанными с нарушениями общественного порядка и общественной безопасности в российском обществе, являются: социально-экономические (низкий уровень жизни, проблемы межнациональных отношений, деление общества на очень богатых и очень бедных), политическая нестабильность в обществе, нигилизм по отношению к государству и праву, ограниченная правовая культура населения страны, несовершенство законодательства, издержки деятельности правоохранительных органов, отсутствие действенного механизма реализации конституционной ответственности государства перед личностью и обществом. Все эти причины в той или иной мере влияют на эффективность не только охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на территории России, но и на процесс формирования гражданского общества.

Средствами регулирования отношений в сфере общественного порядка являются нормы права и другие социальные нормы неюридического характера (нормы морали, обычаи, правила культуры поведения). Посредством правовых норм устанавливаются общеобязательные правила поведения, вводятся запреты на совершение определенных действий, устанавливается ответственность за правонарушения, определяются задачи, функции, полномочия, формы и методы деятельности государственных органов, их должностных лиц, общественных формирований по охране общественного порядка.

Целью установления и поддержания общественного порядка является обеспечение безопасности личности, общественной безопасности, создание благоприятных условий для нормального функционирования организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности.

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности является одним из важнейших направлений деятельности правоохранительных органов, в т. ч. органов внутренних дел (полиции).

Под охраной общественного порядка следует понимать общественно-политическую и правовую категорию, выраженную в виде совокупности правовых норм, мер и средств государства и общества, направленных на поддержание и обеспечение режима законности в общественных местах, защиту прав и свобод личности, имущества, чести и достоинства, интересов государства и общества в целом, с целью сохранения порядка, общественного спокойствия, нормального функционирования предприятий, учреждений и организаций, транспорта, средств коммуникаций и устранения причин и условий их дестабилизирующих.

Таким образом, можно сделать вывод, что вопрос о соотношении понятий общественный порядок и общественная безопасность останется дискуссионным, пока не будет их единого четкого закрепления правовыми нормами. Если нет единого мнения по поводу того, что надлежит понимать под общественным порядком, а что под общественной безопасностью, то, соответственно, можно вкладывать в данные понятия разные смыслы.

18.2. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность

Прежде чем дать характеристику административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, необходимо напомнить, что административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ установлена административная ответственность.

Понятие административного правонарушения закреплено в КЛАП РФ и предусматривает состав административного правонарушения в случае наличия двух признаков — противоправности и вины лица, совершившего административное правонарушение.

Понятие «административное правонарушение» раскрывается через его основные юридические признаки, которыми являются:

— общественная вредность (общественная опасность);

- противоправность;
- виновность;
- наказуемость.

Правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность, расположены в главе 20 КоАП РФ, содержащей 40 статей, включающих 112 составов административных правонарушений.

Законодатель устанавливает в данной главе административную ответственность за совершение правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, однако при этом не разделяет их по основанию: посягают ли они на общественный порядок или на общественную безопасность.

Большинство правонарушений, предусмотренных главой 20 КоАП РФ, содержат формальные составы, характеризующиеся наличием противоправных действий либо бездействия, а также ряда факультативных признаков, приобретающих значение основных при условии указания их в норме. В нормах главы 20 КоАП РФ, содержащих формальные составы, отсутствуют указания на наступившие общественно вредные последствия, в отличие от материальных составов, в которых данные последствия имеются.

Для привлечения лица к административной ответственности необходимо установить все элементы состава административного правонарушения в области общественного порядка и общественной безопасности, которыми выступают объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона правонарушения.

Общим объектом являются все общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного (в т. ч. муниципального управления), охраняемые мерами административной ответственности. Каждое деяние, образующее административное правонарушение, посягает на конкретные общественные отношения, регулируемые административно-правовыми нормами и обеспеченные санкциями в виде конкретных административных наказаний.

В качестве *родового объекта* административных правонарушений в соответствии с главой 20 КоАП РФ выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере общественного порядка и общественной безопасности.

Непосредственным объектом посягательства являются общественная нравственность, честь и достоинство граждан, собственность, а иногда и установленный порядок управления. Дополнительным непосредственным объектом может выступать установленный порядок управления, здоровье граждан и т. д.

Объективная сторона административного правонарушения — это совокупность предусмотренных административно — правовой нормой признаков, характеризующих его внешнее проявление (основные признаки объективной стороны административного правонарушения и факультативные).

Объективную сторону составляют внешние признаки и обстоятельства поведения нарушителя. Основными признаками объективной стороны являются деяние в форме действия или бездействия (пассивное поведение), наступившие в результате деяния последствия, а также причинно-следственная связь между деянием и наступившими последствиями. Факультативными признаками объективной стороны являются обстановка, время, место, орудие и способ совершения административного правонарушения.

Признаки объективной стороны указываются в статьях 20 главы КоАП РФ либо в других федеральных законах (например, федеральном законе «О собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях и пикетированиях», федеральном конституционном законе «О чрезвычайном положении» и т. п.), а также в подзаконных нормативных правовых актах (например, в Правилах противопожарной безопасности, Правилах дорожного движения и т. п.). То есть данные признаки объективной стороны носят отсылочный или бланкетный характер.

Объективная сторона юридических составов правонарушений рассматриваемой главы характеризуется наличием противоправных действий либо бездействия.

Субъектами правонарушений являются физические вменяемые лица, достигшие возраста 16 лет (общие субъекты), специальные субъекты (родители или иных законные представители несовершеннолетних), должностные и юридические лица.

Субъективная сторона административного правонарушения — это психическое отношение лица к совершенному им деянию и его последствиям в момент совершения административного правонарушения. Ее образует вина нарушителя. Факультативными признаками субъективной стороны является мотив и цель совершенного деяния. Следует отметить, что субъективная сторона большинства юридических составов административных правонарушений, предусмотренных данной главой, характеризуется умышленной виной, тогда как неосторожная форма вины встречается довольно редко.

В юридическом анализе субъективной стороны неосторожные правонарушения, совершаемые в сфере безопасности, различаются по формам вины: легкомыслие (предвидение лицом возможности наступления вредных последствий своего действия или бездействия, соединенного с самонадеянным расчетом их предотвратить) и небрежность (непредвидение такой возможности при условии, что лицо должно было и могло предвидеть наступление указанных в законе последствий).

Низкий уровень правовой культуры и правового сознания многих людей служит именно той причиной, которая определяет неправомерное поведение человека и само отношение к совершенному правонарушению, поскольку нарушители не усматривают собственной вины и не расценивают свои действия (бездействие) в качестве общественно опасных.

18.3. Характеристика отдельных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность

Законодатель в главе 20 КоАП РФ, как уже было отмечено, не разделяет административные правонарушения на посягающие на общественный порядок и правонарушения, посягающие на общественную безопасность. Рассмотрим некоторые составы административных правонарушений, предусмотренных главой 20 КоАП РФ.

Статья 20.1 КоАП РФ. Мелкое хулиганство.

В части 1 статьи содержится понятие мелкого хулиганства: «Мелкое хулиганство, то есть нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества». Основным признаком этого правонарушения является нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу. Без этого признака не может идти речь о хулиганстве, в т. ч. и мелком.

Следует отметить, что совершение данного правонарушения свидетельствует о низкой культуре нарушителя, его эгоизме, пренебрежении интересами других людей, общества в целом, об игнорировании правил приличия и благопристойности.

С объективной стороны мелкое хулиганство представляет собой действие в виде нарушения общественного порядка, выраженное в явном неуважении к обществу. Такими действиями, указанными в статье, являются нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам, уничтожение или повреждение чужого имущества. Однако следует отметить, что в данной норме установлен исчерпывающий перечень действий.

Характер указанных действий очевиден. Каждое из них может рассматриваться в качестве мелкого хулиганства, если оно нарушает общественный порядок и выражает явное неуважение к обществу. В иных случаях совершение указанных действий влечет административную ответственность, когда это является самостоятельным правонарушением, например, образует состав правонарушения, предусмотренного ст. 7.17 КоАП РФ (уничтожение или повреждение чужого имущества).

Хулиганством может быть нарушен общественный порядок в любой сфере жизни и деятельности граждан: на производстве, в быту, в культурно-просветительных учреждениях; в любом месте нахождения людей — на улице, в лесу и т. д.

Обычно мелкое хулиганство совершается при непосредственном присутствии людей, ибо именно в такой обстановке нарушителю удастся в большей мере продемонстрировать свое неуважение к обществу. Однако для наличия состава данного правонарушения наличие признака публичности в момент совершения правонарушения не обязательно. Например, мелкое хулиганство будет иметь место и в том случае, когда лицо сделало непристойные надписи на заборе в отсутствие людей.

Общественный порядок в широком смысле, как совокупность всех социальных связей и отношений, нарушается при совершении любого правонарушения, однако ст. 20.1 КоАП РФ имеет объектом административно-правовой охраны общественный порядок в узком смысле. И кроме того содержит указание на дополнительные основные объекты — человеческое достоинство, нравственность, спокойствие граждан и собственность¹. Только мелкое хулиганство

¹ Под дополнительным непосредственным объектом правонарушения следует понимать такие общественные отношения, которые, заслуживая самостоятельной административно-правовой охраны, применительно к данной норме охраняются попутно, поскольку при

и ему подобные правонарушения посягают главным образом на общественный порядок; другие объекты административно-правовой охраны носят здесь дополнительный характер, увеличивая степень общественной опасности (вредности) мелкого хулиганства.

Состав административного правонарушения, предусмотренный ст. 20.1 КоАП РФ, будет наличествовать в действиях того или иного лица лишь в случае нарушения общественного порядка, выражающего явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества. При этом человеческое достоинство, спокойствие граждан и собственность дополняют основной непосредственный объект мелкого хулиганства, находятся в тесной связи с ним, указывают на обширность нарушенных общественных отношений, раскрывают действительную сущность данного административного правонарушения. Включение дополнительных объектов в состав мелкого хулиганства намного повысило степень общественной опасности данного правонарушения. Человеческое достоинство, спокойствие граждан и собственность, как дополнительные объекты хулиганства, имеют определенные особенности, выражающиеся в их альтернативном характере. Они могут наличествовать в конкретном правонарушении в совокупности, но один из них может и отсутствовать.

Основным и постоянным непосредственным объектом мелкого хулиганства является общественный порядок. Именно общественный порядок является основой в конструкции состава указанного правонарушения. Он основной потому, что против него в первую очередь направлено мелкое хулиганство, и он главным образом охраняется нормой, предусматривающей административную ответственность за хулиганство.

В качестве *дополнительного непосредственного объекта* мелкого хулиганства является отношения собственности. В ч. 1 ст. 20.1 законодатель четко ограничил объект уничтожения или повреждения имущества принадлежностью этого имущества (чужого) любому лицу — физическому либо юридическому. Таким образом, законодатель реализует положения Конституции России и ГК РФ по охране собственности от незаконных посягательств. Если хулиган уничтожает или повреждает свое личное имущество, то законодатель решил не вмешиваться в священное право любого собственника — владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом.

Наряду с основным непосредственным, а также дополнительными непосредственными объектами мелкого хулиганства в данном составе в ряде случаев могут присутствовать и *факультативные непосредственные объекты*¹ хулиганства. Они увеличивают степень общественной опасности деяния, однако и при

совершении данного правонарушения эти отношения в любом случае ставятся под угрозу, как и основной непосредственный объект.

¹ Факультативный объект правонарушения — это такие общественные отношения, которые, заслуживая в иных случаях самостоятельной административно-правовой защиты, при совершении данного правонарушения могут ставиться в опасность причинения вреда, но необязательно.

их отсутствии данный состав будет иметь место. Например, факультативным объектом, является установленный порядок управления, который нарушается путем воздействия на субъекты управленческой деятельности (при совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 20.1, по признаку оказания неповиновения представителю власти либо иному лицу, исполняющему обязанности по охране общественного порядка). Часть 2 предусматривает ответственность за хулиганство, сопряженное с неповиновением законному требованию лиц, указанных в диспозиции этой части статьи.

Конкретный круг лиц, неповиновение законным требованиям которых влечет административную ответственность по ч. 2 данной статьи, приводится в ст. 19.3 и 19.4 КоАП РФ. При наличии хулиганства, сопряженного с указанными правонарушениями, дополнительной квалификации и по ст. 19.3 или 19.4 не требуется.

Субъект ответственности и субъективная сторона правонарушения, приведенного в ч. 2 статьи, те же, что и по ч. 1.

Федеральным законом от 18 марта 2019 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» ст. 20.1 КоАП РФ дополнена новыми нормами (3, 4 и 5 частями). Необходимость внести данные нормы в указанную статью возникла в связи с бурным развитием новых передовых информационных технологий, а также защитой прав, свобод и интересов граждан, которые нарушаются с помощью технологий интернет-сообщества.

В связи с этим, в ч. 3 ст. 20.1 внесена норма, которая устанавливает административную ответственность за «распространение в информационно-телекоммуникационных сетях, в т. ч. в сети Интернет, информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции России или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных ст. 20.3.1 КоАП РФ, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния».

Административная ответственность за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 данной статьи, установлена в ч. 4 ст. 20.1.

В ч. 5. ст. 20.1 установлена ответственность за действия, предусмотренные ч. 3 настоящей статьи, совершенные лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение более двух раз.

В примечании к ст. 20.1 сказано, что «обо всех случаях возбуждения дел об административных правонарушениях, предусмотренных частями 3–5 настоящей статьи, в течение двадцати четырех часов уведомляются органы прокуратуры Российской Федерации».

Следует отметить, что МВД России подготовлены Методические рекомендации об алгоритме действий сотрудников полиции при получении информации, содержащей признаки административного правонарушения по ч. 3–5

ст. 20.1 КоАП РФ¹, которые предусматривают административную ответственность за оскорбление власти в Сети. Так, определены действия полицейских при поступлении в органы внутренних дел заявления, сообщения об обнаружении в информационно-телекоммуникационных сетях информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции России или органам государственной власти, а также при непосредственном выявлении признаков административного правонарушения.

В частности, сотрудники полиции должны выявить источник распространения информации; распространяющее ее лицо; место и время совершения правонарушения. Кроме того, устанавливается следующая совокупность критериев для признания исследуемых сведений незаконными в соответствии с КоАП: информация: предназначена для неопределенного круга лиц, а не используется в личной переписке интернет-пользователей; содержит оскорбления в адрес вышеуказанных ценностей или субъектов; изложена в грубой форме с использованием нецензурной лексики (бранные и матерные слова, а также производные от них), изображений порнографического или иного непристойного содержания, не приемлемого обществом, сравнительных образов и других оскорбительных выражений; лицо противопоставляет себя окружающим, демонстрирует надменность, цинизм, унижительное отношение к обществу, государству и его символам.

Отмечается, что в случае отсутствия хотя бы одного из перечисленных условий выносится определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении. При наличии всех этих условий информация направляется в экспертно-криминалистическое подразделение.

В случае получения положительного заключения экспертизы и установления состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 20.1, принимаются меры по документированию последнего и закреплению необходимых доказательств (в частности, отбор объяснений, акт исследования интернет-страницы). Затем проверяется наличие или отсутствие факта привлечения лица к административной ответственности по ч. 3 и 4 ст. 20. 1 КоАП РФ посредством модуля «Административная практика» сервиса обеспечения охраны общественного порядка и составляется протокол об административном правонарушении по ч. 3–5 ст. 20.1 КоАП РФ. Электронная копия материалов дела направляется в Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка МВД посредством системы электронного документооборота. Далее материалы административного дела направляются в течение 24 часов в территориальную прокуратуру, в т. ч. для проверки обоснованности направления материалов в суд. При положительном решении прокуратуры дело отправляется на рассмотрение судьи районного суда.

При наличии отрицательного экспертного заключения, отсутствии признаков административного правонарушения по ч. 3–5 ст. 20.1, а также получении отрицательного ответа прокуратуры выносится постановление о прекраще-

¹ URL: <https://adv-simfi.ru> (дата обращения: 22.02.2022).

нии производства по делу. Если содержащаяся в материалах дела информация не относится к органам государственной власти Российской Федерации (Президент Российской Федерации, Совет Федерации и Госдума, Правительство Российской Федерации, российские суды) или государственным символам (флаг, герб, гимн России), правоохранители рассмотрят вопрос о наличии признаков административных правонарушений, предусмотренных статьями ст. 5.61, 20.3.1, 13.15, 7.14.1 КоАП РФ.

Субъектом мелкого хулиганства по ч. 1, 2 и 3 может быть лицо, достигшее 16-летнего возраста. По ч. 4 субъектом является лицо, привлекаемое к административной ответственности за повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 20.1 КоАП РФ. Субъектом мелкого хулиганства по ч. 5 может быть лицо, ранее подвергнутое административному наказанию за административное правонарушение, предусмотренное ч. 3 ст. 20.1 КоАП РФ, более двух раз.

С субъективной стороны мелкое хулиганство характеризуется умыслом, обычно прямым. Но возможны случаи его совершения с косвенным умыслом. Важным элементом субъективной стороны мелкого хулиганства является мотив удовлетворения индивидуалистических потребностей, самоутверждения за счет игнорирования достоинства других людей.

Протоколы об административных правонарушениях составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции) (ч. 1 ст. 28.3, п. 1 ч. 2 ст. 28.3).

Дела о мелком хулиганстве по ч. 1 и 2 ст. 20.1 рассматривают должностные лица органов внутренних дел (полиции) (ч. 1 ст. 23.3), а в случае передачи дела для решения вопроса о назначении административного ареста — судьи (ч. 2 и 3 ст. 23.1). Дела о мелком хулиганстве по части 3–5 ст. 20.1 рассматривают судьи (ч. 1 ст. 20.1).

Ответственность за грубое нарушение общественного порядка, выражающееся в явном неуважении к обществу, совершенное с применением оружия или предметов, используемых в качестве оружия, по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, влечет уголовную ответственность по ч. 1 ст. 213 УК РФ, а при совершении того же деяния группой лиц по предварительному сговору, либо если это связано с сопротивлением представителю власти либо иному лицу, исполняющему обязанности по охране общественного порядка или пресекающему нарушение общественного порядка, — по ч. 2 этой статьи.

На основании вышесказанного, необходимо сделать вывод о том, что мелкое хулиганство является сложным много объектным правонарушением. Основным родовым, видовым и основным непосредственным объектом хулиганства является общественный порядок, дополнительными непосредственными альтернативными объектами — человеческое достоинство, спокойствие граждан и чужая собственность, факультативным непосредственным объектом — установленный порядок управления.

Статья 20.2 КоАП РФ. Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

Объектом правонарушения, предусмотренного данной статьей, выступают общественные отношения, сложившиеся при охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности во время организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

Объективная сторона выражается следующими деяниями, которые образуют отдельные составы административного правонарушения, а именно:

1) нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2–4 и 9 настоящей статьи (ч. 1);

2) вовлечение несовершеннолетнего в участие в несанкционированных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях или пикетированиях, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния (ч. 1.1);

3) организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, за исключением случаев, предусмотренных ч. 7 настоящей статьи (ч. 2);

4) действия (бездействие), предусмотренные ч. 1 и 2 настоящей статьи, повлекшие создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры либо превышение норм предельной заполняемости территории (помещения), если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 3);

5) действия (бездействие), предусмотренные ч. 1 и 2 настоящей статьи, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 4);

6) нарушение участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, за исключением случаев, предусмотренных ч. 6 настоящей статьи (ч. 5);

7) действия (бездействие), предусмотренные ч. 5 настоящей статьи, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 6);

8) участие в несанкционированных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях или пикетированиях, повлекших создание помех функционированию объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры (ч. 6.1);

9) использование в ходе публичного мероприятия отличительного знака (признака) представителя средства массовой информации, предусмотренного ч. 5 ст. 6 федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», лицом, не имеющим права на его использование (ч. 6.2);

10) организация либо проведение несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ либо активное участие в таких публичных мероприятиях, если это осложнило выполнение работниками указанных установки, источника или пункта своих служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды (ч. 7);

11) повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частями 1–6.1 настоящей статьи, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния (ч. 8);

12) нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка сбора, возврата, перечисления в доход федерального бюджета или расходования денежных средств на организацию и проведение публичного мероприятия, непредставление или несвоевременное представление в уполномоченный орган отчета о расходовании собранных для организации и проведения публичного мероприятия денежных средств и (или) иного имущества либо его представление в неполном объеме или в искаженном виде (ч. 9);

13) перечисление (передача) денежных средств и (или) иного имущества для организации и проведения публичного мероприятия, совершенное лицом, которое не вправе перечислять (передавать) денежные средства и (или) иное имущество в этих целях в соответствии с федеральным законом (ч. 10).

В соответствии со ст. 31 Конституции России граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Указанные термины означают:

— митинг — массовое собрание граждан для публичного выражения отношения к действиям лиц и организаций, событиям общественно-политической жизни;

— уличное шествие — организованное массовое движение людей по пешеходной или проезжей части улицы, проспекта с целью привлечения внимания к каким-либо проблемам;

— демонстрация — публичное выражение группой людей общественно-политических настроений с использованием во время шествия плакатов, транспарантов и иных наглядных средств;

— пикетирование — наглядная демонстрация группой граждан своих настроений и взглядов без шествия и звукоусиления.

Установленный порядок организации и проведения предусмотрен Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Организация состоит в совершении ряда действий, направленных на обеспечение соответствия проводимого мероприятия требованиям действующего законодательства (уведомление властей, обеспечение техническими средствами и т. д.). Организаторами выступают лица, уполномоченные участниками собраний, митингов, демонстраций и т. д. вступать от их имени в отношения с органами власти по поводу проводимого мероприятия. Нарушение установленного порядка проведения мероприятий может выражаться в нарушении об-

публичного порядка и общественной безопасности, в несоблюдении времени, места, целей заявленного мероприятия и других действиях участниками.

Согласно ст. 4 указанного федерального закона к организации публичного мероприятия относятся:

1) оповещение возможных участников публичного мероприятия и подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления;

2) проведение предварительной агитации;

3) изготовление и распространение средств наглядной агитации;

4) другие действия, не противоречащие законодательству Российской Федерации, совершаемые в целях подготовки и проведения публичного мероприятия.

Субъектами правонарушения могут являться граждане (участники или организаторы собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетирований), должностные лица, юридические лица.

С субъективной стороны часть правонарушений характеризуются виной в форме умысла, а другие — виной в форме умысла или неосторожности.

Протоколы о комментируемом правонарушении уполномочены составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3).

Дела об административном правонарушении рассматриваются судьями (ч. 1 ст. 23.1).

Статья 20.3 КоАП РФ. Пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами.

Объектом правонарушения, предусмотренного данной статьей, являются общественный порядок и общественная безопасность. Демонстрирование фашистской атрибутики и символики в целях ее пропаганды запрещено.

Объективная сторона административного правонарушения выражается:

1) в пропаганде либо публичном демонстрировании нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами;

2) изготовлении или сбыте в целях пропаганды либо приобретении в целях сбыта или пропаганды нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами.

Указанная в ст. 20.3 символика запрещена федеральными законами от 19 мая 1995 г. № 80-ФЗ «Об увековечении Победы советского народа

в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» и от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

В примечании к ст. 20.3 указано, что «...Положения настоящей статьи не распространяются на случаи использования нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, при которых формируется негативное отношение к идеологии нацизма и экстремизма и отсутствуют признаки пропаганды или оправдания нацистской и экстремистской идеологии».

Субъектом правонарушения являются граждане, должностные лица, юридические лица.

С субъективной стороны правонарушение является умышленным.

Протоколы об административных правонарушениях уполномочены составлять должностные лица органов внутренних дел (п. 1 ч. 2 ст. 28.3). Дела об административных правонарушениях, предусмотренных комментируемой статьей, рассматривают судьи (ч. 1 ст. 23.1).

Статья 20.5 КоАП РФ. Нарушение требований режима чрезвычайного положения.

Объектом правонарушения, предусмотренного комментируемой статьей, являются общественные отношения, складывающиеся в процессе обеспечения порядка в общественных местах в условиях чрезвычайного положения.

Объективная сторона правонарушения выражается в нарушении требований режима чрезвычайного положения (за исключением нарушения правил комендантского часа). Требования режима чрезвычайного положения предусмотрены федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» и состоят в определенных временных ограничениях и запретах, которые устанавливаются указом Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения.

Субъектом правонарушения выступают граждане и должностные лица.

С субъективной стороны правонарушение может быть как умышленным, так и неосторожным.

Протоколы об административном правонарушении уполномочены составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3), должностные лица органов, специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (п. 7 ч. 2 ст. 28.3). Дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями (ч. 1 ст. 23.1).

Статья 20.13 КоАП РФ. Стрельба из оружия в отведенных для этого местах с нарушением установленных правил или в не отведенных для этого местах.

Объектом правонарушения, ответственность за которое предусмотрена данной статьей, являются общественный порядок и общественная безопасность.

В соответствии с федеральным законом «Об оружии» под оружием понимаются «устройства и предметы, конструктивно предназначенные для пораже-

ния живой или иной цели, подачи сигналов». Поскольку диспозиция комментируемой статьи не уточняет, из какого оружия производится стрельба, можно полагать, что под такой стрельбой следует понимать стрельбу, произведенную из огнестрельного, метательного и другого оружия. Диспозиция статьи является бланкетной. Для определения характера правонарушения необходимо обратиться к нормам актов, регулирующих порядок использования оружия в различных условиях: при охране объектов, учреждений, предприятий, организаций, общественного порядка, в тирах и на стендах, при съемках кинематографической продукции и т. д.

Объективная сторона правонарушения выражается только в действии: стрельба из оружия в населенных пунктах, или стрельба из оружия в других, не отведенных для этого местах, или стрельба с нарушением правил, установленных в отведенном для этого месте. Под населенным пунктом следует понимать место проживания людей, имеющее статус города, поселка, деревни, села и т. д. Стрельбой из оружия в других не отведенных для этого местах следует считать стрельбу на пустырях, в лесу, в поле, где есть вероятность появления людей (кроме стрельбы в тех случаях, когда она осуществляется в соответствии с установленными правилами). Специально отведенными для стрельбы местами являются полигоны, стрельбища, стрелковые и охотничьи стенды, тир, принадлежащие организациям, предприятиям, учреждениям любой формы собственности, открытые по разрешению соответствующих органов, где осуществляется соблюдение правил установленной безопасности. Нарушение правил при стрельбе в отведенных для этого местах состоит в несоблюдении предусмотренных законодательством мер безопасности. Правонарушением считается стрельба из оружия в не отведенных для этого местах, если не наступили вредные последствия. Указанные действия, повлекшие наступление вредных последствий, должны квалифицироваться в зависимости от характера и степени тяжести по статьям УК РФ.

Условием привлечения к административной ответственности является наличие у лица права на хранение и использование оружия.

Субъектами данного правонарушения могут являться граждане Российской Федерации, пользующиеся или владеющие оружием в соответствии с установленным порядком и правилами. Соответствующие деяния должностных лиц, использующих оружие для выполнения служебных обязанностей, подпадают под действие иных норм. Лица, владеющие оружием незаконно, за совершение указанных действий несут уголовную ответственность.

С *субъективной стороны* правонарушение может быть совершено умышленно или по неосторожности.

Протоколы об административном правонарушении уполномочены составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3), должностные лица войск национальной гвардии Российской Федерации (п. 103 ч. 2 ст. 28.3). Дела об административных правонарушениях рассматриваются судьями (ч. 1 ст. 23.1).

Статья 20.18 КоАП РФ. Блокирование транспортных коммуникаций.

Объектом правонарушения являются общественный порядок и общественная безопасность, безопасная эксплуатация транспортных коммуникаций, а также безопасность движения транспорта.

Объективная сторона выражается в организации блокирования, а равно в активном участии в блокировании транспортных коммуникаций. Организация блокирования состоит в подготовке к блокированию, агитации в пользу блокирования, распределении ролей рядовых участников акции, т. е. в осуществлении действий направленных на проведение блокирования транспортных коммуникаций. Активное участие выражается в действиях по перекрытию различных путей сообщения и созданию препятствий для перемещения транспортных средств по транспортным коммуникациям. Транспортными коммуникациями считаются все виды путей сообщения: железнодорожные, водные пути, авто-транспортные магистрали.

Объективная сторона правонарушения выражается в действии по организации блокирования транспортных коммуникаций или в принятии активного участия в таком блокировании, т. е. в устройстве препятствий, делающих невозможным движение транспортных средств по путям сообщения, водным и воздушным путям, автомагистралям. Под препятствием следует понимать нагромождение различных предметов, транспортных средств, присутствие людей на пути следования транспортного средства и т. д., делающих такое движение невозможным. Если такое действие повлекло разрушение коммуникаций или причинение им вреда, оно не может быть квалифицировано как административное правонарушение, а квалифицируется по нормам УК РФ.

Субъектами рассматриваемого правонарушения являются граждане, достигшие шестнадцатилетнего возраста, а также должностные и юридические лица.

Субъективная сторона данного правонарушения выражается в прямом умысле.

Протоколы об административных правонарушениях уполномочены составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 1 ст. 28.3). Дела об административных правонарушениях рассматривают судьи (ч. 1 ст. 23.1).

Статья 20.20 КоАП РФ. Потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах.

Объектом противоправного посягательства, предусмотренного данной статьей, являются общественный порядок и общественная безопасность, общественная нравственность, здоровье людей.

Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» содержит определение понятия «алкогольная продукция» — пищевая продукция, которая произведена с использованием или без использования этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержа-

щей пищевой продукции, с содержанием этилового спирта более 0,5 процента объема готовой продукции, за исключением пищевой продукции в соответствии с перечнем, установленным Правительством Российской Федерации. Алкогольная продукция подразделяется на такие виды, как спиртные напитки (в т. ч. водка, коньяк, виноградная водка, бренди), вино, крепленое вино, игристое вино, включая российское шампанское, виноградо содержащие напитки, плодовая алкогольная продукция, плодовые алкогольные напитки, пиво и напитки, изготавливаемые на основе пива, сидр, пуаре, медовуха.

Не допускается потребление (распитие) алкогольной продукции в общественных местах, указанных в ст. 16 указанного закона, в т. ч. во дворах, в подъездах, на лестницах, лестничных площадках, в лифтах жилых домов, на детских площадках, в зонах рекреационного назначения (в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом), за исключением потребления (распития) алкогольной продукции, приобретенной в организациях, у крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей, признаваемых сельскохозяйственными товаропроизводителями, потребления (распития) пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, приобретенных у индивидуальных предпринимателей, при оказании этими организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания в местах оказания таких услуг, а также несовершеннолетними.

Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (ст. 40) в Российской Федерации запрещается потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ, заключается в действии — распитии алкогольной продукции на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах, за исключением организаций торговли и общественного питания, в которых разрешена продажа алкогольной продукции в разлив.

Потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, а также в других общественных местах либо невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он потребил наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, новые потенциально опасные психоактивные вещества или одурманивающие вещества на улице, стадионе, в сквере, парке, в транспортном средстве общего пользования, а также в другом общественном месте образует состав правонарушения, предусмотренного ч. 2 комментируемой

статьи. Объективные признаки этого правонарушения такие же, что и в ст. 6.9. КоАП РФ. Для рассматриваемого правонарушения обязательным признаком является место его совершения — улицы, стадионы, скверы, парки, транспортное средство общего пользования и другие общественные места.

По ч. 3 данной статьи к административной ответственности привлекаются иностранные граждане или лица без гражданства за совершение действий, указанных в ч. 2.

Субъектами правонарушения, предусмотренного в данной статье, являются лица, достигшие шестнадцатилетнего возраста.

С субъективной стороны правонарушение может быть совершено только умышленно.

Отграничение комментируемого состава административного правонарушения от ст. 20.22 Кодекса следует проводить по объективной стороне — появлении, распитии, потреблении несовершеннолетними алкогольной и спиртосодержащей продукции либо наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача.

Протоколы составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции) (ч. 1 ст. 28.3).

Дела об административных правонарушениях по ч. 1 ст. 20.20 рассматривают должностные лица органов внутренних дел (полиции) (ст. 23.3); по ч. 2 — должностные лица органов внутренних дел (полиции) или судьи, если возникает вопрос о применении административного ареста — судьи (ч. 2 ст. 23.1); по ч. 3 ст. 20.20 — судьи (ч. 1 ст. 23.1).

Статья 20.21 КоАП РФ. Появление в общественных местах в состоянии опьянения.

Объектом противоправного посягательства, предусмотренного комментируемой статьей, являются общественный порядок и общественная безопасность, общественная нравственность, человеческое достоинство, а также здоровье и жизнь людей (например, обморожение или смерть в сильные морозы), которые, появляясь в общественных местах в состоянии сильного опьянения, создают реальную угрозу как для самих себя, так и для окружающих.

Конституционный Суд Российской Федерации подчеркнул, что норма этой статьи направлена на защиту общественного порядка, общественной нравственности, на устранение опасности для жизни и здоровья людей, которые в состоянии опьянения создают реальную угрозу как для самих себя, так и для окружающих¹.

К общественным местам, где запрещено появление в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, относятся: улицы, стадионы, скверы, парки, транспортные средства общего пользования, а также дворы, подъезды, лестничные площадки, лифты жилых домов, зрелищные учреждения (театры, кинотеатры, дворцы культуры), пляжи и т. п.

¹ Определение Конституционного суда РФ от 16.10.2003 № 328-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Парского Сергея Николаевича на нарушение его конституционных прав статьей 20.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Появление на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, квалифицируется как правонарушение независимо от того, в результате потребления алкогольной, спиртосодержащей продукции, наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача наступило такое опьянение, употреблялись ли спиртные напитки в ресторане, дома или в гостях. Если последние распивались в общественном месте, то в действиях гражданина могут одновременно иметь место два последовательно совершаемых правонарушения, предусмотренные ст. 20.20 и 20.21.

Особенность *объективной стороны* рассматриваемого правонарушения заключается в следующем:

— лицо находится в общественном месте не просто в пьяном виде, а оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, если поведение лица в состоянии опьянения явно нарушает общепризнанные нормы (непристойные высказывания или жесты, грубые выкрики, назойливое приставание к гражданам и т. п.);

— нарушитель находится в общественном месте в неприличном виде (грязная, мокрая, расстегнутая одежда, неопрятный внешний вид, вызывающий брезгливость и отвращение);

— из-за опьянения лицом полностью или в значительной степени утрачена способность ориентироваться (бесцельно стоит или бесцельно передвигается с места на место, нарушена координация движений и т. п.);

— полная беспомощность пьяного (бесчувственное состояние).

Для квалификации правонарушения по данной статье не имеет значения, в результате употребления каких напитков или препаратов лицо пришло в состояние опьянения.

Субъектами рассматриваемого административного правонарушения могут быть лица, достигшие 16-летнего возраста.

С субъективной стороны правонарушение характеризуется умышленной формой вины.

Протоколы составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции) (ч. 1 ст. 28.3). Дела об административных правонарушениях рассматривают должностные лица органов внутренних дел (полиции) (ст. 23.3) или судьи, если возникает вопрос о применении административного ареста (ч. 2 ст. 23.1).

Статья 20.22 КоАП РФ. Нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ.

Данная статья корреспондирует со ст. 5.35 КоАП РФ (неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних).

Нормы данной статьи, а также федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» направлены на предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление причин и условий, способствующих этому.

Объектами рассматриваемого правонарушения являются отношения в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности, а также в сфере обеспечения здоровья, прав и интересов несовершеннолетних.

Объективная сторона близка к объективной стороне административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.20 и 20.21.

Понятие алкогольной и спиртосодержащей продукции закреплено в федеральном законе «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции». О понятиях наркотических средств, психотропных веществ, иных одурманивающих веществ см. комментарий к ст. 6.8 КоАП РФ.

Административное правонарушение, предусмотренное рассматриваемой статьей, необходимо отличать от преступления, выражающегося в вовлечении несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий, а именно: вовлечение несовершеннолетнего в систематическое употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ, в занятие бродяжничеством или попрошайничеством, совершенное лицом, достигшим 18-летнего возраста (см. ст. 151 УК РФ).

Субъектами рассматриваемого правонарушения в соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации и ст. 25.3 КоАП РФ являются родители, усыновители, опекуны или попечители несовершеннолетнего.

Субъективная сторона состава комментируемого правонарушения представляет собой вину родителей или иных законных представителей несовершеннолетнего в форме умысла или неосторожности. Причем это не чужая вина, т. е. несовершеннолетнего, а вина и административная ответственность его родителей или иных законных представителей за невыполнение возложенных на них обязанностей по осуществлению должного надзора за поведением несовершеннолетних, обеспечению физического, психического, духовного и нравственного развития своих детей, подготовки их к общественно полезному труду.

Протоколы о данных правонарушениях составляют должностные лица органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3). Дела об административных правонарушениях, предусмотренных комментируемой статьей, рассматривают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (ст. 23.2).

Статья 20.29 КоАП РФ. Производство и распространение экстремистских материалов.

Данная статья введена в КоАП РФ в целях реализации федерального закона от 15 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», нормы которого направлены на защиту прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечение целостности и безопасности Российской Федерации.

Объектом правонарушения, предусмотренного данной статьей, являются общественные отношения в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Объективная сторона правонарушения выражается в массовом распространении экстремистских материалов, а равно в их производстве либо хранении в целях массового распространения.

Под массовым распространением экстремистских материалов следует понимать деятельность, направленную на ознакомление с экстремистскими материалами неопределенного круга читателей, зрителей, радиослушателей, телезрителей. Массовое распространение экстремистских материалов рассчитано на неопределенный круг потребителей. Не является массовым распространением передача экстремистских материалов определенному субъекту для осуществления профессиональной деятельности, когда данные материалы выступают предметом профессиональной деятельности. Не является массовым распространением передача экстремистских материалов определенному субъекту для ознакомления без цели последующего массового распространения. Установление экстремистских материалов носит абсолютно определенный характер. Материал считается экстремистским, если он содержится в опубликованном федеральном списке экстремистских материалов¹.

Субъектами данного правонарушения выступают граждане, должностные лица, юридические лица. В ст. 15 (ч. 4) упомянутого закона указывается, что «автор печатных, аудио-, аудиовизуальных и иных материалов (произведений), предназначенных для публичного использования и содержащих хотя бы один из признаков, предусмотренных ст. 1 данного Федерального закона, признается лицом, осуществляющим экстремистскую деятельность».

Субъективная сторона данного правонарушения характеризуется умышленной виной в форме прямого умысла.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных данной статьей, возбуждаются прокурором (ч. 1 ст. 28.4). Протоколы об административных правонарушениях также вправе составлять должностные лица органов внутренних дел (полиции) (п. 1 ч. 2 ст. 28.3). Дела такого рода рассматриваются судьями (ч. 1 ст. 23.1).

¹ Информационные материалы признаются экстремистскими федеральным судом по месту их обнаружения, распространения или нахождения организации, осуществившей производство таких материалов, на основании представления прокурора или при производстве по соответствующему делу об административном правонарушении, гражданскому или уголовному делу. Федеральный список экстремистских материалов формируется на основании поступающих в Минюст России копий вступивших в законную силу решений судов о признании информационных материалов экстремистскими. При этом наименования и индивидуализирующие признаки информационных материалов включаются в федеральный список экстремистских материалов в строгом соответствии с резолютивной частью решения суда.

* * *

Административная ответственность является важнейшим элементом защиты интересов личности, общества и государства от совершения правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

Общественный порядок и общественная безопасность являются важными самостоятельными объектами административно-правовой защиты, охраняемые нормами административной ответственности и имеющими отличия от иных общественных отношений, также охраняемых административно-правовыми нормами.

Общественный порядок — это система волевых общественных отношений, урегулированных правовыми и иными социальными нормами, складывающихся в общественных местах, обусловленных потребностями общества и личности и возникающих вследствие соблюдения социальных норм.

Существует тесная связь общественного порядка и общественной безопасности. Последняя, с юридической точки зрения, понимается как система общественных отношений, связанная с обеспечением спокойствия граждан, неприкосновенностью жизни и здоровья индивида, нормальными условиями труда и отдыха граждан, функционированием государственных органов, учреждений, общественных организаций, предприятий и других подобных коллективных субъектов. Общественный порядок позволяет обеспечивать безопасность; меры по обеспечению общественной безопасности, в свою очередь, являются фактором поддержания надлежащего правопорядка в обществе.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Дайте понятие общественного порядка.
2. Сформулируйте понятие общественной безопасности.
3. Как соотносятся понятия «общественный порядок» и «общественная безопасность»?
4. Назовите родовой объект правонарушений, содержащихся в главе 20 КоАП РФ.
5. Что понимается под мелким хулиганством?
6. Что понимается под общественным местом?

Тема 19

ЗАКОННОСТЬ И ДИСЦИПЛИНА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Учебные вопросы:

19.1. Понятие и сущность законности и дисциплины в государственном управлении.

19.2. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

Государственное управление как объект административно-правового воздействия обладает определенными свойствами, среди которых выделяют законность и дисциплину.

В основе законности лежит верховенство Конституции России, федеральных конституционных и других законов, которое играет главенствующую роль в регулировании общественных отношений. Государственное управление осуществляется на основе и во исполнение закона. Все подзаконные акты субъектов государственного управления должны соответствовать закону. В случае несоответствия акта управления закону применяется закон, а акт управления должен быть приведен в соответствие с законом либо отменен.

Одним из принципов в государственном управлении является принцип реальности законности, означающий достижение фактического исполнения норм законов в управленческой деятельности в целях охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Обеспечение законности в сфере государственного управления — это деятельность специально уполномоченных субъектов, а также граждан и объединений: по недопущению в деятельности органов исполнительной власти нарушений требований, закрепленных в действующих нормативных правовых актах; своевременному и полному предупреждению правонарушений, причин и условий, их порождающих; привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности. Данная тема является продолжением изучения тем, посвященных механизму административно-правового регулирования, является актуальной и одной из основополагающих для таких дисциплин, как «Административно-процессуальное право», «Административная деятельность полиции», «Практикум по административной юрисдикции».

Целью лекции является изучение понятия, сущности и видов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

К задачам лекции относятся:

Учебные:

- изучение понятия законности и дисциплины в государственном управлении и общей характеристики способов их обеспечения;
- усвоение понятия государственного контроля и его видов;
- изучение понятия, сущности и видов государственного надзора как способа обеспечения законности в государственном управлении;
- усвоение института обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Воспитательные:

- стимулирование активной познавательной деятельности обучающихся;
- формирование сознательного отношения к процессу обучения, профессионального кругозора и правовую культуру.

Обучающийся приобретает компетенцию по знанию норм материального административного права о понятии, сущности и видах способов обеспечения законности в государственном управлении.

19.1. Понятие и сущность законности и дисциплины в государственном управлении

Государство XXI века как политическая форма организации общества, реализующая функцию управления, строится на фундаментальных основах, к числу которых относятся законность и дисциплина. Государственное управление, призванное решать огромный спектр задач в сфере функционирования государства, базируется на законности, которая в общем понимании подразумевается как повсеместное и неукоснительное соблюдение всеми видами субъектов требований закона. Посредством совершения широкого комплекса действий (нормотворчество, реализация властных полномочий, применение внесудебного принуждения и юрисдикционной деятельности, использование механизмов принуждения и т. д.) законность поглощает весь процесс государственного управления, обеспечивает единообразное понимание и применение правовых норм в различных видах управленческих отношений: субординации, координации и реординации. Законность выступает объективным и неперенным условием эффективности государственного управления.

В государственном управлении законность отображается в трех аспектах — как принцип, режим и метод деятельности органов государственной власти и должностных лиц. В юридической литературе законность рассматривается с разных сторон: как принцип государственной деятельности, как метод государственного руководства обществом, и как режим, система взаимоотношений населения с государственными органами¹. На современном этапе развития науки административного права с данным соглашается большинство ученых. «Законность — это принцип, режим и метод функционирования общества

¹ Бахрах Д. Н. Вопросы законности в государственном управлении // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 1992. — № 3. — С. 3, 4.

и государства, в основе которых лежит точное исполнение законов и иных нормативно-правовых актов государством, государственными органами, должностными лицами, общественными объединениями и гражданами»¹.

К числу общепринятых определений законности относится следующее: «законность — это требование точного и неуклонного соблюдения и исполнения законов, иных нормативных правовых актов всеми государственными органами, должностными лицами, негосударственными организациями и гражданами»².

Встречаются и более подробные определения законности, например, «законность — это соблюдение нормативных предписаний, содержащихся в Конституции, федеральных конституционных законах, федеральных законах, указах Президента, актах Правительства Российской Федерации, актах иных федеральных органов власти и управления, а также соблюдение предписаний, содержащихся в законах и иных нормативных актах органов власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, и предписаний, содержащихся в судебных решениях, принятых судами различной инстанции и юрисдикции»³.

Законность как принцип (принцип — это основополагающая идея; исходное; основные начала; положения, определяющие сущность права и ее отраслей; то, что определяет направленность правового регулирования) является конституционным принципом, на которые опираются и руководствуются в своей практической деятельности органы управления и должностные лица. Основная сущность принципа законности отражена в ст. 15 Конституции России, заключающаяся в том, что главенствующее положение в российской правовой системе занимают её нормы. Положения Конституции России имеют высшую юридическую силу, прямое действие и применяются на всей территории государства. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции. Органы публичной власти, к которым относятся органы государственной власти и органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию России и законы.

Необходимо отметить следующие российские конституционные положения:

1) государство обязано соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2);

2) права и свободы человека и гражданина определяют основы подзаконной деятельности исполнительной власти и местного самоуправления (ст. 18);

3) государство гарантирует равенство всех перед законом, равенство прав и свобод человека и гражданина, равенство мужчины и женщины (ст. 19), а также их защиту (ч. 1 ст. 45);

¹ Теория государства и права: учебник / А. А. Гогиг, Д. А. Липинский, А. В. Малько [и др.]; под ред. А. В. Малько, Д. А. Липицкого. — М.: Проспект, 2016. С. 285.

² Теория государства и права: учебник / У. Э. Батлер, З. Ш. Гафуров, Г. И. Денисов [и др.]. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2016. С. 348.

³ Овчинников Н. А. Административно-правовое регулирование обеспечения законности в системе МВД России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011. С. 7.

4) органы публичной власти и их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (ч. 2 ст. 24);

б) права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55).

Соблюдение конституционных требований означает, что все субъекты права определяют свое поведение с обязательным учетом имеющихся юридических запретов (пассивное поведение), и (или) совершают действия, направленные на достижение личностных целей (активное поведение).

При характеристике *принципа законности* следует учитывать также соотношение норм международного права и российского законодательства. Конституция РФ в ч. 4 ст. 15 закрепила норму, согласно которой правила международных договоров Российской Федерации имеют приоритет над нормами ее внутригосударственного законодательства. Однако, несмотря на обозначенное положение, в ст. 79 Конституции закреплено, что «Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами Российской Федерации, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации». Важно отметить нововведение о том, что «решения межгосударственных органов, принятые на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолковании, противоречащем Конституции Российской Федерации, не подлежат исполнению в Российской Федерации».

Как *метод законности* означает такое свойство государственного управления, которое основано на едином понимании и применении нормативных правовых норм и выражается в обязанности субъектов права действовать (бездействовать) в рамках своей компетенции, соответствует способу, приему деятельности субъектов права. Метод законности заставляет уполномоченных субъектов права прежде всего действовать на основе права.

Законность как режим действия права в государстве представляет собой процесс установления и поддержания верховенства закона и всей системы соответствующих ему подзаконных актов, когда между органами государства и личностью имеются отношения, соответствующие закономерностям гражданского общества (на основе соблюдения прав и свобод граждан). При режиме законности обеспечивается правомерность функционирования органов и должностных лиц всех ветвей государственной власти, общественных объединений, использование прав, свобод, а также исполнение обязанностей физическими лицами в предусмотренных действующим законодательством формах. В режиме соблюдения законности участвуют все виды субъектов управленческих отношений.

Таким образом, под «законностью» следует понимать систему правовых правил, норм, средств и гарантий с соответствующими им государственными

структурами, призванную обеспечивать практическую реализацию законов и иных правовых актов»¹.

В сфере государственного управления выделяются три базовых условия, обеспечивающих соблюдение устойчивого правового режима действия права во взаимоотношениях между субъектами административной власти и гражданами, их объединениями, организациями:

- 1) наличие развитого законодательства и базирующейся на нем системы правовых норм;
- 2) действие совокупности гарантий, обеспечивающих строгое и неуклонное соблюдение правовых норм субъектами управленческих отношений;
- 3) действие регламентированной и действующей в рамках законности системы административного принуждения.

Также в рассматриваемой сфере необходимо выделить три основных элемента системы обеспечения законности, соблюдения прав и свобод человека:

- 1) законодательство о правах человека и гражданина;
- 2) гарантии законности и обеспечения прав граждан в государственном управлении;
- 3) право граждан на защиту субъективных прав и свобод.

Механизм обеспечения законности в сфере государственного управления функционирует в нескольких направлениях:

- 1) самозащита гражданами прав и свобод посредством использования представленных государством юридических возможностей, правовых основ, регламентов и процедур;
- 2) использование в рамках реординационных отношений (отношения «снизу вверх») должностными лицами прав (сообщение о собственных намерениях, подача обращений, ходатайств) и реализация обязанностей (сообщение о наличии факта склонения к коррупционному поведению) в адрес управляемого субъекта (руководителя), на которое последний обязан надлежащим образом юридически отреагировать;
- 3) конституционное регулирование управленческой деятельности органов публичной власти, направленное на соблюдение принципа законности.

Составляющие виды управленческой деятельности — внутренняя управленческая деятельность (организационно-распорядительная и организационно-служебная, которые выполняются внутри органов публичной власти и их систем), а также внешне властная деятельность данных органов (реализуемая в отношении иных органов публичной власти), также реализуются на основе соблюдения законности².

¹ Кайнов В. И., Сальников М. В., Петров П. А. Сравнительно-правовой анализ понятия законность и дисциплина в сфере государственного управления в России и зарубежных странах // Юридическая наука: история и современность. — 2019. — № 2. — С. 59.

² Ярковой С. В. Законность и обеспечение реализации, соблюдения и защиты прав граждан и организаций в административной правоприменительной деятельности // Журнал российского права. — 2018. — № 4 (256). — С. 136.

Таким образом, в государственном управлении требования законности должны соблюдаться на постоянной основе и независимо от того, обеспечивается ли в рамках данной деятельности реализация или защита субъективных юридических прав субъектов административного права. Законность лежит в основе государственно-управленческой деятельности и имеет конкретную направленность по поддержанию действительного верховенства закона. В этой связи соблюдение законности тесно связано с соблюдением дисциплины государственного управления.

В обобщенном понимании дисциплина выражается в повиновении установленному порядку. Государственная дисциплина заключается в повиновении порядкам и правилам, установленным в рамках компетенции органами публичной власти, а также в выполнении законных распоряжений вышестоящих руководителей.

Законность и дисциплина являются самостоятельными правовыми категориями, однако находятся в тесной связи друг с другом, которая заключается в том, что законность служит основой дисциплины, и, в свою очередь, одним из требований дисциплины является соблюдение законности¹.

Как институт дисциплина в государственном управлении выражается в нескольких аспектах:

— в разработке и принятии законодательных актов, направленных на предупреждение и пресечение возможных нарушений, усиление и укрепление порядка, воспитание и повышение правовой культуры, в т. ч. через конкретное регламентирование административно-правового статуса органов публичной власти и конкретных видов должностных лиц;

— использование средств укрепления законности одновременно служит соблюдению и укреплению дисциплины. Поддержание законности и дисциплины происходит при формализации их понятий в нормотворческой деятельности органов государственного управления;

— должностные лица должны быть компетентны в сфере своей профессиональной деятельности, а также в области норм, правил и процедур деятельности управленческого аппарата организации в целом.

В сфере государственного управления сформулированы положения, вытекающие из отношений дисциплины в государственном управлении:

1. Требования правовых предписаний (правил и процедур), обычаев и традиций, нравственных норм и норм этикета, регламентирующие деятельность в государственном управлении, ни для кого не могут иметь исключений (в иерархии должностных лиц). Такие негативные явления, как двусмысленность, покровительство, покровительство и избранность разрушают служебную дисциплину.

2. С позиции дисциплины служебное поведение руководителей должно отличаться безупречностью, чтобы быть достойным подражанию.

¹ Административное право Российской Федерации: учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. — 2-е изд. — М.: Зерцало, 1997. С. 363.

3. Осуществление постоянного мотивирования субъектов административного права на дисциплинированное поведение в управленческих процессах¹.

Дисциплину можно разделить на виды по двум критериям:

— по организационному — делится по отраслям (военная, транспортная, дисциплина сотрудников органов внутренних дел, производственная дисциплина);

— по функциональному — по сферам деятельности (кадровая, налоговая, страховая, финансовая, статистическая и др.).

Таким образом, чем выше дисциплина, опирающаяся на законность, тем эффективнее функционирует система государственного управления. Дисциплина в государственном управлении означает соблюдение всеми субъектами государственного управления установленного порядка в сфере реализации функций государственного управления. Законность и дисциплина позволяют органам публичной власти применять нормы права в социально-экономической, административно-политической и социально-культурной сферах.

Состояние законности и дисциплины зависит от факторов, относящихся к личности (культура, интеллект, темперамент), и факторов внешней среды (уровень социально-экономического развития страны, государственных институтов, системы обеспечения правопорядка).

Законность не должна противоречить требованиям дисциплины, и, напротив, требования дисциплины должны находиться в рамках закона. Институт законности тесно связан с государством, а дисциплина — в значительной степени с гражданским обществом.

Сравнительно-правовой анализ понятия законность и дисциплина в сфере государственного управления позволяет прийти к выводу о том, что дисциплина и законность являются разными категориями, но имеют общую цель — формирование и закрепление правомерного поведения субъектов государственного управления.

19.2. Способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении

Соблюдение законности и дисциплины должно носить постоянный и всеобъемлющий характер. Однако режим реального действия законности и соблюдения дисциплины в государственном управлении необходимо обеспечивать, гарантировать. С этой целью в разных странах определена и функционирует система административно-правовых гарантий (способов) обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Они обусловлены действующим законодательством и развитием общественной жизни. Среди них следует различать общие условия (предпосылки) и специальные юридические, организационно-правовые средства обеспечения режима законности и дисциплины².

¹ Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: курс лекций. 3-е изд., доп. — М.: Омега-Л, 2005. С. 323.

² Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник для ву-

В теории административного права выделяются следующие специальные способы обеспечения законности: государственный контроль; надзор; обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Контроль и надзор относятся к элементам государственного управления, рассматриваются как функции и методы государственного управления, а также как способы обеспечения законности в государственном управлении. В обозначенных состояниях они проявляются в нескольких аспектах, таких как:

- 1) деятельность по наблюдению за состоянием общественных отношений, выступающими в роли объектов контроля и надзора, и оценке их соответствия правовым нормам;
- 2) средство, обеспечивающее реализацию правовых норм в поведении участников административно-правовых отношений в конкретной сфере;
- 3) способ, обеспечивающий выявление нарушений закона и реагирования на них.

В совокупности указанные аспекты контроля и надзора выступают в качестве гарантов по соблюдению законности и дисциплины в государственном управлении.

В теории управления под контролем понимается как система наблюдения, проверки процесса функционирования соответствующего объекта в целях устранения его отклонения от заданных параметров. Сущность государственного контроля состоит в проверке соблюдения органами исполнительной власти и их должностными лицами законности, а также обеспечения целесообразности и эффективности в своей деятельности.

При осуществлении контроля уполномоченные государственные органы (должностные лица), используя определенные методы, устанавливают, не допущены ли подконтрольными органами (должностными лицами) в их деятельности нарушения законности и целесообразности. Обнаружив нарушения, контрольные органы принимают меры к их нейтрализации и устранению, восстановлению нарушенных прав, привлечению виновных лиц к ответственности.

Принципами осуществления государственного контроля являются: законность, объективность, независимость, гласность, эффективность, результативность, обеспечение государственной и иной охраняемой законом тайны.

Государственный контроль подразделяется на два основных вида: общий (проверяется комплексная деятельность органа), и специальный (проверка осуществляется по определенным направлениям, вопросам).

Основные признаки контроля как способа обеспечения законности:

- наличие отношения подчиненности и (или) подведомственности между контролирующим и подконтрольным органами (линейные связи);
- объектом контроля является не только законность, но и целесообразность и результативность деятельности контролируемого органа;
- наличие у контролирующего права вмешиваться в административно-хозяйственную деятельность контролируемого, а также отменять его решения;

— контролирующий вправе применять меры дисциплинарного и материального воздействия к контролируемому за допущенные правонарушения.

Контроль осуществляется в отношении индивидуально определенных объектов (конкретных органов, должностных лиц, организаций, общественных объединений), и не распространяется на граждан.

Государственный контроль состоит в проверке соблюдения органами исполнительной власти и их должностными лицами законности, а также обеспечения эффективности и результативности своей деятельности.

В зависимости от субъекта государственного контроля выделяют следующие его виды:

— контроль, осуществляемый Президентом Российской Федерации (президентский);

— контроль, осуществляемый органами представительной власти (парламентский);

— контроль, осуществляемый органами исполнительной власти (ведомственный);

— судебный контроль;

— общественный контроль;

— контроль (надзор) за деятельностью органов, входящих в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации, и их должностных лиц¹.

Президентский контроль в государственном управлении состоит в том, что в соответствии с полномочиями, предоставленными Конституцией и федеральными законами. Президентский контроль бывает двух видов: непосредственный президентский и осуществляемый посредством президентских структур (аппарат президента).

Непосредственно Президент Российской Федерации осуществляет контрольные полномочия при формировании Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, Совета Безопасности Российской Федерации, Государственного Совета Российской Федерации, Администрации Президента Российской Федерации, а также при назначении и освобождении высшего командования Вооруженных Сил Российской Федерации, назначении и отзыве дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях. Контрольные полномочия Президент Российской Федерации осуществляет при своей ежедневной деятельности, осуществляя руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти, их высших руководителей, председательствуя на заседаниях Правительства РФ, заслушивая отчеты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), и в других формах.

Президентский контроль, осуществляемый посредством президентских структур, осуществляется Администрацией Президента Российской Федерации,

¹ См. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

его структурными подразделениями, а также через институт Полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, сформированным в соответствии с п. «и» ст. 83 Конституции России, который обеспечивает деятельность Президента Российской Федерации и осуществляет контроль за исполнением решений Президента Российской Федерации¹.

Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности².

Кроме того, согласно ст. 83 Конституции России Президент формирует Государственный Совет Российской Федерации, действующий в целях обеспечения согласованного функционирования органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства.

Контроль, осуществляемый органами представительной власти (парламентский), осуществляется палатами Федерального Собрания Российской Федерации (парламента Российской Федерации), являющегося представительным и законодательным органом Российской Федерации. Федеральное Собрание Российской Федерации состоит из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы.

Так, согласно ст. 102 Конституции России Совет Федерации утверждает указ Президента РФ о введении на территории РФ режимов военного или чрезвычайного положения; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей; назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, что в целом в определенной мере обеспечивает и способствует соблюдению законности в жизнедеятельности органов государственного управления.

Государственная Дума осуществляет контроль при решении следующих вопросов, отнесенных к ее ведению Конституцией Российской Федерации:

¹ Указ Президента РФ от 06.04.2004 № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации».

² Указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации».

- а) принятие федеральных законов, в т. ч. федерального закона о федеральном бюджете;
- б) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;
- в) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;
- г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- д) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;
- е) объявление амнистии; осуществление контроля и при реализации других функций.

Кроме того, Совет Федерации и Государственная Дума в соответствии со ст. 13 федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», определяющим их статус, имеют право направить парламентский запрос Председателю Правительства Российской Федерации, членам Правительства Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Следственного комитета Российской Федерации, Председателю Центрального банка Российской Федерации, Председателю Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Депутаты Государственной Думы и сенаторы Совета Федерации от своего имени вправе указанным должностным лицам направить соответствующий запрос.

Контроль, осуществляемый органами исполнительной власти, осуществляют Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, иные федеральные органы исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией России и федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации» осуществляет систематический контроль за исполнением Конституции России и федеральных законов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства.

Правовыми основами осуществления государственного контроля органами исполнительной власти являются нормы, предусмотренные в федеральных законах: от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»; от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и др.

Правительство Российской Федерации вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов. Правительство Российской Федерации также осуществляет контроль за де-

тельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, службы и агентства) осуществляют отраслевой контроль, заключающийся в том, что федеральные органы исполнительной власти реализуют контрольные функции в отношении подведомственных федеральных органов исполнительной власти и организаций в отраслях и сферах своей деятельности.

Федеральные органы исполнительной власти осуществляют надотраслевой (межведомственный) контроль по конкретным порученным им вопросам (статистика, бухгалтерская деятельность, пожарная безопасность, стандартизация и др.) в отношении неподчиненных им органов.

Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» устанавливает государственный контроль (надзор) *за деятельностью органов*, входящих в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации, и их должностных лиц (ст. 63):

— прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации органами, входящими в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации, и должностными лицами этих органов, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

— государственные органы, включая территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) *за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации* в соответствии с федеральными законами, осуществляют в пределах своей компетенции контроль (надзор) за их деятельностью, основываясь на принципах объективности, открытости и гласности.

Данный вид контроля (надзора) осуществляется как в плановом, так и не в плановом порядке. При осуществлении государственного контроля (надзора) *за деятельностью органов государственной власти субъектов Российской Федерации и должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации* не допускается дублирование контрольно-надзорных полномочий органов государственного контроля (надзора).

В сфере государственного управления осуществляют и *судебный контроль*.

Конституционный суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции России федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Пра-

вительства Российской Федерации; конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации и др.

Также Конституционный суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции между федеральными органами государственной власти; между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.

По жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов конституционный суд проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле; дает толкование Конституции России. «Судебный контроль — это особая процессуальная деятельность суда, в ходе которой проверяется соответствие деятельности (акта) органа или должностного лица:

— нормам, регулирующим его деятельность (подразумевая, что они соответствуют нормативным актам более высокой юридической силы, включая Конституцию РФ).

— Конституции России, законам и подзаконным актам (исходя из норм, регулирующих правоотношение, на которое влияет действие (бездействие) или акт органа или должностного лица в данной ситуации)»¹.

Многочисленность форм, обусловленная разнообразием поставленных задач, дает основание считать судебный контроль межотраслевым институтом. Виды судебного контроля выделяют по различным критериям. Наиболее простой вариант — разделение судебного контроля по отраслевой принадлежности (гражданско-процессуальный, уголовно-процессуальный и др.).

В административном праве предложены следующие классификации судебного контроля:

— по субъекту (конституционный суд, арбитражные суды, суды общей юрисдикции);

— предварительный (перед проведением следственных действий, принятием меры пресечения) и последующий судебный контроль (ч. 1–4 ст. 165 УПК РФ, все виды контроля за нормативно-правовыми актами, все виды контроля по жалобам);

— абстрактный, или прямой (при непосредственном рассмотрении вопроса о законности нормы/акта), и конкретный, или косвенный (если суд отказывается применять норму или акт, не соответствующие требованиям более высокого уровня).

Кроме того, суд, обнаружив при рассмотрении дела нарушения законности должностными лицами, выносит частное определение и направляет его

¹ Манохин В. М., Адушкин Ю. С. Российское административное право: учебник. — Саратов, 2013. С. 174.

в соответствующие государственные органы, которые обязаны сообщить суду о принятых ими мерах.

Контроль за деятельностью органов исполнительной власти осуществляется также судьями в процессе рассмотрения дел об административных правонарушениях в соответствии с КоАП РФ.

Общественный контроль — комплекс различных мер по наблюдению и проверке деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Он осуществляется гражданами, институтами гражданского общества (средствами массовой информации, политическими партиями, общественными объединениями, общественными палатами, общественными советами и профсоюзами).

Вопросы осуществления общественного контроля в сфере государственного управления также получили отражение в нормативной правовой базе, в частности:

— федеральные законы от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

— указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам».

Нормы, закрепляющие механизмы общественного контроля, содержатся и в ряде других федеральных законов и подзаконных актов.

Таким образом, целью осуществления контроля является выявление и принятие мер по устранению выявленных отклонений в деятельности подконтрольного объекта, обеспечить соблюдение им законности, а также повышения эффективности и результативности его деятельности¹.

Надзор как способ обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении представляет собой такой организационно-правовой способ обеспечения законности и дисциплины, который реализуется в деятельности специально уполномоченных органов государственной власти и их должностных лиц при систематическом наблюдении за деятельностью неподчиненных физических и юридических лиц и соблюдением ими законов и подзаконных актов, выявлением и предупреждением правонарушений. Полномочия надзорных органов ограничиваются наблюдением, проверкой соблюдения определенных норм, выявлением и пресечением правонарушений, применением мер административного принуждения и привлечением виновных лиц к ответственности.

¹ Лапина М. А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения // Финансы: теория и практика. — 2016. — № 4. — С. 154.

Надзор осуществляется в отношении:

- неопределенного круга физических и юридических лиц (например, надзор за соблюдение правил дорожного движения водителями и пешеходами, надзор за соблюдением правил пожарной безопасности);
- определенного круга граждан, должностных лиц, юридических лиц (например, надзор за сохранностью и использованием радиоактивных материалов);
- на определенные категории граждан (например, лиц, освобожденных из мест лишения свободы).

Лица, в отношении которых осуществляются надзорные мероприятия, не находятся в служебной зависимости от органов надзора.

Содержательной стороной надзора является проверка только законности действий объекта надзора.

Надзор подразделяется на два вида: прокурорский и административный.

Прокурорский надзор в сфере государственного управления представляет собой деятельность органов прокуратуры (их должностных лиц) по надзору за соблюдением органами исполнительной власти Конституции России и федеральных законов, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов управления. Прокурорский надзор осуществляется в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Административный надзор — это деятельность специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц по систематическому наблюдению за соблюдением специально установленных норм, правил и требований в сфере государственного управления, осуществляемая в отношении неподчиненным им физических и юридических лиц.

Осуществление функций по надзору и контролю возложено на такой вид федеральных органов исполнительной власти, как федеральные службы, однако допускается наделение такими функциями и других видов федеральных органов исполнительной власти, что является исключением, нежели правилом. К числу контрольно-надзорных органов относятся государственные инспекции, включенные в структуру федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств. Под *государственной инспекцией* в сложившейся правоприменительной практике понимаются специально созданные контрольно-надзорные органы государственной исполнительной власти, призванные вести борьбу с нарушениями законов, за всемерное укрепление и строжайшее соблюдение государственной дисциплины¹. В качестве примеров государственных инспекций можно отнести ГИБДД МВД России, Государственную инспекцию по маломерным судам (ГИМС) МЧС России, государственные инспекции труда в субъектах Российской Федерации Федеральной службы труда и занятости (например, Государственная инспекция труда в г. Санкт-Петербурге).

¹ Мартынов А. В. К вопросу о системе государственных органов исполнительной власти, осуществляющих административный надзор в современной России // Право и государство: теория и практика. — 2009. — № 10(58). — С. 108.

На территории Российской Федерации функционирует двухуровневая система государственного контроля и надзора: федеральный и региональный. Если в качестве примера федеральных контрольных и надзорных органов могут служить федеральные службы, то в качестве региональных существует значительное многообразие таких органов. Так, в Санкт-Петербурге действует Служба государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга (Госстройнадзор Санкт-Петербурга), Комитет государственного финансового контроля Санкт-Петербурга, Комитет по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности. В Республике Татарстан осуществляют свою деятельность Государственная инспекция труда в Республике Татарстан; Государственная жилищная инспекция Республики Татарстан. В Кемеровской области (Кузбасс) функционирует Инспекция государственного строительного надзора Кузбасса; Государственная жилищная инспекция Кузбасса и др.

В качестве специфического субъекта осуществления административного надзора следует выделить органы внутренних дел (полицию). Административный надзор полиции — это систематическое наблюдение органов внутренних дел (полиции) за точным исполнением должностными лицами и соблюдение гражданами общеобязательных правил, регулирующих общественный порядок и безопасность, в целях предупреждения и пресечения их нарушений, выявления правонарушителей и привлечения их к ответственности или принятия к ним мер общественного воздействия¹.

Обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц как способ обеспечения законности состоит в том, что субъекты административно-правовых отношений вправе обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и к должностным лицам. Данный способ обеспечения законности и дисциплины построен на административно-правовых отношениях реординации.

Глава 22 КАС РФ гарантирует, что каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы.

Предусмотрен административный и судебный порядок обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц. Первый способ предполагает обращение в государственные органы, а второй — с жалобой в суд. Обжалуются такие действия (бездействие), которые повлекли нарушение прав и свобод гражданина; созданы препятствия осуществлению лицом его прав и свобод; на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность; лицо незаконно привлечено к ответственности.

Таким образом, рассмотрев способы обеспечения законности и дисциплины, следует отметить, что в целом законность и дисциплина в сфере государ-

¹ Административная деятельность полиции: часть общая / О. И. Бекетов, М. А. Бучакова, О. А. Дизер [и др.] — Омск: Омская академия МВД России, 2015. С. 137.

ственного управления обеспечивается системой специальных организационно-правовых средств. Совокупность таких правовых, разных по юридической значимости и содержанию, средств является способом обеспечения этих явлений.

Анализ нормативных правовых актов и научной литературы по теме лекции позволяет сформулировать вывод о том, что способы обеспечения законности и дисциплины следует разделять на контроль и надзор, обжалование действий (решений) органов исполнительной власти и их должностных лиц, поскольку они имеют отличительные признаки, направлены на обеспечение законности и дисциплины в государственном управлении, защиты свобод и уважения прав граждан в ходе деятельности публичных органов власти, являются важной частью государственного управления.

* * *

Таким образом, законность в государственном управлении можно определить как точное и единообразное понимание и исполнение Конституции России, федеральных конституционных законов, федеральных законов и нормативных правовых актов органами исполнительной власти и их должностными лицами, а также лицами, к которым обращены требования субъектов управления. Законность выражается в обязанности каждого субъекта управления действовать строго в пределах своей компетенции, а также в соответствии законодательству любых актов управления.

Законность выступает в нескольких качествах: как правовой принцип, как метод государственного управления и как правовой режим.

Государственная дисциплина заключается в повиновении порядкам и правилам, установленным в рамках компетенции органами публичной власти, а также в выполнении законных распоряжений вышестоящих руководителей.

Дисциплина в государственном управлении означает соблюдение всеми субъектами государственного управления установленного порядка в сфере реализации функций государственного управления.

Законность и дисциплина являются самостоятельными правовыми категориями, однако находятся в тесной связи друг с другом, которая заключается в том, что законность служит основой дисциплины и, в свою очередь, одним из требований дисциплины является соблюдение законности.

Чем выше дисциплина, опирающаяся на законность, тем эффективнее функционирует система государственного управления. Законность и дисциплина позволяют органам публичной власти применять нормы права в социально-экономической, административно-политической и социально-культурной сферах.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Назовите основные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере прав граждан (избирательных, трудовых, права ребенка, информационные и иные права).
2. Назовите основные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере здоровья.

3. Назовите основные нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественной нравственности.

4. Дайте понятие избирательных прав граждан, раскройте их сущность.

5. Что понимается под санитарно-эпидемиологическим благополучием населения?

6. Каким органом власти утверждается перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих?

7. Назовите группы административных правонарушений, совершающихся в сфере прав граждан.

8. Какие видовые объекты административных правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, можете назвать?

9. Раскройте понятие и состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.1.1 КоАП РФ «Побои».

Тема 20

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ

Учебные вопросы:

20.1. Социально-правовая характеристика структуры экономики как объекта государственного управления и регулирования.

20.2. Понятие, содержание и правовые основы управления хозяйством.

20.3. Административно-правовая организация управления в сфере конкуренции и ограничения монополистической деятельности на товарных рынках.

20.4. Административно-правовая организация управления отдельными отраслями хозяйства.

20.5. Взаимоотношения органов внутренних дел с субъектами хозяйственной деятельности.

Непростая социально-экономическая ситуация, сложившаяся не только в стране, но и в мире в целом, актуализирует поиск и задействование тех рычагов, которые могли бы позитивно повлиять на тренды развития российской экономики, обеспечить условия ее устойчивого, инновационно-ориентированного роста. К числу таких рычагов относится и совершенствование законодательной и нормативно-правовой базы всей системы государственного и муниципального управления, устранение тех сохраняющихся в ней пробелов и противоречий, являющихся основной причиной недостаточно результативного регулирующего воздействия на хозяйственные и социальные процессы в стране.

Основными проблемами современной России, озвученными В. В. Путиным на проходившей в Санкт-Петербурге в октябре 2021 года Российской энергетической неделе, являются бедность и демография, решение которых невозможно без роста экономики. В соответствии с ч. 1 ст. 8 Конституции в Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности, а ее часть 2 признает и защищает равным образом частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности, в т. ч. и на средства производства. Осуществляемая при этом физическими и юридическим лицами различной организационно-правовой формы и формы собственности предпринимательская деятельность, нуждается не только в установлении четких и понятных правилах, но и мерах их поддержки со стороны государства, что позволит обеспечить потребность граждан, общества и государства необходимыми товарами и услугами. В этой связи, и особенно в период объявленных России коллективным Западом экономических санкций, а также в условиях пандемии, обусловленной короновирусной инфекцией, затронувшей практически все отрасли и сферы отечественной экономики, существенно возрастает роль государства в управлении экономическими процессами и регулировании экономических отношений,

для чего государством задействуется весь имеющийся у него арсенал административных, правовых, организационных, финансовых и прочих средств, позволивших стабилизировать экономическую ситуацию в стране.

В этой связи следует уяснить соотношение государственного управления и регулирования, которое в последнее время приобретает дискуссионный характер. Объединяющим свойством рассматриваемых правовых категорий выступает их воздействие на поведение людей. Различие же между ними заключается в том, что государственное управление — это феномен политического характера, тогда как правовое регулирование — феномен юридический. Субстанционными компонентами государственного управления выступают политические, стратегические и тактические программные ориентиры и приоритеты функционирования системы органов исполнительной власти в интересах поступательного развития общества, государства и их институтов. Субстанционными компонентами правового регулирования являются правовые нормы, отражающие общезначимые образцы поведения, предназначенные для их многократного воспроизведения там и тогда, где и когда это необходимо для обеспечения нормального функционирования общества, государства и их институтов.

Государственное управление не исчерпывается правовым регулированием, однако именно правовые нормы придают политическим целям и приоритетам формально-юридический общеобязательный характер, воспринимаемый нами как властный, а нередко и принуждающий характер публичного администрирования.

Между тем в административном праве, как и в общей теории управления, регулирование следует рассматривать не как альтернативу государственному управлению, а как его функцию, с той лишь оговоркой, что по своему содержанию она является нормативной, сопровождающейся установлением общеобязательных требований и процедур для различных субъектов права и обеспечивающей наряду с иными функциями трансформацию политического целеполагания и сформулированных на его основе нормативных моделей поведения участников управленческих отношений в поведение реальное.

Таким образом, термин «государственное управление» в экономике не противопоставляется правовому регулированию. Вместе с тем государственное управление или практическая реализация исполнительной власти есть регулирующая деятельность. Следовательно, регулирование есть часть управления, т. е. его функция. В свою очередь, суть регулирования состоит в упорядочении, налаживании, в направлении движения и развития, в подчинении определенному порядку, в установлении правильного взаимодействия, в создании условий нормальной работы. В подобном понимании регулирование является наиболее ярким выражением того комплекса действий, которые совершаются в процессе управленческой деятельности.

20.1. Социально-правовая характеристика структуры экономики как объекта государственного управления и регулирования

Экономическая деятельность — это любая деятельность физических и юридических лиц с целью получения хозяйственно-экономической выгоды от ее осуществления. Все составляющие систему экономики организации являют-

ся субъектами осуществления различных видов экономической деятельности, которая выступает родовым отличительным признаком и объективным основанием отнесения их к соответствующей области экономики.

В структуру экономики обычно включают такие виды общественно полезной деятельности физических лиц и организаций, как промышленное производство, сельско-хозяйственное производство, транспортное обслуживание, обеспечение почтовой, электрической и иных видов связи, строительство промышленных, гражданских и иных объектов, жилищно-коммунальное обслуживание, использование природных ресурсов, торговля и другие.

Таким образом, государственное управление экономикой — это управление промышленностью, сельским хозяйством, строительством, транспортом, финансами и некоторыми другими отношениями, примыкающими по ряду вопросов к экономике (например, экология).

Каждый из видов экономической деятельности включает в себя большое количество различного рода субъектов предпринимательской деятельности — физических и юридических лиц, специализирующихся в своей работе по соответствующим отраслям и сферам экономической деятельности. При этом правовой статус субъектов разных видов экономической деятельности существенно различен, и регулируется специальными и специфическими законами и иными нормативными правовыми актами.

В целях обеспечения сбалансированного, эффективного и безопасного функционирования всех названных отраслей экономики в интересах всего общества необходимо их регулирование со стороны государства. Данное регулирование осуществляется в ходе соответствующей государственной деятельности органов исполнительной власти и иных административных органов. В процессе такой деятельности указанные органы осуществляют организационно-властное воздействие регулятивного и охранительного характера на поведение субъектов экономических отношений, обеспечивая тем самым соответствие его обязательным требованиям, установленных в законах и подзаконных нормативных правовых актах.

Основными задачами административно-правового регулирования в сфере экономики являются:

- а) обеспечение роста материального производства, продукции, необходимых для удовлетворения потребностей людей;
- б) обеспечение стабильного, динамичного и сбалансированного развития всех отраслей экономики;
- в) обеспечение равных возможностей для участия в экономической деятельности всем субъектам экономических отношений;
- г) обеспечение защиты прав и законных интересов субъектов экономических отношений, выявление и пресечение нарушений их прав и законных интересов со стороны недобросовестных участников рынка;
- д) обеспечение безопасности экономической деятельности, выявление и пресечение угроз безопасности государства и общества, возникающих в ходе ее осуществления;
- е) цифровизация экономики.

Важнейшей формой экономической деятельности является производственно-хозяйственная деятельность предприятий различных форм собственно-

сти и предпринимательская деятельность физических лиц, представляющая собой инициативную самостоятельную деятельность граждан и их объединений, направленную на систематическое получение прибыли. Предприятием же является хозяйствующий субъект, созданный для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли.

Как сфера государственного управления хозяйственная деятельность заключается в реализации государственной политики регулирования отраслей материального производства, а также в регулировании процессов непроизводственной сферы.

Из всех отраслей и сфер, регулируемых административно-правовыми нормами, наиболее сложными являются те, которые касаются экономики. Формирование Россией собственной экономической политики связывается с определением главных ее направлений на основе принципов демократии, свободы предпринимательства и открытости для интеграции в мировое экономическое сообщество. Эффективная национальная экономика служит гарантией независимости государства. Развитие законодательства по вопросам экономики России связано с изменениями в правовых формах ее регулирования, переходом к рыночным механизмам.

Управление экономикой — это целенаправленная организационная деятельность государственных органов представительной и исполнительной власти, органов управления по практической реализации задач и функций государства в отраслях хозяйства. Управление заключается в правовом обеспечении хозяйственной деятельности, в разработке целевых программ развития отраслей, организационном обеспечении управления хозяйством, контроле, оперативном управлении хозяйствующими субъектами.

Процесс управления экономикой предполагает решение многих вопросов (обеспечение пропорциональности хозяйства, повышение эффективности производства и услуг при меньших затратах и т. д.). Это достигается различными методами, в т. ч. экономическими (например, предоставление государством льгот для некоторых отраслей хозяйства, в результате чего капитал перетекает туда, отчего в этих отраслях растет производство) и административными (властными) методами (выдача и отказ в выдаче лицензий, требования к производителям, например сертификация продукции).

В Российской Федерации управление экономикой и основа этого — управление собственностью разделены в предметном и функциональном плане. В предметном плане федеральной собственностью (предприятиями, учреждениями, участками земли, принадлежащими Российской Федерации) управляют федеральные органы (например, федеральные министерства, в чьем прямом подчинении находятся предприятия, другое федеральное имущество), собственностью субъектов Российской Федерации — их органы. Муниципальной собственностью (она не является государственной) управляют органы муниципальных образований. В функциональном плане управление экономикой связано с профилем деятельности различных федеральных министерств функционального характера (например, министерство промышленности и торговли, министерство экономического развития, министерство природных ресурсов и экологии, министерство финансов), функциональных комитетов (департаментов)

в субъектах федерации, специализированных отделов администрации в муниципальных образованиях. Такие отделы также имеют предметный и функциональный характер (например, отделы, ведающие муниципальными предприятиями или муниципальным планированием).

Высшими федеральными органами государственного управления (в широком смысле) в сфере экономики в Российской Федерации являются парламент (федеральное собрание), Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, центральные органы отраслевого управления — министерства (например, министерство экономического развития, министерство промышленности и торговли, министерство сельского хозяйства, финансов) и ведомства (Федеральное агентство по рыболовству, Федеральное агентство имущественных отношений, и др.).

В свою очередь, парламент, к примеру, осуществляет управление прежде всего путем целеполагания. Он определяет общую стратегию экономического развития и устанавливает параметры экономической деятельности на год, принимает ежегодный государственный бюджет (роспись доходов и расходов государства) и отчет о его исполнении. Главным способом управления является принятие законов (гражданский, земельный, водный, налоговый кодексы, законы о порядке разрешения коллективных трудовых конфликтов на предприятиях, о недрах, о животном и растительном мире, о континентальном шельфе и его использовании, об особых экономических зонах и т. д.). В законах, которые не относятся непосредственно к экономике, также имеются нормы экономического характера (например, ответственность в уголовном или административном праве за хищение или порчу имущества). Законы, в т. ч. и в сфере экономики, как правило, за редчайшими исключениями, имеют общенормативный характер, однако принимаются и частные законы (например, федеральный закон от 2 января 2000 г. №1 «Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции на Ванкорском газонефтяном месторождении» (в Красноярском крае). Аналогичные законы в последующем принимались в отношении Тасеевского месторождения золота, Штокмановского газоконденсатного месторождения и др.

С экономическими вопросами связаны многие другие формы деятельности парламента. Парламентарии заслушивают отчеты (в России — информацию) соответствующих министров на пленарных заседаниях и на заседаниях постоянных комитетов, вправе задавать им вопросы. Комитеты парламента организуют парламентские слушания, в т. ч. по вопросам экономики, с целью привлечь внимание общества к проблемам, имеющим важное общественное значение. Счетная палата, создаваемая парламентом, проверяет расходы государственного бюджета и т. д.

Президент как глава государства также участвует в управлении экономикой. В России президент создает министерства и ведомства, в т. ч. занимающиеся вопросами экономики, осуществляет дополнительное регулирование экономических отношений. Глава государства своим указом утверждает положения о министерствах и ведомствах, руководство деятельностью которыми он осуществляет. заслушивает доклады министров, дает им указания и советы (в т. ч. по экономическим вопросам), издает множество распоряжений частного характера (например, о передаче тех или иных предприятий из федерального

подчинения в подчинение субъектов Российской Федерации). Президент Российской Федерации посещает с инспекционными поездками различные районы страны, знакомится с экономическим положением и иногда на месте принимает необходимые решения. По результатам таких поездок принимаются и решения Правительства Российской Федерации.

Важная роль в процессе управления экономикой принадлежит Правительству Российской Федерации, которое вносит на заседание парламента основные законопроекты экономического характера (проект государственного бюджета может предлагать только правительство). Законопроекты, касающиеся доходов или законности расходов государственного бюджета, внесенные парламентариями, обязательно до их обсуждения в парламенте должны иметь заключение правительства. Оно утверждает положения о большинстве ведомств, в т. ч. экономических (тех, руководители которых не входят в состав Правительства — федеральных служб и агентств). Кроме того, Правительство Российской Федерации вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере экономики (например правила торговли).

Непосредственное управление отраслями экономики осуществляют входящие в состав Правительства Российской Федерации органы специальной и отраслевой компетенции: министерства, ведомства (федеральные службы и федеральные агентства).

Органы федерального центрального отраслевого управления — министерства и ведомства занимаются оперативным управлением подчиненными им предприятиями и учреждениями, регулируют деятельность в соответствующей сфере, иногда независимо от подчиненности (например, устанавливают правила производства некоторых товаров, нормы труда и т. д.).

Органы субъектов Российской Федерации (законодательные органы, главы администраций, правительства), министерства, департаменты, комитеты, другие отраслевые органы выполняют приблизительно те же задачи по управлению экономикой (оно также считается государственным управлением), что и соответствующие федеральные органы, но в рамках субъекта. Они действуют в соответствии с законами Российской Федерации (если законы приняты по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов) или самостоятельно (если определенные вопросы экономического регулирования отнесены к их исключительному ведению).

В государственном управлении экономикой могут участвовать органы муниципальных образований, если им предоставлены определенные государственные полномочия (с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств).

Государственное управление экономикой по основаниям его осуществления разделяется на общее, осуществляемое государством и его органами и особенное, когда государство, являясь собственником, управляет находящимися в его ведении государственным имуществом.

По содержанию государственного воздействия оно подразделяется на создание и прекращение субъектов хозяйствования, планирование, регулирование и контроль. Любое государственное воздействие представлено в виде конкретного юридического акта.

Правовую основу управления экономикой составляют многочисленные нормативные акты, к которым можно отнести: Конституцию России, ГК РФ, ЗК РФ, а также федеральные законы: «О государственной регистрации недвижимости», «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», «О защите прав потребителей», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О стратегическом планировании в Российской Федерации», «О сельскохозяйственной кооперации» «О развитии сельского хозяйства» «О техническом регулировании», «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», «Об организованных торгах» и др.

В области управления экономикой также действуют Налоговый, Бюджетный, Таможенный, Водный, Лесной, Градостроительный кодексы РФ.

Особое место в регулировании хозяйственной деятельности занимает КоАП РФ, поскольку посредством института административной ответственности обеспечивается защита правоотношений, в т. ч. возникающих в сфере экономики.

Кроме законов в указанной сфере действует большое число иных нормативных правовых актов — указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, актов министерств и ведомств, нормативных актов местных органов исполнительной власти, актов органов местного самоуправления издаваемых данными органами в пределах их компетенции.

В сфере управления экономикой кроме государственных органов и организаций действуют различные предприятия и учреждения негосударственного характера. Они, в отличие от органов исполнительной власти, осуществляют не руководство, а экономические, социально-культурные и иные функции в целях удовлетворения материальных, духовных и других потребностей граждан, общества и государства.

При этом следует отметить, что государственное управление или практическая реализация исполнительной власти есть регулирующая деятельность, поскольку в качестве одной из функций управления выступает именно регулирование. Следовательно, регулирование есть часть управления, т. е. его функция. В свою очередь, суть регулирования состоит в упорядочении, налаживании, в направлении движения и развития, в подчинении определенному порядку, в установлении правильного взаимодействия, в создании условий нормальной работы. В подобном понимании регулирование является наиболее ярким выражением того комплекса действий, которые совершаются в процессе управленческой деятельности. По смыслу своего содержания регулирование осуществляется главным образом путем установления наиболее общих правил управления (программ), которыми должны руководствоваться участники управленческих отношений, корректировки этих правил в связи с изменениями ситуации в сфере управления экономики (внесение в них изменений и дополнений), устранение условий, нарушающих нормальный ход управления (контроль и его последствия). Таким образом, исполнительная деятельность, каковой является государственное управление, предполагает оперативное регулирование текущих управленческих взаимосвязей, их защиту, а также контроль за состоянием управляемой системы.

Применительно к государственному управлению хозяйствующими субъектами, свое конкретное выражение государственное регулирование получает в следующих основных формах:

— нормативное регулирование (правотворчество) посредством принятия соответствующих подзаконных нормативных правовых актов, устанавливающих правила, регламентирующих порядок осуществления отдельных видов предпринимательской и иной экономической деятельности. Важнейшую роль в административно-правовом регулировании экономики играют акты органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственную политику в сфере анализа и прогнозирования социально — экономического развития страны (Минэкономразвития России); в финансовой сфере (Минфин России); в промышленности и торговле (Минпромторг России); в топливно-энергетическом комплексе (Минэнерго России); в агропромышленном комплексе (Минсельхоз России) и т. д.;

— установление регулируемых цен (тарифов) на отдельные виды товаров, работ и услуг;

— санкционирование осуществления отдельных видов деятельности, совершение отдельных видов действий в сфере экономики (выдача лицензий, разрешений, государственная регистрация, согласование, сертификация, аккредитация, аттестация и т. п.). К примеру, государственная регистрация является одной из форм государственного надзора за соблюдением условий обретения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями экономической правосубъектности;

— лицензирование — выступает юридическим фактом, порождающим право на определенную деятельность, связанную с производством, оказанием услуг, осуществлением работ;

— сертификация — форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров;

— стандартизация — деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг;

— квотирование — количественное ограничение экспорта, импорта определенных видов товаров, проводимое государственными органами в качестве меры регулирования внешнеэкономической деятельности. В российском законодательстве термин «квотирование» также применяется и для регулирования вылова рыбы, и для выделения рабочих мест на предприятиях для инвалидов, и для определения потребности российской экономики в необходимом количестве иностранной рабочей силы и т. п.;

— государственный контроль (надзор) за соблюдением субъектами экономической деятельности правил, норм, обязательных требований, регулирующих ее осуществление (антимонопольный, экологический, санитарный, пожарный и т. д.);

— пресечение нарушений указанных правил, норм, обязательных требований и привлечение субъектов экономической деятельности к админи-

стративной и иным видам публично-правовой ответственности за совершение этих нарушений.

При этом следует учесть, что властные методы неодинаковы по отношению к подчиненным и неподчиненным объектам управления (предприятиям и др.).

Среди методов государственного управления экономикой все большее значение приобретают методы не прямого, а косвенного воздействия, примером которых являются государственные заказы.

Государственный заказ (госзаказ) — заказ на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных (муниципальных) бюджетов и внебюджетных источников финансирования.

Государственный заказ обеспечивает:

— потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в т. ч. для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в т. ч. для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация;

— потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в т. ч. для реализации региональных целевых программ;

— потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

В соответствии со ст.15 федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» мерами государственной поддержки инвестиционных проектов, осуществляемых в рамках соглашений о защите и поощрении капиталовложений являются:

1. Организации, реализующей проект, может быть предоставлена мера государственной поддержки, предусматривающая возмещение затрат в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и (или) налоговый вычет в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах:

— на создание (строительство) либо реконструкцию и (или) модернизацию объектов обеспечивающей и (или) сопутствующей инфраструктур, необходимых для реализации инвестиционного проекта, в т. ч. на реконструкцию объектов инфраструктуры, находящихся в государственной (муниципальной) собственности или собственности регулируемых организаций (включая затраты на технологическое присоединение (примыкание) к инженерным и транспортным сетям);

— на уплату процентов по кредитам и займам, купонного дохода по облигационным займам, привлеченным для создания (строительства) либо реконструкции и (или) модернизации объектов обеспечивающей и (или) сопутствующей инфраструктур, необходимых для реализации инвестиционного проекта,

в т. ч. на реконструкцию объектов инфраструктуры, находящихся в государственной (муниципальной) собственности;

— на уплату процентов по кредитам и займам, купонного дохода по облигационным займам, привлеченным для реализации инвестиционного проекта в части создания (строительства) новых либо реконструкции и (или) модернизации существующих объектов недвижимого имущества и (или) комплекса объектов движимого и недвижимого имущества, связанных между собой, и (или) в части создания результатов интеллектуальной деятельности и (или) приравненных к ним средств индивидуализации, если уплата таких процентов была осуществлена на инвестиционной стадии, при условии, что в отношении таких кредитов и займов, включая облигационные займы, не предоставляются иные меры государственной поддержки;

— на научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки, результатом проведения которых является создание новой технологии, при одновременном выполнении следующих условий:

а) осуществлена государственная регистрация разработанной новой технологии как результата интеллектуальной деятельности, правообладателем такой технологии является организация, реализующая проект;

б) на основе разработанной новой технологии организацией, реализующей проект, осуществляется серийное производство промышленной продукции в рамках реализации инвестиционного проекта;

в) перечень возмещаемых видов затрат определяется на основании предусмотренных подп. 2, 3, 4 и 5 п. 2 ст. 262 НК РФ расходов на научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки;

г) не менее 80 процентов совокупной ежегодной выручки организации, реализующей проект, по инвестиционному проекту в течение срока возмещения затрат, предусмотренного ч. 6 и 7 статьи 15 указанного федерального закона, составляет выручка от реализации промышленной продукции, произведенной на основе разработанной новой технологии;

— на демонтаж объектов, расположенных на территориях военных городков (в части жилищного строительства), при одновременном выполнении следующих условий:

а) уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся указанные объекты, принято решение об их передислокации;

б) за счет средств организации, реализующей проект, осуществлены мероприятия по передислокации указанных объектов, в т. ч. при необходимости выполнен демонтаж таких объектов;

в) новые объекты на территориях военных городков оформлены в собственность Российской Федерации;

г) объем капитальных вложений по инвестиционному проекту составляет не менее 10 миллиардов рублей.

2. Указанная в части 1 настоящей статьи мера государственной поддержки предоставляется в форме субсидии в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и (или) в иной форме, предусмотренной законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Организация, реализующая проект, осуществляет выбор формы предоставления такой меры гос-

ударственной поддержки и указывает выбранную форму в расчете объема возмещения затрат, предусмотренном п. 5 ч. 9 настоящей статьи.

3. Если инвестиционный проект предусматривает создание (строительство) либо реконструкцию и (или) модернизацию объекта транспортной, энергетической, коммунальной, социальной или цифровой инфраструктуры в качестве основного объекта инвестиционного проекта (при этом под основным объектом инвестиционного проекта понимается объект транспортной, энергетической, коммунальной, социальной или цифровой инфраструктуры, ежегодная выручка от эксплуатации которого в виде предоставления возмездного доступа к его инфраструктуре (товарам, услугам) физическим или юридическим лицам составляет не менее 80 процентов общей выручки, полученной организацией, реализующей проект, в связи с осуществлением инвестиционного проекта в течение срока возмещения затрат, определяемого в соответствии с частями 6 и 7 настоящей статьи), то возмещаются следующие затраты:

- затраты, предусмотренные пунктами 3–5 части 1 настоящей статьи;
- затраты, предусмотренные п. 1 и 2 ч. 1 настоящей статьи, в отношении объектов инфраструктуры, которые не относятся к основному объекту инвестиционного проекта и которые для целей возмещения затрат, предусмотренных п. 1 и 2 ч. 1 настоящей статьи, считаются объектами обеспечивающей и (или) сопутствующей инфраструктур.

4. Предельный объем возмещаемых затрат, указанных в части 1 настоящей статьи:

- не может превышать 100 процентов фактически понесенных затрат, предусмотренных п. 5 ч. 1 настоящей статьи, а также 100 процентов фактически понесенных затрат, предусмотренных п. 1 и 2 ч. 1 настоящей статьи для объектов сопутствующей инфраструктуры, за исключением объектов, указанных в подп. «б» п. 2 настоящей части;

- не может превышать 50 процентов фактически понесенных затрат, предусмотренных:

- а) п. 1 и 2 ч. 1 настоящей статьи для объектов обеспечивающей инфраструктуры, за исключением объектов, указанных в пункте 3 настоящей части;

- б) п. 1 и 2 ч. 1 настоящей статьи для объектов сопутствующей инфраструктуры, находящихся в собственности организации, реализующей проект, в случае предоставления третьим лицам права пользования такой сопутствующей инфраструктурой на возмездной основе;

- в) п. 3 ч. 1 настоящей статьи;

- не может превышать 25 процентов фактически понесенных затрат, предусмотренных п. 1 и 2 ч. 1 настоящей статьи для объектов обеспечивающей инфраструктуры, в случае предоставления третьим лицам права пользования такой инфраструктурой на возмездной основе;

- не может превышать 20 процентов фактически понесенных затрат на научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки, результатом проведения которых является создание новой технологии, предусмотренной п. 4 ч. 1 настоящей статьи, при условии, что совокупный объем таких затрат, возмещаемых организации, реализующей проект, не может превышать 50 процентов общего объема капиталовложений, осуществленных организацией, реализующей проект.

5. Предельный объем возмещаемых затрат, указанных в ч. 1 настоящей статьи, и объем реального ущерба, указанного в ч. 3 ст. 12 указанного федерального закона, не могут превышать размер обязательных платежей, исчисленных организацией, реализующей проект, для уплаты в бюджеты публично-правовых образований, являющихся сторонами соглашения о защите и поощрении капиталовложений, в связи с реализацией инвестиционного проекта, а именно:

— в федеральный бюджет — налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в федеральный бюджет, налога на добавленную стоимость (за вычетом налога, возмещенного организации, реализующей проект), ввозных таможенных пошлин, акцизов на автомобили легковые и мотоциклы;

— в бюджет субъекта Российской Федерации — налога на прибыль организаций, подлежащего зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, налога на имущество организаций и транспортного налога;

— в местный бюджет — земельного налога (в случае, если муниципальное образование является стороной соглашения о защите и поощрении капиталовложений и таким соглашением предусмотрена возможность возмещения затрат, указанных в ч. 1 настоящей статьи, в пределах размера земельного налога, исчисленного организацией, реализующей проект, для уплаты в местный бюджет).

6. Предельный срок, в течение которого возмещаются затраты, указанные в части 1 настоящей статьи, составляет:

— 5 лет — для случаев, предусмотренных п. 1 и 2 ч. 1 настоящей статьи в отношении объектов обеспечивающей инфраструктуры, и случаев, предусмотренных п. 3 и 4 ч. 1 настоящей статьи;

— 10 лет — для случаев, предусмотренных п. 1 и 2 ч. 1 настоящей статьи в отношении объектов сопутствующей инфраструктуры, и случаев, предусмотренных п. 5 ч. 1 настоящей статьи.

7. Если организация, реализующая проект, при осуществлении инвестиционного проекта в течение всего срока его реализации заключила договоры с субъектами малого или среднего предпринимательства на сумму, указанную в ч. 11 ст. 10 указанного федерального закона, предельный срок, в течение которого возмещаются затраты, указанные в ч. 1 настоящей статьи, составляет:

— 6 лет — для случаев, предусмотренных п. 1 и 2 ч. 1 настоящей статьи в отношении объектов обеспечивающей инфраструктуры, и случаев, предусмотренных п. 3 и 4 ч. 1 настоящей статьи;

— 11 лет — для случаев, предусмотренных п. 1 и 2 ч. 1 настоящей статьи в отношении объектов сопутствующей инфраструктуры, и случаев, предусмотренных пунктом 5 части 1 настоящей статьи.

9. Возмещение затрат, указанных в части 1 настоящей статьи, осуществляется при одновременном соблюдении следующих условий:

— все имущественные права, возникшие в рамках реализации инвестиционного проекта и подлежащие государственной регистрации, зарегистрированы в соответствии с законодательством Российской Федерации, осуществлена государственная регистрация результатов интеллектуальной деятельности и (или) приравненных к ним средств индивидуализации (если применимо), а также все объекты недвижимого имущества созданы (построены) либо реконструированы, если инвестиционным проектом предполагается создание (строительство)

либо реконструкция объектов недвижимого имущества, и введены в эксплуатацию в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— у организации, реализующей проект, отсутствует задолженность по уплате обязательных платежей, указанных в ч. 5 настоящей статьи;

— соблюдены нормативы возмещения затрат, указанных в части 1 настоящей статьи, которые предусмотрены порядком возмещения затрат, утверждаемым в соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 4 указанного федерального закона;

— в результате проведения научных исследований и (или) опытно-конструкторских разработок создана новая технология и осуществляется серийное производство промышленной продукции на основе разработанной новой технологии, осуществлена государственная регистрация такой технологии как результата интеллектуальной деятельности, а также выполнены иные условия, предусмотренные п. 4 ч. 1 настоящей статьи (если применимо);

— организацией, реализующей проект, представлен расчет объема возмещения затрат, указанных в ч. 1 настоящей статьи, в соответствии с установленной Правительством Российской Федерации формой такого расчета, который в т. ч. предусматривает:

а) перечень произведенных затрат, указанных в ч. 1 настоящей статьи, в т. ч. по каждому объекту инфраструктуры (если применимо);

б) объем возмещения затрат, указанных в ч. 1 настоящей статьи, в т. ч. по каждому объекту инфраструктуры, который определяется исходя из предельных объемов возмещения затрат, предусмотренных ч. 4 и 5 настоящей статьи (если применимо);

в) сроки начала и окончания, а также предельный срок возмещения затрат, указанных в ч. 1 настоящей статьи, в т. ч. по каждому объекту инфраструктуры (если применимо), при этом указанные сроки определяются в соответствии с ч. 6, 7 и 12 настоящей статьи;

г) перечень объектов, в отношении которых осуществляется возмещение затрат, предусмотренных ч. 1 настоящей статьи, в т. ч. с указанием вида инфраструктуры (обеспечивающей или сопутствующей), к которому они относятся;

д) объем ранее возмещенных затрат, указанных в ч. 1 настоящей статьи, в т. ч. по каждому объекту инфраструктуры (если применимо), форму, в которой осуществлялось возмещение таких затрат, а также объем ранее возмещенного реального ущерба с указанием года и размера возмещения, в т. ч. по каждому объекту инфраструктуры (если применимо);

е) объем исчисленных обязательных платежей, указанных в ч. 5 настоящей статьи;

ж) предельный объем возмещаемых затрат с учетом ранее возмещенных затрат, реального ущерба и исчисленных обязательных платежей, а также с учетом других мер прямой государственной финансовой поддержки, предоставленных в связи с осуществлением инвестиционного проекта;

з) форму возмещения затрат, определенную в соответствии с частью 2 настоящей статьи;

и) распределение совокупной суммы произведенных затрат, указанных в части 1 настоящей статьи, по суммам налогов, прогнозируемым к уплате в течение сроков возмещения затрат, предусмотренных ч. 1 настоящей статьи,

и соответствующих уровней бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, за счет которых будет осуществляться возмещение указанных затрат;

к) размер предоставленных организации, реализующей проект, других мер прямой государственной финансовой поддержки в связи с осуществлением инвестиционного проекта;

— представлено положительное заключение о проведении государственной экспертизы проектной документации и проверки достоверности определения сметной стоимости объектов недвижимости (капитального строительства) и линейных объектов, подлежащих созданию (строительству) либо реконструкции в рамках инвестиционного проекта;

— представлено заключение о проведении технологического и ценового аудита, выданное экспертной организацией (требования к такому заключению и экспертной организации устанавливаются Правительством Российской Федерации), подтверждающее в т. ч. расчет объема возмещения затрат, подготовленный организацией, реализующей проект;

— представлены документы, подтверждающие соблюдение организацией, реализующей проект, условий, предусмотренных пунктом 5 части 1 настоящей статьи (если применимо);

— в случае предоставления других мер прямой государственной финансовой поддержки в отношении инвестиционного проекта возмещение затрат, предусмотренных ч. 1 настоящей статьи, может осуществляться в размере, не превышающем предельный объем таких затрат, определенный в соответствии с ч. 4 настоящей статьи, за вычетом других предоставленных мер прямой государственной финансовой поддержки и т. д.

Другими мерами поддержки субъектов хозяйствования являются: грантовая поддержка фундаментальных и поисковых научных исследований, проводимых научными организациями, снижение административных нагрузок на бизнес через ограничение числа проверок на него; введение моратория на плановые проверки представителей малого и среднего предпринимательства; освобождение бизнеса на Курилах от налога на прибыль, на имущество, от земельного и транспортного налога на 10 лет, а также введение пониженных страховых взносов в размере 7,6%, отработанный механизм специального инвестиционного контракта (ст. 16 федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации»), заключаемого на срок до 10 лет. Часть 6 указанной статьи предусматривает, что законодательством о налогах и сборах предусматриваются на срок действия специального инвестиционного контракта гарантии не повышения величины совокупной налоговой нагрузки на доходы инвестора, являющегося стороной специального инвестиционного контракта, и (или) иных указанных в специальном инвестиционном контракте лиц по сравнению с величиной совокупной налоговой нагрузки на доходы инвестора, являющегося стороной специального инвестиционного контракта, и (или) иных указанных в специальном инвестиционном контракте лиц в момент заключения специального инвестиционного контракта и т. д.

Основными задачами государства в указанной сфере регулирования являются:

— создание правовых, экономических и организационных условий для устойчивого развития предпринимательской деятельности;

— целенаправленное формирование системы государственной поддержки рассматриваемой деятельности;

— инициирование финансово-кредитных и инвестиционных механизмов, поиск новых источников финансирования предпринимательской деятельности, прежде всего за счет собственных возможностей эффективно развивающихся хозяйственных субъектов;

— создание взаимосвязи науки, технологий с производством и предпринимательской деятельностью для развития экономики, усовершенствования хозяйственной инфраструктуры общества, усовершенствования производительных средств.

Осуществляя деятельность в рамках названных направлений, государство обеспечивает дальнейшее развитие системы нормативно-правового обеспечения предпринимательской деятельности, отражение в законах и иных нормативных правовых актах интересов различных хозяйствующих субъектов и особенностей субъектов малого предпринимательства с целью устранения их неблагоприятного положения в экономике по сравнению с более крупными предприятиями, содействие проявлению и развитию их конкурентных и социально — экономических преимуществ.

Переход к рыночному механизму регулирования экономических отношений в стране предусматривает постоянное углубление правового влияния на экономические процессы, расширение сферы применения общегосударственных программ развития экономики, приватизации государственной и муниципальной собственности, демонополизации, конкуренции, безотходных технологий (экологизации общественного производства). Определенное значение придается поиску оптимальных форм организации экономики, ее отраслей и комплексов, ускорению предпринимательства, стимулированию научно-технического прогресса, внедрению новых технологий, повышению эффективности, интенсификации инвестиционной и внешнеэкономической деятельности.

Таким образом, при указанных условиях в нынешней экономической ситуации, государственное управление не только необходимо, а наоборот — его значение возрастает. Только государство в лице его органов власти вправе: осуществлять экономическую и социальную политику для обеспечения интересов всех слоев населения; смягчать стихийные процессы рыночной саморегуляции с целью предотвращения хаоса в экономике; стимулировать рыночную экономику, обеспечивать эффективность ее функционирования с одновременным ограничением и предупреждением негативных последствий экономической власти собственников, особенно монополистов; гарантировать защиту национальных интересов и внутреннего рынка от внешней экономической и политической экспансии.

При изложенных выше обстоятельствах следует учитывать, что в государственном управлении экономикой речь идет не о возобновлении административно-командной системы, а о создании новой системы управления, которая бы осуществляла исполнительную власть на принципах регулирования, координации, поощрения выбора наиболее приоритетных направлений деятельности, самостоятельности в поисках вариантов решения различных проблем.

20.2. Понятие, содержание и правовые основы управления хозяйством

Современное состояние хозяйственной сферы основано на конституционном принципе равенства всех форм собственности, гарантировании единого экономического пространства, свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств, поддержке конкуренции и свободе экономической деятельности (ст.8 Конституции России). Вместе с тем такая свобода не имеет абсолютного характера и не освобождает отрасли хозяйства от государственного, и прежде всего административно-правового регулирования.

Под административно-правовым регулированием экономических отношений понимается процесс целенаправленного воздействия на экономические отношения при помощи административно-правовых норм, направленных на закрепление и охрану наиболее целесообразных экономических отношений, складывающихся на конкретном этапе развития государства.

Предметом административно-правового регулирования являются многообразные отношения, связанные с управлением государственной собственностью, с разработкой и выполнением различных программ федерального и регионального уровня в области экономического, социального, экологического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Объектами государственного регулирования в экономике выступают условия, процессы, отношения, элементы и секторы национального хозяйства, функционирование которых рыночный механизм обеспечивает неудовлетворительно или не обеспечивает вообще. Они представляют собой как бы осознанные «болевые точки» рыночной экономики, проблемы, трудности, кризисы, требующие постоянного наблюдения и заблаговременной диагностики, подбора и дозирования средств снятия напряженности.

Основными задачами административно-правового регулирования в сфере экономики являются:

- обеспечение стабильного, динамичного и сбалансированного развития всех отраслей экономики;
- обеспечение равных возможностей для участия в экономической деятельности всем субъектам экономических отношений;
- обеспечение защиты прав и законных интересов субъектов экономических отношений, выявление и пресечение нарушений их прав и законных интересов со стороны недобросовестных участников рынка;
- обеспечение безопасности экономической деятельности, выявление и пресечение угроз безопасности государства и общества, возникающих в ходе ее осуществления¹.

Для решения указанных задач государство в лице соответствующих компетентных административных органов использует следующие основные методы административно-правового воздействия на субъектов экономической деятельности:

¹ 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. С. 549.

1) нормативно-правовое регулирование отношений, возникающих в сфере экономики, т. е. принятие (издание) соответствующих подзаконных нормативных правовых актов, в частности правил, регламентирующих порядок осуществления отдельных видов предпринимательской и иной экономической деятельности;

2) установление регулируемых цен (тарифов) на отдельные виды товаров, работ и услуг;

3) санкционирование осуществления отдельных видов деятельности, совершения отдельных видов действий в сфере экономики (выдача лицензий, разрешений, государственная регистрация, согласование, сертификация, аккредитация, аттестация и т. п.);

4) государственный контроль (надзор) за соблюдением субъектами экономической деятельности правил, норм, обязательных требований, регулирующих ее осуществление (антимонопольный, экологический, санитарный, пожарный и т. п.);

5) пресечение нарушений указанных правил, норм, обязательных требований и привлечение субъектов экономической деятельности к административной и иным видам публично-правовой ответственности за совершение этих нарушений¹.

В структуре современной российской рыночной экономики выделяют такие виды общественно-полезной деятельности физических и юридических лиц и организаций, как промышленное производство, сельскохозяйственное производство, транспортное обслуживание, обеспечение почтовой, электрической и иных видов связи, строительство промышленных, гражданских и иных объектов, жилищно-коммунальное обслуживание, использование природных ресурсов, выступающих в качестве отраслей экономики.

Нормативную основу административно-правового регулирования хозяйственной деятельности составляют преимущественно законодательные акты, а также многочисленные подзаконные источники, устанавливающие различные правила (налогового, бюджетного учета, лицензирования, торговли, оказания услуг, сертификации и т. п.).

Основными законодательными источниками административно-правового регулирования хозяйственной деятельности, помимо общеизвестных кодексов, являются: Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»; федеральные законы: от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»; от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»; от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»; от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»; от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ «Об организованных торгах»; от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; от 30 декабря 2020 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий»; от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»; от 22 ноября

¹ Там же. С. 549, 550.

1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»; от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; от 08 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»; от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»; от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»; от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»; от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»; от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»; от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и многие другие.

Ведущая роль в сфере управления хозяйственной деятельностью отведена высшему органу исполнительной власти — Правительству Российской Федерации, относящемуся к органам общей компетенции.

При этом многие вопросы хозяйственной деятельности отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также входят в предметы ведения органов местного самоуправления. Из сказанного следует, что в хозяйственной сфере определенными полномочиями наделены соответственно органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления.

Помимо государственных и муниципальных органов и организаций в указанной сфере действует большое число субъектов, созданных на основе различных форм собственности. В отличие от государства и его органов, они заняты не регулированием и управлением, а непосредственно производством материальных и духовных благ. Подобного рода организации (предприятия и учреждения), не относящиеся к органам власти, именуются субъектами хозяйственной деятельности». Как и любое другое имущество, хозяйствующие субъекты могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иной форме собственности. В этой связи деятельность хозяйствующих субъектов, находящихся в частной собственности, относится к коммерческой, основной целью которой является получение прибыли, а также осуществляется в соответствии с нормами гражданского законодательства. Помимо частных предприятий в этой сфере действуют государственные и муниципальные унитарные предприятия.

Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию¹.

¹ Часть 1 ст. 2 федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

Предприятием как объектом прав признается имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности. Предприятие в целом как имущественный комплекс признается недвижимостью. Объектом государственного управления в хозяйственной сфере выступают различные организационно-правовые формы предприятий.

В свою очередь, предприятия, осуществляющие деятельность в экономической сфере, можно поделить на имеющие статус юридического лица и не имеющие таковой. Предприятия, имеющие статус юридического лица и занимающиеся коммерческой деятельностью, можно именовать организациями.

Организационно-правовыми формами коммерческих организаций являются: хозяйственные товарищества (полные или на вере) и общества (с ограниченной или с дополнительной ответственностью, акционерные закрытые или открытые), производственные и потребительские кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия (основанные на праве хозяйственного ведения или оперативного управления). Организационно-правовыми формами некоммерческих организаций являются: потребительские кооперативы, общественные и религиозные организации (объединения), фонды, а также учреждения.

В гражданском праве существуют различные классификации хозяйствующих субъектов (по виду собственности, организационно-правовой форме и др.). Определенный интерес для административного права представляет классификация по отрасли деятельности, так выделяют хозяйственные организации, действующие в: промышленности, строительстве, сельском хозяйстве, на транспорте, сфере связи, торговли и жилищно-коммунального обслуживания.

Удовлетворяя потребности других хозяйствующих субъектов и населения посредством производства продукции, выполнения работ или оказания услуг, предприятия получают прибыль, развиваясь, таким образом, не только сами, но и развивая экономику страны. В этой связи государство принимая нормативные правовые акты о контроле за хозяйственной деятельностью, пытается установить четкие «правила игры» на хозяйственном поле, понятные и прозрачные для всех, что является одной из гарантий предпринимательской деятельности.

Ярким примером этого является правило, закрепленное в п. 5 ч. 1 ст. 13 федерального закона «О полиции», согласно которому полиция имеет право беспрепятственно посещать государственные и муниципальные органы, общественные объединения и организации, знакомиться с необходимыми документами и материалами лишь при наличии следующих оснований:

- 1) в связи с расследуемыми уголовными делами и находящимися в производстве делами об административных правонарушениях;
- 2) в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции.

Другим заметным шагом в этом направлении стало вступление в силу новой редакции федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», который вводит уведомительный порядок осуществления ряда видов хозяйственной деятельности и существенно защищает права хозяйствующих субъектов при проведении государственного контроля. Плановые контрольные мероприятия по большинству видов хозяй-

ственной деятельности должны проводиться не чаще чем раз в три года на основе ежегодных планов, составляемых контролирующими органами, согласованных с органами прокуратуры.

Помимо плановых проверок, предусматривается возможность проведения и внеплановых проверок, которые также согласовываются с органами прокуратуры и проводятся лишь при наличии указанных в законе оснований.

Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2020 г. № 1969 «Об особенностях формирования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» установлено, что проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в 2021 году могут проводиться с использованием средств дистанционного взаимодействия, в т. ч. аудио- или видеосвязи, либо в виде инспекционного визита вместо выездной плановой проверки, о чем указанные субъекты уведомляются в течение 10 рабочих дней после принятия такого решения.

Положением указанного Постановления не распространяется проведение плановых проверок на деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства, сведения о которых включены в единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства, за исключением случаев, установленных пунктом 8 названного нормативного правового акта.

Вышеназванные ограничения не распространяются на:

а) плановые проверки лиц, деятельность и (или) используемые производственные объекты которых отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого рисков либо отнесены к 1, 2 классам (категориям) опасности, I, II и III классу опасности опасных производственных объектов, I, II и III классу гидротехнических сооружений, а также в отношении которых установлен режим постоянного государственного контроля (надзора);

б) плановые проверки лиц, осуществляющих виды деятельности, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с ч. 9 ст. 9 федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

в) плановые проверки субъектов малого предпринимательства при наличии у органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля информации о том, что в отношении субъектов малого предпринимательства ранее вынесено вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания за совершение грубого нарушения, определенного в соответствии с КоАП РФ, или административного наказания в виде дисквалификации, или административного приостановления деятельности либо принято решение о приостановлении действия лицензии и (или) аннулировании лицензии, выданной в соответствии с федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности», и с даты окончания проведения проверки, по результатам которой вынесено такое постановление либо принято такое решение, прошло менее 3 лет. При этом в ежегодном плане помимо сведений,

предусмотренных частью 4 статьи 9 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», приводится информация об указанном постановлении или решении, дате их вступления в законную силу и дате окончания проведения проверки, по результатам которой вынесено такое постановление либо принято такое решение;

г) плановые проверки, проводимые при осуществлении лицензионного контроля;

д) плановые проверки субъектов малого предпринимательства, проводимые в рамках:

е) федерального государственного надзора в области обеспечения радиационной безопасности;

ж) федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны;

з) внешнего контроля качества работы аудиторских организаций, определенных Федеральным законом «Об аудиторской деятельности»;

и) федерального государственного надзора в области использования атомной энергии.

Основными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в соответствии с законодательством управление в хозяйственной сфере, являются:

1. Правительство Российской Федерации, которое в соответствии со ст. 18 федерального конституционного закона от 06 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» наделяется в сфере экономики следующими полномочиями:

— осуществляет в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами, распоряжениями и поручениями Президента Российской Федерации регулирование экономических процессов;

— обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

— прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и реализует программы развития отраслей экономики;

— вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику, принимает меры по ее реализации;

— вырабатывает государственную технологическую политику, государственную политику в сфере стандартизации, принимает меры по их реализации;

— вырабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества;

— содействует развитию предпринимательства и частной инициативы;

— принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;

— осуществляет общее руководство таможенным делом в Российской Федерации;

— обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики;

— осуществляет управление федеральной собственностью;
— формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства Российской Федерации;

2. Минфин России и подведомственные ему Федеральная налоговая служба, Федеральная пробирная палата (федеральная служба), Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка, Федеральная таможенная служба, Федеральное казначейство (федеральная служба) и Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;

3. Минэкономразвития России и подведомственные ему Федеральная служба по аккредитации, Федеральная служба государственной статистики и Федеральная служба по интеллектуальной собственности;

4. Минпромторг России и подведомственное ему Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии;

5. Минцифры России и подведомственная ему Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций;

6. Минсельхоз России и подведомственная ему Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, а также Федеральное агентство по рыболовству;

7. Минтранс России, подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное дорожное агентство, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, а также Федеральное агентство морского и речного транспорта;

8. Минвостокразвития России;

9. Минстрой России;

10. Минэнерго России.

Согласно указу Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» из числа подведомственных напрямую Правительству Российской Федерации федеральных служб и агентств, в сфере регулирования хозяйственной деятельности заняты, прежде всего:

Федеральная антимонопольная служба;

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;

Федеральное агентство по государственным резервам.

При этом необходимо отметить, что в той или иной степени, хозяйственную деятельность осуществляет каждый государственный или муниципальный орган власти. Все они финансируются из бюджета, нуждаются в поставках оборудования, оргтехники, ремонте занимаемых помещений, строительстве новых объектов, тепло-, водо- и газоснабжении, водоотведении и т. п. Для этих функций в структуре каждого органа создаются специальные подразделения, которые присутствуют как на уровне центрального аппарата, так и в территориальных органах (например, Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России, хозяйственные отделы территориальных

органов исполнительной власти и т. п.). Но есть государственные органы, которые не только обеспечивают собственную хозяйственную деятельность, но и обладают весьма широким спектром управленческих и регулирующих полномочий в этой сфере. Примером этого является Минэкономразвития России, обладающее таким разнообразием полномочий.

Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в т. ч. среднего и малого бизнеса, защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, лицензирования, оценки регулирующего воздействия, аккредитации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в национальной системе аккредитации, безопасности процессов производства, саморегулирования профессиональной и предпринимательской деятельности, государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, публичной нефинансовой отчетности, внешнеэкономической деятельности (за исключением внешней торговли), корпоративных отношений, несостоятельности (банкротства) и финансового оздоровления, оценочной деятельности, официального статистического учета, инвестиционной деятельности и государственных инвестиций, формирования межгосударственных и федеральных целевых программ (долгосрочных целевых программ), ведомственных целевых программ, разработки и реализации программ социально-экономического развития Российской Федерации, создания и функционирования особых экономических зон на территории Российской Федерации, функционирования особого правового режима и функционирования свободной экономической зоны, а также в случаях, установленных федеральным законом «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», в сфере социально-экономического развития Республики Крым и г. Севастополя, в сфере социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа, социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, районов Крайнего Севера, осуществления приграничного и межрегионального сотрудничества, территориального планирования, разработки и реализации комплексных проектов социально-экономического развития федеральных округов, координации отбора и реализации приоритетных инвестиционных проектов федеральных округов, методического обеспечения разработки и реализации региональных и муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, оценки эффективности региональных и муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Минэкономразвития России действует на основании Положения о нем, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации.

Минэкономразвития России возглавляет федеральный министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по согласованию с Государственной Думой. Кандидатуру федерального Министра на утверждение Государственной Думой представляет Председатель Правительства Российской Федерации.

Рассматриваемое министерство не имеет своих территориальных органов в пределах Российской Федерации, но в то же время, имеющее за его пределами свои представительства в виде органов, которые получили название «загранаппарат». К таким органам относятся: торговые представительства Минэкономразвития России в иностранных государствах и специалисты министерства в постоянных представительствах Российской Федерации при международных организациях. Вместе с тем подведомственные Минэкономразвития России федеральные службы и федеральные агентства имеют систему своих территориальных органов в субъектах Российской Федерации.

20.3. Административно-правовая организация управления в сфере конкуренции и ограничения монополистической деятельности на товарных рынках

Одним из средств государственного регулирования хозяйственной деятельности является обеспечение реализации принципов свободы конкуренции и ограничения монополистической деятельности. Основными нормативными правовыми актами, определяющим организационные и правовые основы защиты конкуренции, являются федеральные законы «О защите конкуренции» и «О естественных монополиях».

Отраслевым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление в сфере конкуренции и ограничения монополистической деятельности на товарных рынках, является ФАС России, которая напрямую подведомственна Правительству Российской Федерации и действует на основании утвержденного им Положения¹.

ФАС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий, в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа, в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также по согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

ФАС России осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 331 «Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе».

— вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к сфере ведения Службы, установленной п. 1 настоящего Положения, а также проект ежегодного плана работы и прогнозные показатели деятельности Службы;

— на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности: (форма представления в антимонопольный орган сведений при осуществлении сделок и (или) действий, подлежащих государственному контролю за экономической концентрацией)¹;

— порядок проведения анализа состояния конкуренции в целях установления доминирующего положения хозяйствующего субъекта (за исключением финансовой организации, поднадзорной Центральному банку Российской Федерации) и выявления иных случаев недопущения, ограничения или устранения конкуренции;

— перечень документов и сведений, представляемых в антимонопольный орган хозяйствующими субъектами, имеющими намерение достигнуть соглашения, которое может быть признано допустимым в соответствии с антимонопольным законодательством;

— формы актов, принимаемых комиссией по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства;

— форма проекта бизнес-плана хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства;

— примерная форма соглашения с иностранным инвестором либо юридическим или физическим лицом, входящим в группу лиц, в которую входит иностранный инвестор, при намерении такого инвестора либо юридического или физического лица совершить сделку или установить контроль над хозяйственным обществом, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, об обеспечении выполнения им определенных обязательств;

— форма заявления о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции и порядок рассмотрения таких заявлений;

— перечень документов, подтверждающих соблюдение установленных ограничений в отношении предоставления государственной или муниципальной преференции;

— порядок выдачи предупреждения о прекращении действий (бездействия), которые содержат признаки нарушения антимонопольного законодательства, в случаях, указанных в Федеральном законе «О защите конкуренции», и его форма;

¹ Регламент ФАС России по осуществлению государственного контроля за экономической концентрацией, осуществляемой группой лиц (утв. приказом ФАС России от 28.12.2007 № 457).

— порядок направления предостережения о недопустимости нарушения антимонопольного законодательства должностным лицам хозяйствующих субъектов, публично заявляющим о планируемом поведении на товарном рынке, если такое поведение может привести к нарушению антимонопольного законодательства, и его форма;

— порядок предоставления бирже хозяйствующим субъектом, занимающим доминирующее положение на товарном рынке, списка аффилированных лиц;

— порядок проведения плановых и внеплановых проверок соблюдения требований, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа и т. п.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 94 ФАС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим контроль в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд (за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, осуществляемых Федеральной службой по оборонному заказу).

ФАС России осуществляет контроль:

— за действиями, которые совершаются с участием или в отношении субъектов естественных монополий и результатом которых может являться ущемление интересов потребителей товара, в отношении которого применяется регулирование, либо сдерживание экономически оправданного перехода соответствующего товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка¹;

— за соблюдением требований обеспечения доступа на рынки услуг естественных монополий и оказанием услуг субъектами естественных монополий на недискриминационных условиях;

— за соблюдением установленных законодательством о естественных монополиях требований об обязательности заключения договоров субъектами естественных монополий;

— за соответствием антимонопольному законодательству соглашений между хозяйствующими субъектами, которые могут быть признаны допустимыми в соответствии с антимонопольным законодательством;

— за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства;

осуществляет согласование:

¹ Административный регламент ФАС России по исполнению государственной функции по контролю за действиями, которые совершаются с участием или в отношении субъектов естественных монополий и результатом которых может являться ущемление интересов потребителей товара, в отношении которого применяется регулирование, либо сдерживание экономически оправданного перехода соответствующего товарного рынка из состояния естественной монополии и состояние конкурентного рынка (утв. приказом ФАС России от 20.07.2012 № 490).

— создания, слияния и присоединения коммерческих организаций в случаях, установленных антимонопольным законодательством;

— сделок с акциями (долями), имуществом коммерческих организаций и правами в отношении коммерческих организаций, с акциями (долями), активами финансовых организаций и правами в отношении финансовых организаций в случаях, установленных антимонопольным законодательством;

— ведет в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, реестры недобросовестных поставщиков и единственных поставщиков российских вооружения и военной техники, предусмотренные федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», реестр недобросовестных поставщиков, предусмотренный Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», в пределах своей компетенции;

— формирует и ведет реестр субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляется государственное регулирование и контроль с целью определения (установления) цен (тарифов) и осуществления контроля по вопросам, связанным с определением (установлением) и применением цен (тарифов);

— рассматривает жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки и приостанавливает определение поставщика (подрядчика, исполнителя) и заключение контракта до рассмотрения жалобы по существу в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

— возбуждает и рассматривает дела о нарушениях антимонопольного законодательства и законодательства о рекламе;

— вносит в лицензирующие органы предложения об аннулировании, отзыве лицензий на осуществление хозяйствующими субъектами, нарушающими антимонопольное законодательство, отдельных видов деятельности или о приостановлении действия таких лицензий;

— устанавливает максимальный объем древесины, подлежащей заготовке лицом, группой лиц и др.

рассматривает в досудебном порядке:

— споры, возникающие между органами регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, теплоснабжающими организациями, теплосетевыми организациями и потребителями тепловой энергии при установлении и применении цен (тарифов) в сфере теплоснабжения;

— споры, возникающие между органами регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, организациями, осуществляющими горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение, и абонентами при установлении и (или) применении тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения;

— урегулирует в досудебном порядке споры, связанные с установлением и применением регулируемых в соответствии с законодательством Российской

Федерации о естественных монополиях цен (тарифов), если федеральными законами не установлено иное и т. д.

ФАС России не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности функции по управлению государственным имуществом и оказанию платных услуг, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

ФАС России возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации.

ФАС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются управления ФАС по субъектам Российской Федерации.

20.4. Административно-правовая организация управления отдельными отраслями хозяйства

Административно-правовая организация управления в сфере промышленности и торговли

Промышленная политика — комплекс правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на развитие промышленного потенциала Российской Федерации, обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции.

Правовое регулирование в сфере промышленной политики основывается на Конституции России, федеральных конституционных законах и осуществляется в соответствии федеральным законом «О промышленной политике в Российской Федерации», другими федеральными законами, принятыми в соответствии с ним, федеральными законами, регулирующими отношения в сфере промышленной политики в отдельных отраслях экономики, иными нормативными правовыми актами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, регулирующими отношения в сфере промышленной политики.

Целями промышленной политики являются:

- 1) формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход экономики государства от экспортно-сырьевого типа развития к инновационному типу развития;
- 2) обеспечение обороны страны и безопасности государства;
- 3) обеспечение занятости населения и повышение уровня жизни граждан Российской Федерации.

Задачами промышленной политики являются:

- 1) создание и развитие современной промышленной инфраструктуры, инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, соответствующих целям и задачам, определенным документами стратегического планирования на федеральном уровне;
- 2) создание конкурентных условий осуществления деятельности в сфере промышленности по сравнению с условиями осуществления указанной деятельности на территориях иностранных государств;

3) стимулирование субъектов деятельности в сфере промышленности осуществлять внедрение результатов интеллектуальной деятельности и освоение производства инновационной промышленной продукции;

4) стимулирование субъектов деятельности в сфере промышленности рационально и эффективно использовать материальные, финансовые, трудовые и природные ресурсы, обеспечивать повышение производительности труда, внедрение импортозамещающих, ресурсосберегающих и экологически безопасных технологий;

5) увеличение выпуска продукции с высокой долей добавленной стоимости и поддержка экспорта такой продукции;

6) поддержка технологического перевооружения субъектов деятельности в сфере промышленности, модернизация основных производственных фондов исходя из темпов, опережающих их старение;

7) снижение риска чрезвычайных ситуаций техногенного характера на объектах промышленной инфраструктуры;

8) обеспечение технологической независимости национальной экономики.

Основными принципами промышленной политики являются:

1) программно-целевой метод формирования документов стратегического планирования в сфере промышленности;

2) измеримость целей развития промышленности и реализации мер стимулирования субъектов деятельности в сфере промышленности;

3) мониторинг эффективности промышленной политики и контроль за ее реализацией;

4) применение мер стимулирования деятельности в сфере промышленности для достижения показателей и индикаторов, установленных документами стратегического планирования;

5) координация мер стимулирования деятельности в сфере промышленности, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления;

6) рациональное сочетание форм и методов государственного регулирования и рыночной экономики, мер прямого и косвенного стимулирования деятельности в сфере промышленности;

7) обеспеченность ресурсами и их концентрация на развитии приоритетных отраслей промышленности;

8) информационная открытость при разработке промышленной политики и применении мер стимулирования деятельности в сфере промышленности с учетом интересов безопасности государства;

9) равный доступ субъектов деятельности в сфере промышленности к получению государственной поддержки в соответствии с условиями ее предоставления;

10) интеграция науки, образования и промышленности;

11) учет интересов субъектов Российской Федерации в решении вопросов функционирования и развития оборонно-промышленного комплекса при условии соблюдения приоритета федеральных интересов.

Промышленное производство (промышленность) — определенная на основании Общероссийского классификатора видов экономической деятельности со-

вокупность видов экономической деятельности, относящихся к добыче полезных ископаемых, обрабатывающему производству, обеспечению электрической энергией, газом и паром, кондиционированию воздуха, водоснабжению, водоотведению, организации сбора и утилизации отходов, а также ликвидации загрязнений¹.

Отраслью промышленности является совокупность субъектов, осуществляющих деятельность в сфере промышленности, в рамках одной или нескольких классификационных группировок одного или нескольких видов экономической деятельности в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности.

Индустриальный (промышленный) парк — совокупность объектов промышленной инфраструктуры, предназначенных для создания промышленного производства или модернизации промышленного производства и управляемых управляющей компанией — коммерческой или некоммерческой организацией, созданной в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Промышленный кластер — совокупность субъектов деятельности в сфере промышленности, связанных отношениями в указанной сфере вследствие территориальной близости и функциональной зависимости и размещенных на территории одного субъекта Российской Федерации или на территориях нескольких субъектов Российской Федерации.

Инжиниринговый центр — юридическое лицо, оказывающее инженерно-консультационные услуги по подготовке процесса производства и реализации продукции (работ, услуг), подготовке строительства и эксплуатации промышленных, инфраструктурных и других объектов, предпроектные и проектные услуги.

Промышленный технопарк — объекты промышленной инфраструктуры и технологической инфраструктуры, предназначенные для осуществления субъектами деятельности в сфере промышленности промышленного производства, и (или) научно-технической деятельности, и (или) инновационной деятельности в целях освоения производства промышленной продукции и коммерциализации полученных научно-технических результатов и управляемые управляющей компанией — коммерческой или некоммерческой организацией, созданной в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Уполномоченный орган — определенный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти в сфере промышленной политики.

Субъектами деятельности в сфере промышленности являются юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в сфере промышленности на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

К полномочиям Правительства Российской Федерации в области промышленной политики относятся:

1) утверждение документов стратегического планирования в сфере промышленности в соответствии с федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

¹ Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

2) утверждение критериев отнесения продукции к промышленной продукции, не имеющей произведенных в Российской Федерации аналогов, и критерии подтверждения производства промышленной продукции на территории Российской Федерации;

3) утверждение порядка применения мер стимулирования деятельности в сфере промышленности, установленных федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, включая требования к инвестиционным проектам, реализация которых дает право субъектам деятельности в сфере промышленности на получение финансовой поддержки в виде льгот по налогам и сборам в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

4) утверждение порядка создания, эксплуатации и совершенствования государственной информационной системы промышленности, порядок предоставления субъектами деятельности в сфере промышленности, органами государственной власти, органами местного самоуправления информации для включения в государственную информационную систему промышленности, перечень подлежащих утверждению уполномоченным органом форм предоставления информации для включения в государственную информационную систему промышленности субъектами деятельности в сфере промышленности, органами государственной власти и органами местного самоуправления, порядок доступа к информации, содержащейся в указанной информационной системе, порядок взаимодействия государственной информационной системы промышленности с иными государственными информационными системами;

5) установление требований к индустриальным (промышленным) паркам, управляющим компаниям индустриальных (промышленных) парков, промышленным технопаркам, управляющим компаниям промышленных технопарков, промышленным кластерам, специализированным организациям промышленных кластеров в целях применения к ним мер стимулирования, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;

6) утверждение порядка заключения, изменения, расторжения специальных инвестиционных контрактов. По специальному инвестиционному контракту одна сторона — инвестор в предусмотренный этим контрактом срок своими силами или с привлечением иных лиц обязуется создать либо модернизировать и (или) освоить производство промышленной продукции на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а другая сторона — Российская Федерация или субъект Российской Федерации в течение такого срока обязуется осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, предусмотренные законодательством Российской Федерации или законодательством субъекта Российской Федерации в момент заключения специального инвестиционного контракта. Данный контракт заключается на срок до 10 лет в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

7) утверждение Перечня видов технологий, признаваемых современными технологиями в целях заключения специальных инвестиционных контрактов с указанием требований к таким технологиям и (или) основным техническим

характеристикам промышленной продукции, которая может быть произведена с применением таких технологий, порядок формирования и актуализации перечня современных технологий, а также перечень российских научных организаций, организаций — участников проекта создания и обеспечения функционирования инновационного центра «Сколково», организаций, входящих в состав инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности, имеющих право давать заключения, подтверждающие возможность производства на основе таких технологий промышленной продукции, которая конкурентоспособна на мировом уровне, и содержащие описание требований к таким технологиям и (или) основным техническим характеристикам этой промышленной продукции;

7.1) утверждение требований к структуре, содержанию, порядку подготовки сводного отчета о результатах инвестиционных проектов, реализуемых в соответствии со специальными инвестиционными контрактами;

7.2) утверждение порядка контроля за выполнением инвесторами обязательств по специальным инвестиционным контрактам, а также формы отчетов о выполнении указанных обязательств;

7.3) утверждение порядка ведения реестра специальных инвестиционных контрактов, состава сведений, включаемых в него, в том числе порядок предоставления информации для ее включения в реестр специальных инвестиционных контрактов;

8) утверждение перечня показателей, используемых для сопоставления условий осуществления деятельности в сфере промышленности на территории Российской Федерации и на территориях иностранных государств, порядок расчета и ежегодно достигаемые значения;

9) установление целевых показателей эффективности осуществления финансовой поддержки государственных фондов развития промышленности, созданных Российской Федерацией, за счет средств федерального бюджета;

10) утверждение методики определения размера платы и предельные размеры платы за оказание необходимой и обязательной услуги по экспертизе определения отличий параметров продукции от параметров произведенной в Российской Федерации промышленной продукции;

11) утверждение порядка отнесения продукции к промышленной продукции, не имеющей произведенных в Российской Федерации аналогов, в соответствии с критериями, предусмотренными п. 2 ст. 6 федерального закона «О промышленной политике»;

12) утверждение требований к организациям, осуществляющим экспертизу определения отличий параметров продукции от параметров произведенной в Российской Федерации промышленной продукции, и порядок их отбора;

13) утверждение порядка выдачи заключения о подтверждении производства промышленной продукции на территории Российской Федерации.

Соответствующими полномочиями в сфере промышленной политики обладают органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

В свою очередь Правительство Российской Федерации определяет полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере реализации промышленной политики, в т. ч. по разработке проектов документов стратегического планирования в сфере промышленности.

Таким отраслевым органом государственного управления в области промышленности является Минпромторг России и подведомственное ему Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт).

Уполномоченный орган наряду с полномочиями в сфере реализации промышленной политики, установленными Правительством Российской Федерации, осуществляет следующие полномочия:

1) осуществляет подготовку и опубликование в средствах массовой информации ежегодного доклада о состоянии и развитии промышленности и мерах стимулирования деятельности в сфере промышленности, включающего в себя оценку территориально-отраслевого состояния и развития промышленности, информацию о применении наилучших доступных технологий в промышленности, оценку эффективности применения мер стимулирования указанной деятельности;

3) обеспечивает создание, эксплуатацию и совершенствование государственной информационной системы промышленности в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и устанавливает требования к техническим, программным, лингвистическим средствам обеспечения эксплуатации государственной информационной системы промышленности;

4) подтверждает соответствие индустриальных (промышленных) парков и промышленных технопарков требованиям, установленным Правительством Российской Федерации, в целях применения к ним мер стимулирования, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;

5) заключает с высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации соглашения о реализации промышленной политики, которыми может устанавливаться порядок согласования уполномоченным органом кандидатур руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации полномочия по реализации промышленной политики в этих субъектах Российской Федерации;

6) выдает заключение об отнесении продукции к промышленной продукции, не имеющей произведенных в Российской Федерации аналогов, с учетом проведения экспертизы определения отличий параметров продукции от параметров произведенной в Российской Федерации промышленной продукции;

7) выдает заключение о подтверждении производства промышленной продукции на территории Российской Федерации;

8) осуществляет подготовку и представление в Правительство Российской Федерации сводного отчета о результатах инвестиционных проектов, реализуемых в соответствии со специальными инвестиционными контрактами;

9) осуществляет ведение реестра специальных инвестиционных контрактов.

Стимулирование деятельности в сфере промышленности осуществляется путем предоставления ее субъектам финансовой, информационно-консультационной поддержки, поддержки осуществляемой ими научно-технической деятельности и инновационной деятельности в сфере промышленности, поддержки развития их кадрового потенциала, осуществляемой ими внешнеэкономической деятельности, предоставления государственных и муниципальных преференций, иных мер поддержки, установленных настоящим Феде-

ральным законом, другими федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

В свою очередь, согласно п. 1 ст. 2 федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее — Закон о торговле) торговая деятельность (торговля) — вид предпринимательской деятельности, связанный с приобретением и продажей товаров.

Закон о торговле не распространяется на некоторые виды торговой деятельности, осуществляемые в соответствии со специальными федеральными законами (внешнеторговая деятельность, торговля на товарных биржах и розничных рынках, купля-продажа ценных бумаг, объектов недвижимости, продукции производственно-технического назначения, в т. ч. электрической энергии, тепловой энергии и мощности, а также иных видов энергетических ресурсов).

В соответствии со ст. 5 и 6 Закона о торговле полномочиями в области регулирования торговой деятельности наделены Правительство Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренней торговли, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Отраслевыми федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в соответствии с законодательством управление в этой сфере, являются Минпромторг России и подведомственный ему Ростстандарт.

Минпромторг России действует на основании Положения о нем, утвержденного Правительством Российской Федерации¹.

Минпромторг России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим:

Минпромторг России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

— по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного и оборонно-промышленного комплексов, промышленности строительных материалов (изделий) и строительных конструкций, энергосбережения и повышения энергетической эффективности при обороте товаров, а также в области развития авиационной техники и экспериментальной авиации, технического регулирования, стандартизации и обеспечения единства измерений, науки и техники в интересах обороны и безопасности государства, внешней и внутренней торговли, в т. ч. при продаже товаров с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (электронной торговли), общественного питания и бытового обслуживания, народных художественных промыслов, индустрии детских товаров (за исключением пищевой продукции для детского питания);

— по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере машиностроения, металлургической, химической, фармацевтической, биотехнологической, медицинской, легкой, лесной, целлюлозно-

¹ Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации».

бумажной и деревообрабатывающей, электронной, авиационной и судостроительной промышленности, промышленности средств связи, радиопромышленности, промышленности боеприпасов и специальной химии, химического разоружения, промышленности обычных вооружений, народных художественных промыслов;

— по поддержке экспорта промышленной продукции, обеспечения доступа на рынки товаров и услуг, выставочной и ярмарочной деятельности, по проведению расследований, предшествующих введению компенсирующих мер, предусмотренных Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., по уведомлению уполномоченных органов государств — Сторон Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. и Евразийской экономической комиссии о планируемых к предоставлению и предоставленных промышленных субсидиях на территории Российской Федерации, по применению мер нетарифного регулирования, а также функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное регулирование внешнеторговой деятельности, за исключением вопросов таможенно-тарифного регулирования;

— федерального органа по техническому регулированию;

— по обеспечению реализации обязательств, вытекающих из членства Российской Федерации во Всемирной торговой организации, в установленной сфере деятельности.

Минпромторг России является уполномоченным (национальным) органом Российской Федерации:

— по выполнению Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении и Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении;

— в области оборонной промышленности в случаях, предусмотренных Воздушным кодексом Российской Федерации;

— в сфере промышленной политики;

— по координации деятельности в сфере обращения лекарственных средств в части производства лекарственных средств для медицинского применения;

— по представлению в электронном виде в Евразийскую экономическую комиссию сведений о фармацевтических инспекторах для формирования реестра фармацевтических инспекторов государств — членов Евразийского экономического союза, а также по получению доступа к сведениям указанного реестра.

Минпромторг России осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Минпромторг России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации после согласования кандидатуры Государственной Думой по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Территориальными органами Минпромторга России являются управления. Минпромторг России осуществляет координацию и контроль деятельности

подведомственного ему Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии (Росстандарта).

Росстандарт является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования и обеспечения единства измерений и действует на основании Положения о нем, утвержденного Правительством Российской Федерации.

Росстандарт осуществляет:

- лицензирование деятельности по изготовлению и ремонту средств измерений до внесения изменений в законодательные акты;
- контроль и надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов;
- государственный метрологический надзор.

Росстандарт возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению министра промышленности и торговли Российской Федерации.

Росстандарт осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и через подведомственные организации. Территориальными органами Росстандарта являются межрегиональные управления Росстандарта, действующие в границах соответствующих федеральных округов.

Административно-правовая организация управления в сфере капитального строительства

В соответствии с п. 13 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации (ГрК РФ), строительство — создание зданий, строений, сооружений (в т. ч. на месте сносимых объектов капитального строительства. Капитальное строительство (строительная деятельность) может быть определено как создание (возведение) новых и капитальный ремонт существующих объектов капитального строительства — зданий (сооружений, жилых и нежилых помещений), признаваемых недвижимым имуществом в соответствии с законодательством.

В соответствии со ст. 51 ГрК РФ строительство, реконструкция объектов капитального строительства, а также их капитальный ремонт, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов, осуществляется на основании разрешения на строительство, выданного по форме, определяемой Правительством Российской Федерации, за исключением случаев, когда такое разрешение не требуется.

Разрешение на строительство выдается уполномоченными федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления или уполномоченной организацией, осуществляющей государственное управление использованием атомной энергии и государственное управление при осуществлении деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения.

Отдельные виды строительных работ, в случае оказания ими влияние на безопасность объектов капитального строительства, должна выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к такой дея-

тельности. Перечень видов работ, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства, в соответствии с ч. 4 ст. 55.8 ГК РФ устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Иные виды работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства могут выполняться любыми физическими или юридическими лицами.

Государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций в сфере капитального строительства, а также ведение реестра указанных организаций осуществляются Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) действует на основании положения о ней, утвержденного Правительством Российской Федерации. Ростехнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере технологического и атомного надзора, функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

Ростехнадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации.

Ростехнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются межрегиональными управлениями по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора по федеральным округам и управлениями по технологическому и экологическому надзору Ростехнадзора по субъектам Российской Федерации. Помимо Ростехнадзора, осуществляющего контрольно-надзорные полномочия, отраслевым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством управление в сфере капитального строительства, является Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион России), которое действует на основании положения о нем, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации.

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства (включая вопросы применения в строительстве материалов, изделий и конструкций), архитектуры, градостроительства (за исключением territori-

ального планирования), жилищной политики, жилищно-коммунального хозяйства, теплоснабжения (за исключением производства тепловой энергии в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, а также передачи тепловой энергии, произведенной в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии, в т. ч. произведенной источниками тепловой энергии в случае, если такие источники тепловой энергии входят в схему теплоснабжения, включающую источники комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), в сфере обеспечения энергетической эффективности зданий, строений и сооружений, в т. ч. в жилищном фонде, в садоводческих или огороднических некоммерческих товариществах, в сфере повышения энергетической эффективности экономики субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, нормирования и ценообразования при проектировании и строительстве, градостроительного зонирования, функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства (за исключением территориального планирования) и жилищно-коммунального хозяйства, функции по предоставлению субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, разработке и согласованию федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ, а также функции государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ (в установленной сфере деятельности Министра).

Минстрой России осуществляет координацию деятельности государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Минстрой России руководствуется в своей деятельности Конституцией России, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и актами Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации и Положением о Министре России¹.

Минстрой России осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные ему организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Минстрой России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации после согласования его кандидатуры Государственной Думой по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

*Административно-правовая организация управления
в сфере агропромышленного комплекса*

В целях установления правовых основ реализации государственной социально-экономической политики в сфере развития сельского хозяйства, в нашей

¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 13.11.2013 № 1038 «О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации».

стане принят и действует федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства». В соответствии со ст. 3 указанного федерального закона, сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются организация, индивидуальный предприниматель, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции, ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в т. ч. на арендованных основных средствах) в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, и реализацию этой продукции при условии, что в доходе сельскохозяйственных товаропроизводителей от реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации этой продукции составляет не менее чем семьдесят процентов за календарный год.

Сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются также:

- 1) граждане, ведущие личное подсобное хозяйство, в соответствии с Федеральным законом «О личном подсобном хозяйстве»;
- 2) сельскохозяйственные потребительские кооперативы (перерабатывающие, сбытовые (торговые), обслуживающие (в т. ч. кредитные), снабженческие, заготовительные), созданные в соответствии с федеральным законом «О сельскохозяйственной кооперации»;
- 3) крестьянские (фермерские) хозяйства в соответствии с федеральным законом «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».

На основании ст. 5 в нашей стране выработана и реализуется Государственная аграрная политика, которая достигается целым комплексом мер, среди которых стоит отметить:

- применение особых налоговых режимов в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- действие государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Отраслевыми федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в соответствии с законодательством управление в сфере агропромышленного комплекса, являются Минсельхоз России и подведомственная ему Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор).

Минсельхоз России действует на основании Положения о нем, утвержденным Правительством Российской Федерации¹.

Минсельхоз России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

- по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство (в т. ч. разведение одомашненных видов и пород рыб, включенных в Государственный реестр охраняемых селекционных достижений), ветеринарию, обращение лекарственных средств для ветеринарного применения, растениеводство, карантин растений, мелиорацию земель, плодородие почв, регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, пищевую и перерабатывающую промышленность, в т. ч. выпуск в обращение относящихся к пищевой продукции дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, семян и по-

¹ Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации».

добных лесных ресурсов, а также производство (изготовление) и выпуск в обращение пищевой продукции, полученной из дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, семян и подобных лесных ресурсов, лекарственных и иных растений, поддержку экспорта продукции агропромышленного комплекса, производство и оборот табачной продукции, устойчивое развитие сельских территорий, безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами;

— по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыбного хозяйства, в т. ч. рыболовства, сохранения водных биологических ресурсов, производства, переработки и реализации рыбной и иной продукции из водных биологических ресурсов, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, а также в сфере охраны, рационального использования, изучения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения и занесенных в Красную книгу Российской Федерации, обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства, а также контроля и надзора за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах Российской Федерации;

— по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере аквакультуры (рыбоводства);

— по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;

— по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере виноградарства и виноделия, предусмотренной федеральным законом «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации» (за исключением вопросов лицензирования, оказания государственных услуг и осуществления государственного контроля (надзора), регулируемых законодательством в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции);

— по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий, безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами;

— по управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях.

Минсельхоз России является федеральным органом исполнительной власти по селекционным достижениям, осуществляющим координацию и контроль деятельности подведомственных Министерству Россельхознадзора и Федерального агентства по рыболовству Росрыболовства).

Минсельхоз России руководствуется в своей деятельности Конституцией России, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также указанным Положением.

Минсельхоз России осуществляет свою деятельность непосредственно, через своих представителей в иностранных государствах во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Минсельхоз России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации после согласования его кандидатуры с Государственной Думой по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Минсельхоз России осуществляет свою деятельность непосредственно, а также через подведомственные учреждения и иные организации.

Россельхознадзор действует на основании положения, утвержденного Правительством Российской Федерации и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных.

Россельхознадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы — управления Россельхознадзора на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации. Территория осуществления полномочий устанавливается в положениях об управлении.

*Административно-правовая организация управления
в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды*

В соответствии с Конституцией России каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации.

Правовые основы государственной политики в сфере охраны окружающей среды и природопользования заложены в многочисленных законодательных актах, основными из которых являются кодексы: земельный, водный, лесной и федеральные законы «О животном мире», «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», «Об охране окружающей среды», «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Поскольку вопросы природопользования и охраны окружающей среды находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, а также некоторыми полномочиями в этой сфере охраны наделены и органы местного самоуправления, в связи с чем возникает необходимость разграничения полномочий между органами власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Такое разграничение произведено ста-

тиями 5–8 федерального закона «О животном мире», главой II федерального закона «Об охране окружающей среды».

Отраслевыми федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в соответствии с законодательством управление в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды являются Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России), а также подведомственные ему Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы), Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) и Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра).

Минприроды России действует на основании Положения, утвержденного Правительством Российской Федерации¹ и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, объекты животного мира и среду их обитания, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории, в области лесных отношений, в области охоты, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), включающего в себя государственный мониторинг радиационной обстановки на территории Российской Федерации, в области обращения с животными, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся обращения с отходами производства и потребления, в т. ч. в области обращения с твердыми коммунальными отходами (за исключением вопросов тарифного регулирования), охраны атмосферного воздуха, государственного экологического надзора, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Минприроды России организует и в пределах своей компетенции обеспечивает выполнение обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере его деятельности.

Минприроды России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Росгидромета, Росприроднадзора, Росводресурсов, Рослесхоза и Роснедра.

Минприроды России руководствуется в своей деятельности Конституцией России, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также Положением о Минприроды России.

Минприроды России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои подведомственные организации во взаимодействии с другими фе-

¹ Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

деральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Минприроды России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации после согласования его кандидатуры с Государственной Думой по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Минприроды России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои подведомственные организации: научные организации, государственные природные заповедники, национальные парки, государственные природные заказники и иные особо охраняемых природные территории федерального значения.

Росгидромет действует на основании Положения, утвержденного Правительством Российской Федерации, и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы. Росгидромет возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Росгидромет осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы и подведомственные организации. Территориальным органом Росгидромета является межрегиональное территориальное управление Росгидромета, осуществляющее свою деятельность на территории нескольких субъектов Российской Федерации. Территориальный орган, расположенный в центре федерального округа, осуществляет координацию деятельности других территориальных органов, расположенных на территории федерального округа, по вопросам межрегионального взаимодействия и обеспечения взаимодействия с полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе.

Росприроднадзор действует на основании Положения, утвержденного Правительством Российской Федерации, и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в т. ч. в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы. Росприроднадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, государственные учреждения, природные заповедники и национальные парки. Территориальные органы Росприроднадзора создаются по федеральным округам и по субъекту (субъектам) Российской Федерации.

Росводресурсы действует на основании Положения, утвержденного Правительством Российской Федерации, и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов. Росводресур-

сы осуществляет свою деятельность непосредственно или через свои территориальные органы (в т. ч. бассейновые) и через подведомственные организации.

Роснедра действует на основании Положения, утвержденного Правительством Российской Федерации, и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. Роснедра осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы или подведомственные организации. Территориальные органы рассматриваемого агентства создаются в виде департаментов по недропользованию по федеральным округам.

Рослесхоз действует на основании Положения, утвержденного Правительством Российской Федерации, и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

- по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях);
- по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях);
- по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

Рослесхоз осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и подведомственные организации.

Административно-правовая организация управления в сфере транспорта

Правовые основы государственной политики в сфере транспорта заложены в многочисленных законодательных актах, основными из которых являются кодексы: торгового мореплавания, воздушный, внутреннего водного транспорта и федеральные законы: «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации», «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», «О транспортной безопасности», «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта». На основе этих законодательных актов, в развитие и конкретизацию их положений, приняты многочисленные подзаконные нормативные правовые акты, составляющие основу административно-правового регулирования в рассматриваемой сфере.

Отраслевыми федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в соответствии с законодательством управление в сфере транспорта, являются Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России) и подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор), Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация), Федеральное дорожное агентство (Росавтодор), Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор) и Федеральное агентство морского и речного транспорта Росморречфлот).

Минтранс России, действует на основании Положения, утвержденного Правительством Российской Федерации, и является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по вы-

работке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного, городского электрического (включая метрополитен) и промышленного транспорта, дорожного хозяйства, обеспечения транспортной безопасности, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними и организации дорожного движения в части организационно-правовых мероприятий по управлению движением на автомобильных дорогах. Минтранс России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации. Минтранс России осуществляет свою деятельность непосредственно и через зарубежный аппарат.

Ространснадзор действует на основании Положения, утвержденного Правительством Российской Федерации, и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты), внутреннего водного, железнодорожного транспорта, автомобильного и городского наземного электрического транспорта (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства, а также обеспечения транспортной безопасности.

Ространснадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению министра транспорта. Руководитель Ространснадзора является главным государственным транспортным инспектором Российской Федерации, а сотрудники этой службы в зависимости от вида транспорта, в области которого они осуществляют контрольные и надзорные функции, обладают статусом соответственно государственных ревизоров или государственных инспекторов.

Ространснадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются:

- 13 управлений государственного морского (и/или речного) надзора;
- управления государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности по федеральным округам;
- 7 управлений государственного железнодорожного надзора (УГЖДН), действующих в регионах транспортного обслуживания нескольких железных дорог и на примыкающих к ним территориях, на которых расположены объекты железнодорожного транспорта, в пределах границ Российской Федерации;
- управления (межрегиональные управления) автодорожного надзора, действующие по территории субъекта (нескольких субъектов) Российской Федерации.

Росавиация действует на основании Положения, утвержденного Правительством Российской Федерации и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных

услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космического поиска и спасения, функции по оказанию государственных услуг в области транспортной безопасности в этой сфере, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними. Росавиация осуществляет свою деятельность непосредственно, а также через свои территориальные органы и подведомственные организации, которыми являются федеральные государственные унитарные предприятия. Территориальными органами Росавиации являются 14 межрегиональных территориальных управлений воздушного транспорта, каждое из которых действует на территории нескольких субъектов Российской Федерации.

Росавтодор действует на основании Положения, утвержденного Правительством Российской Федерации, и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в т. ч. в области учета автомобильных дорог, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере. Росавтодор осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные федеральные государственные учреждения и предприятия.

Росжелдор действует на основании Положения, утвержденного Правительством Российской Федерации, и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере. Росжелдор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются территориальные управления Росжелдора по федеральным округам.

Росморречфлот действует на основании Положения, утвержденного Правительством Российской Федерации, и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского (включая морские торговые, рыбные, кроме рыбопромысловых колхозов, и специализированные порты) и речного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере. Росморречфлот осуществляет свою деятельность непосредственно или через подведомственные федеральные государственные унитарные предприятия и федеральные государственные унитарные учреждения, перечень которых утвержден Правительством Российской Федерации.

20.5. Взаимоотношения органов внутренних дел с субъектами хозяйственной деятельности

В современных экономических условиях, в условиях коренного изменения всей системы имущественных отношений роль органов внутренних дел по

противодействию экономической преступности объективно возрастает. В этой связи, исходя из законоположения Конституции Российской Федерации о гарантиях предпринимательской деятельности, государство обязано защищать добросовестного хозяйствующего субъекта не только от произвола чиновников и бюрократии, но и от всяких проявлений монополизма и недобросовестной конкуренции. Кроме того, государство должно принимать решительные меры к искоренению такой криминальной деятельности, которая причиняет вред потребителям, законным интересам других субъектов и самого государства. Органы внутренних дел в этих условиях превращаются в реальное средство, способное обеспечить действие законодательства, регулирующего финансовую, хозяйственную, предпринимательскую и торговую деятельность.

Задачи обеспечения экономической безопасности с точки зрения декриминализации экономики возложены на различные правоохранительные органы. Однако основную нагрузку по обеспечению экономической безопасности несут на себе органы внутренних дел. Приоритетными направлениями деятельности органов внутренних дел в сфере экономической безопасности являются: выявление и устранения причин, приводящих к криминализации общества и хозяйственной деятельности; борьба с преступностью, посягающей на экономическую безопасность, и охрана собственности.

Взаимоотношения органов внутренних дел с субъектами хозяйственной деятельности, под которыми следует понимать любые возникающие правоотношения с участием в качестве субъектов, с одной стороны, органов внутренних дел, с другой — любых других из перечисленных в предыдущих параграфах лекции органов, а также с подведомственными этим органам предприятиями, учреждениями и организациями, строятся чаще всего на основе реализации прав полиции, предоставленных ей прежде всего законом «О полиции». Правовую основу таких взаимоотношений составляет весь массив федерального и регионального законодательства, применяемый в деятельности рассматриваемых органов.

С учетом основной функции органов внутренних дел как одного из правоохранительных органов государства следует говорить скорее не о взаимоотношениях, а об их взаимодействии с органами управления в различных отраслях хозяйственной деятельности, поскольку для взаимодействия характерно наличие общей цели и согласованности действий участников. Какого-либо специального нормативного правового акта о взаимодействии правоохранительных органов с другими государственными органами в нашей стране нет.

Правовую основу такого взаимодействия составляют прежде всего подзаконные нормативные правовые акты. К примеру, в положении о конкретном федеральном органе исполнительной власти содержится универсальная формулировка о том, что он «осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями».

В соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденным Правительством Российской Федерации, большинство федеральных органов исполнительной власти разработали свои регламенты и утвердили их ведомственными приказами. Однако содержание регламентов раскрывает в общем виде лишь взаимоотношения феде-

рального органа исполнительной власти, принявшего регламент с органами судебной власти и внутреннее взаимодействие подразделений центрального аппарата органа, а также взаимодействие органа с подведомственными федеральными службами и федеральными агентствами (при их наличии), организация же взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти, как правило, не раскрывается вообще¹.

Например, такое взаимодействие осуществляется по вопросам нарушения федерального лесного законодательства. В этой связи было принято указание Генпрокуратуры России, от 16 апреля 1997 г. № 25/7, МВД России от 12 мая 1997 г. № 1/8588 и Рослесхоза от 14 мая 1997 г. № ДО-5-27/166 «Об усилении координации и взаимодействия в борьбе с нарушениями федерального лесного законодательства и порядке оформления и передачи материалов о лесных пожарах и лесонарушениях в правоохранительные органы»².

Однако, несмотря на совместную деятельность в указанной сфере, ощутимых результатов в борьбе с нарушениями лесного законодательства достигнуто не было, что стало предметом рассмотрения верхней палаты Федерального Собрания Российской Федерации, результатом которого явилось принятие Советом Федерации постановления от 30 января 2019 г. №17-СФ «Об усилении контроля за оборотом древесины и противодействия ее незаконной заготовке». Названный документ содержит рекомендации МВД России, Росгвардии, органам государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность проведения совместных мероприятий по пресечению деятельности преступных группировок и организованных преступных групп, действующих в сфере незаконной заготовки и незаконного оборота древесины.

Другим направлением совместной работы является заключение Соглашения о порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору в части противодействия незаконному производству и обращению лекарственных средств для ветеринарного применения от 5 августа 2016 г. № 7/3-11174.

Задачами такого взаимодействия сторон, их территориальных органов являются:

— повышение эффективности мероприятий по противодействию незаконному производству и обращению лекарственных средств для ветеринарного применения;

— обмен информацией по вопросам, входящим в компетенцию Сторон и представляющим взаимный интерес с учетом требований законодательства Российской Федерации.

Рассматриваемое взаимодействие сторон, их территориальных органов осуществляется в следующих направлениях:

¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30. См., напр.: Регламент внутренней организации Министерства внутренних дел Российской Федерации (утв. приказом МВД России от 30.12.2005 № 1167); Регламент взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти (утв. приказом МВД России от 02.09.2009 № 684) и др.

² Официально опубликовано не было. URL: <https://base.garant.ru/12104601/> (дата обращения: 10.10.2022).

1. Проведение совместных мероприятий, представляющих взаимный интерес, направленных на предупреждение, пресечение и выявление правонарушений, связанных с незаконным производством и обращением лекарственных средств для ветеринарного применения, в т. ч.:

— установление фактов осуществления фармацевтической деятельности и производства лекарственных средств для ветеринарного применения без соответствующей лицензии;

— установление фактов производства контрафактных и фальсифицированных лекарственных средств для ветеринарного применения;

— обеспечение выявления и изъятия из розничной сети фальсифицированных, недоброкачественных и контрафактных лекарственных средств для ветеринарного применения;

— обеспечение выявления и пресечения нарушений законодательства при осуществлении торговли лекарственными средствами для ветеринарного применения через сайты в сети Интернет;

— установление происхождения контрафактных и фальсифицированных лекарственных средств для ветеринарного применения в отношении всех участников товаропроводящей цепочки;

— обмен опытом работы по предупреждению, пресечению и выявлению правонарушений, связанных с незаконным производством и обращением лекарственных средств для ветеринарного применения, в т. ч. путем проведения совещаний, конференций, семинаров.

2. Создание рабочих групп, проведение рабочих совещаний по предупреждению, пресечению и выявлению правонарушений, связанных с незаконным производством и обращением лекарственных средств для ветеринарного применения при необходимости, но не реже одного раза в полугодие.

Следующей проблемой в сфере экономики является борьба с преступлениями в сфере оборота водных биоресурсов, обладающая рядом специфических особенностей, непосредственно связанных с организацией оперативно-разыскной деятельности органов внутренних дел. Во-первых, преступления, как правило, подготавливаются на берегу и совершаются в промысловых районах, значительно отдаленных от мест дислокации оперативных подразделений органов внутренних дел, что существенно осложняет организацию оперативной работы и своевременную проверку поступающей информации. Во-вторых, предметы криминальных посягательств (водные биоресурсы и продукция из них) преимущественно реализуются в иностранных портах и вырученные денежные средства редко возвращаются в Россию, оседая на счетах злоумышленников в зарубежных банках. В-третьих, большинство промысловых и транспортных судов в момент совершения преступлений находятся с «закрытыми» границами («визированные» — термины, означающие, что судно прошло процедуры таможенного оформления до выхода в промысловый район и может следовать в любой зарубежный порт без получения дополнительных разрешений от российских властей), что усложняет или даже делает невозможным нахождение на них сотрудников оперативных подразделений органов внутренних дел.

Приведенные обстоятельства наглядно свидетельствуют о том, что реализовать государственную политику противодействия преступлениям в этой сфере в рамках предоставленной компетенции субъектам оперативно-разыскной

деятельности, в т. ч. органам внутренних дел, самостоятельно крайне затруднительно. Следовательно, насущным становится развитие системы взаимодействия органов внутренних дел и различных служб других министерств и ведомств, когда их звенья выступают друг перед другом как относительно независимые, обособленные формирования, решая во многом сходные задачи. Каждый субъект этой системы должен быть нацелен на получение фиксированного полезного результата, который совпадает с его полномочиями и задачами.

В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации головным подразделением в структуре органов внутренних дел России, призванным обеспечивать надлежащую борьбу с преступлениями в сфере экономики, в частности в рыбной отрасли, является Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУЭБиПК МВД России). На него возложены задачи организационно-методического руководства деятельностью подразделений экономической безопасности органов внутренних дел главных управлений МВД России по федеральным округам, министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений МВД России по иным субъектам Российской Федерации, соответствующих подразделений органов внутренних дел на железнодорожном, водном, воздушном транспорте (ОВДТ) и др.

Исполняя возложенные функции и задачи, ГУЭБиПК МВД России взаимодействует с органами, подразделениями и учреждениями МВД России, иными органами государственной власти, организациями, общественными объединениями, а также, в установленном порядке, с правоохранительными органами иностранных государств, международными организациями и др.

Таким образом, ГУЭБиПК МВД России, реализуя свои функции, осуществляет взаимодействие в трех направлениях: внутри ведомства, вне его и за пределами страны.

Подобное взаимодействие определено приказом ФСБ России, МВД России, МИД России, Минобороны России, Минприроды России, Минфина России, Росрыболовства России, ФТС России, ФССП России, Росимущества и Росфинмониторинга от 13 октября 2011 г. № 552/1076/19176/1861/840/371/1006/2116/417/344/340 «Об утверждении Положения о взаимодействии федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны морских биологических ресурсов и контроля за внешнеторговыми операциями с морскими биологическими ресурсами и продуктами их переработки».

Основными формами взаимодействия заинтересованных органов являются:

- разработка и проведение совместных мероприятий (операций), тренировок по обеспечению защиты экономических и иных законных интересов Российской Федерации в сфере охраны и контроля;

- обмен информацией в установленном порядке. При этом заинтересованные органы не допускают разглашения сведений о проводимых совместных мероприятиях, объектах заинтересованности, обеспечивают сохранность и установленный порядок использования полученной информации;

- обмен в установленном порядке результатами анализа обстановки, оперативными и статистическими данными о добыче (вылове) морских биологических ресурсов и продуктах их переработки, их вывозе с территории Российской Федерации либо ввозе на территорию Российской Федерации;

- проведение анализа обстановки в сфере охраны и контроля;
- обеспечение участия представителей заинтересованных органов при рассмотрении в судебном порядке исковых заявлений юридических и физических лиц, оспаривающих результаты проверок (в т. ч. совместных) соблюдения законодательства Российской Федерации в сфере охраны и контроля;
- осуществление совместной деятельности по совершенствованию нормативной правовой базы в сфере охраны и контроля;
- выработка и внесение в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, организации (в т. ч. общественные) совместных предложений по вопросам, отнесенным к сфере охраны и контроля;
- обмен опытом в вопросах организации и осуществления противодействия правонарушениям в сфере охраны и контроля.

Заинтересованные органы взаимодействуют как на федеральном, так и на региональном уровнях. Главной задачей такого взаимодействия является своевременное выявление и пресечение нарушений в указанной сфере, привлечение виновных к ответственности.

В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации головным подразделением в структуре органов внутренних дел России, призванным обеспечивать надлежащую борьбу с преступлениями в сфере экономики, в частности в рыбной отрасли, является Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУЭБиПК МВД России). На него возложены задачи организационно-методического руководства деятельностью подразделений экономической безопасности органов внутренних дел главных управлений МВД России по федеральным округам, министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений МВД России по иным субъектам Российской Федерации, соответствующих подразделений органов внутренних дел на железнодорожном, водном, воздушном транспорте (ОВДТ) и др.

Одной из приоритетных задач оперативно-служебной деятельности УМВД России по субъектам Российской Федерации является борьба с преступлениями в сфере природопользования, работа по сбережению природных ресурсов региона. Для выявления и пресечения подобных фактов полиция региона работает в тесном контакте с Департаментом лесного хозяйства администрации субъекта Российской Федерации. Между ведомствами налажен обмен информацией, организуются и проводятся совместные рейды.

Сотрудниками полиции на постоянной основе ведется разъяснительная работа среди населения о выявленных правонарушениях, связанных с браконьерством и незаконной охотой.

Согласно российскому законодательству за незаконную охоту предусмотрена как административная, так и уголовная ответственность. Мера и вид наказания зависит от различных факторов: серьезности нарушения, последствий, к которым привели незаконные действия охотника, ущерба, нанесенного природе.

Статьей 8.37 КоАП РФ «Нарушение правил охоты, правил, регламентирующих рыболовство и другие виды пользования объектами животного мира» предусмотрена максимальная ответственность в виде наложения административного штрафа на граждан в размере от пятисот до четырех тысяч рублей

с конфискацией орудий охоты или без таковой или лишение права осуществлять охоту на срок до двух лет; на должностных лиц — от двадцати тысяч до тридцати пяти тысяч рублей с кон

Отмечается также взаимодействие органов внутренних дел и службы авиационной безопасности. Так в соответствии с ч. 3 ст. 85 ВК РФ должностные лица служб авиационной безопасности совместно сотрудниками органов внутренних дел в аэропорту вылета проводят предполетный досмотр пассажиров, багажа, в т. ч. вещей, находящихся при пассажирах, членов экипажей, лиц из числа авиационного персонала гражданской авиации, бортовых запасов воздушного судна, грузов и почты. При отказе пассажира воздушного судна от предполетного досмотра договор воздушной перевозки пассажира считается расторгнутым¹.

Вместе с тем взаимоотношения органов внутренних дел и любых других государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан может осуществляться при реализации прав полиции, предоставленных ей ст. 13 федерального закона «О полиции». В частности, в соответствии с п. 4 ст. 13 полиция имеет право запрашивать и получать на безвозмездной основе по мотивированному запросу уполномоченных должностных лиц полиции от государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан сведения, справки, документы (их копии), иную необходимую информацию, при наличии хотя бы одного из следующих оснований:

- в связи с расследуемыми уголовными делами;
- в связи с находящимися в производстве делами об административных правонарушениях;
- в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции.

В случае отказа от предоставления запрашиваемой информации, неполного предоставления информации, или предоставления заведомо неверной информации виновные могут быть привлечены к административной ответственности по статье 5.39 КоАП РФ.

Кроме того, в соответствии с п. 5 ст. 13 сотрудники полиции имеют право беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения посещать государственные и муниципальные органы, общественные объединения и организации, знакомиться с необходимыми документами и материалами, в т. ч. с персональными данными граждан имеющими отношение к расследованию уголовных дел, производству по делам об административных правонарушениях, проверке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях. Основания для реализации этих прав такие же, как и в предыдущем случае:

- в связи с расследуемыми уголовными делами;
- в связи с находящимися в производстве делами об административных правонарушениях;

¹ Более подробно процедура предполетного досмотра урегулирована приказом Минтранса России от 25.07.2007 № 104 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров».

— в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции.

За отказ или воспрепятствование к посещению и/или ознакомлению виновные могут быть привлечены к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ.

* * *

Государственное управление экономикой как система подразумевает некую совокупность структурных форм, механизмов и методов влияния государственных институтов на итоговую результативность экономического развития.

Структура управления в стране есть одновременно и структура власти. Смысл властных и управленческих отношений весьма близок, но наличие власти не приводит автоматически к осуществлению управленческих функций. Не зря об отдельных высокопоставленных фигурах власти в народе складывается молва, что он-де царствует, но не управляет.

Реализация функций управления в рамках современных больших хозяйственных систем всегда базируется на возможностях воздействия на интересы субъектов экономического процесса. Эти интересы вытекают из характера потребностей общества и его социальных групп, а конкретно выражаются в предпринимательских стратегиях фирм и действиях домохозяйств и различных сообществ людей в рыночной среде. Поэтому анализ структуры экономических интересов в обществе и тенденций их изменения должен занимать ключевое место в экономической и управленческой политике государства.

Следует отметить, что в современных условиях приобрели новые черты ранее существовавшие принципы организации государственного управления: управление по отдельным отраслям (отраслевое управление) и управление по межотраслевым сферам (межотраслевое управление).

Одновременно следует отметить, что в действующей структуре федеральных органов исполнительной власти предусматривается две их группы: 1) объединенные подведомственностью соответствующим федеральным министерствам и осуществляющие государственное управление в установленной сфере деятельности; 2) самостоятельных и не подведомственных федеральным министерствам федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в указанной сфере деятельности.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Соотношение государственного управления и правового регулирования экономических отношений.
2. Общая характеристика государственного управления в сфере экономики как объекта административно-правового регулирования.
3. Виды и полномочия государственных органов в регулировании общественных отношений в сфере экономики.
4. Задачи и методы правового регулирования в экономической сфере деятельности.
5. Административно-правовая организация управления в сфере конкуренции и ограничения монополистической деятельности на товарных рынках.

4. Административно-правовая организация управления промышленностью.
5. Административно-правовая организация управления сельскохозяйственным комплексом.
6. Административно-правовая организация управления в сфере транспорта.
7. Административно-правовая организация управления в области связи.
8. Административно-правовая организация управления в области торговли.
9. Административно-правовая организация управления в жилищно-строительном комплексе.
10. Взаимодействие органов внутренних дел с органами управления в различных видах хозяйственной деятельности и субъектами такой деятельности.
11. Полномочия органов власти субъектов Российской Федерации в сфере экономики.
12. Правовой статус государственных и муниципальных унитарных предприятий и их отличие от других хозяйствующих субъектов.

Тема 21

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ

Учебные вопросы:

- 21.1. Государственное управление здравоохранением.
- 21.2. Государственное управление физической культурой и спортом.
- 21.3. Государственное управление в сфере социального обслуживания.
- 21.4. Государственное управление в сфере культуры.
- 21.5. Государственное управление в сфере образования и науки.

Вопрос о том, что представляет собой социокультурная сфера, до сих пор остаётся открытым. Разные авторы относят к ней разные области человеческой жизнедеятельности, а закон РФ от 15.06.1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации», который содержал перечень групп и отраслей, относящихся к социально-культурной сфере, в настоящее время утратил силу¹. В научных трудах социально-культурная сфера определяется, например, как «совокупность предприятий, учреждений, организаций и органов управления, осуществляющих производство, распределение, сохранение и организацию потребления товаров и услуг социально-культурного и информационного назначения, обеспечивая тем самым удовлетворение культурных и информационных потребностей населения»².

Указанная деятельность является государственно и социально значимой, поскольку без нормального функционирования социокультурной сферы невозможно развитие цивилизованного общества. Это предполагает наличие, как механизма государственного управления, так и соответствующего нормативно-правового регулирования в указанной сфере.

Поскольку границы социально-культурной сферы четко не обозначены, в данной теме будет рассмотрено государственное управление в сферах здравоохранения, физической культуры и спорта, социального обслуживания, а также культуры, образования и науки.

¹ К социально-культурной сфере относились: 1) образование и профессиональная подготовка кадров; 2) наука и научное обслуживание; 3) здравоохранение и социальное обеспечение; 4) жилищно-коммунальное хозяйство и бытовое обслуживание; 5) культура, искусство и средства массовой информации; 6) физическая культура и спорт; 7) индустрия туризма, гостеприимства и рекреационных услуг.

² Фролова Т. А. Экономика и управление в сфере социально-культурного сервиса и туризма: конспект лекций. — Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010. [Электронный ресурс]. URL: http://www.aup.ru/books/m204/1_4.htm (дата обращения: 24.05.2022).

21.1. Государственное управление здравоохранением

Здравоохранение в Российской Федерации представляет собой систему социально-экономических и медицинских мероприятий, имеющих целью сохранить и повысить уровень здоровья населения.

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» не содержит определения здравоохранения, но при этом определяет охрану здоровья граждан как «систему мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в т. ч. санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи» (п. 2 ст. 2).

Право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь гарантировано ч. 1 ст. 41 Конституции России: «Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений». Данная статья, помимо прочего, определяет устройство системы здравоохранения в Российской Федерации, которая включает государственные и муниципальные органы.

Подпункт 4 ч. 2 ст. 14 федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» прямо называет три существующие в Российской Федерации системы здравоохранения: государственную, муниципальную и частную¹. Основным звеном этой системы являются медицинские организации — юридические лица независимо от организационно-правовой формы, осуществляющие в качестве основного (уставного) вида деятельности медицинскую деятельность на основании лицензии, предоставленной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности. Также к медицинским организациям закон приравнивает индивидуальных предпринимателей, осуществляющие медицинскую деятельность².

¹ Примечательно, что в названном закона понятие частной системы здравоохранения отсутствует. Утративший силу федеральный закон от 22.07.1993 № 5487-1 «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» описывал частную систему здравоохранения следующим образом: «К частной системе здравоохранения относятся лечебно-профилактические и аптечные учреждения, имущество которых находится в частной собственности, а также лица, занимающиеся частной медицинской практикой и частной фармацевтической деятельностью». В частную систему здравоохранения входят медицинские и другие организации, создаваемые и финансируемые юридическими и физическими лицами».

² Подп. 11 ч. 1 ст. 2 федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Поскольку здравоохранение представляет собой непроектную отрасль, основу его финансирования составляет федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и муниципальные. Для частного здравоохранения источником финансирования являются платные медицинские услуги. Государственные и муниципальные учреждения здравоохранения также могут оказывать платные услуги по специальному разрешению соответствующего органа управления. С позиции конституционного разграничения полномочий здравоохранение — отрасль совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «е» и «ж» ч. 1 ст. 72 — общие вопросы физической культуры и спорта, координация вопросов здравоохранения).

Правовую основу здравоохранения образуют:

- Конституция Российской Федерации;
- федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»;
- федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», а также нормативные правовые акты, регулирующие отношения в сфере труда, защиты прав потребителей, социального обеспечения.
- закон РФ от 02 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»;

Основной формой государственных и муниципальных организаций здравоохранения являются учреждения. Существует Номенклатура государственных и муниципальных учреждений здравоохранения, утвержденная приказом Минздрава России от 06 августа 2013 г. № 529н. Именно данный документ определяет виды существующих в Российской Федерации учреждений здравоохранения — больниц (в т. ч. специализированных), диспансеров, амбулатории, поликлиники и т. д. Учреждения здравоохранения организованы по территориальному принципу, дополненному отраслевым принципом, который заключается в том, что ряд ведомств имеет свои медицинские комплексы — системы Минобороны России, МВД России, ФСБ России, некоторых транспортных отраслей.

Органами управления системой здравоохранения законодательство называет федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

При этом система здравоохранения в Российской Федерации, формально состоящая из нескольких элементов, фактически представляет собой единую систему здравоохранения, в которой следует выделить, в первую очередь, государственное и негосударственное здравоохранение.

К государственному здравоохранению относится здравоохранение:

- федерального уровня, находящееся в ведении федеральных органов исполнительной власти;
- уровня субъектов Российской Федерации.

Основным органом управления на федеральном уровне является *Министерство здравоохранения Российской Федерации* (Минздрав России). Правовой основой его деятельности является Положение о Министерстве здравоохранения.

охранения Российской Федерации¹, согласно которому Минздрав России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере:

- здравоохранения;
- обязательного медицинского страхования;
- обращения лекарственных средств для медицинского применения;
- организации профилактики заболеваний, в т. ч. инфекционных заболеваний и СПИДа;
- медицинской помощи, медицинской реабилитации и медицинских экспертиз (за исключением медико-социальной экспертизы и военно-врачебной экспертизы);
- фармацевтической деятельности, включая обеспечение качества, эффективности и безопасности лекарственных средств для медицинского применения;
- обращения медицинских изделий;
- санитарно-эпидемиологического благополучия населения (за исключением разработки и утверждения государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов);
- медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы;
- курортного дела;
- функции по выработке и реализации государственной политики в сфере медико-биологического обеспечения спортсменов спортивных сборных команд Российской Федерации, медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, а также по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере здравоохранения, включая оказание медицинской помощи, внедрение современных медицинских технологий, новых методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации, проведение судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз, организацию среднего профессионального, высшего и дополнительного профессионального медицинского и фармацевтического образования и предоставление услуг в области курортного дела.

В ведении министерства находятся:

- 1) Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор);
- 2) учреждения науки — 45 учреждений (федеральное государственное бюджетное учреждение «Всероссийский центр глазной и пластической хирургии», федеральное государственное бюджетное учреждение «Национальный медицинский исследовательский центр гематологии» и т. д.);
- 3) учреждения высшего профессионального образования — 51 учреждение (медицинские университеты, академии, учебно-научные центры);

¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 19.06.2012 № 608.

4) специализированные учреждения здравоохранения — 23 учреждения (федеральное государственное бюджетное учреждение «Всероссийский центр медицины катастроф «Защита», федеральное государственное автономное учреждение «Лечебно-реабилитационный центр», федеральное государственное бюджетное учреждение «Национальный медико-хирургический Центр имени Н. И. Пирогова» и т. д.);

5) санаторно-курортные учреждения федерального подчинения;

6) психиатрические больницы (стационары) специализированного типа с интенсивным наблюдением — 8 учреждений;

7) иные учреждения (федеральное государственное бюджетное учреждение «Центр экспертизы и контроля качества медицинской помощи», федеральное государственное унитарное предприятие «Опытный завод Российского научного центра «Восстановительная травматология и ортопедия» имени академика Г. А. Илизарова»» др.)

Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России), обеспечивающее радиационную, химическую, биологическую безопасность страны и населения, а также организацию системы охраны здоровья на предприятиях стратегически значимых отраслей с особо опасными условиями труда, находится в прямом подчинении Правительства Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2020 г. № 2289.

К органам управления здравоохранением на уровне субъектов Российской Федерации относятся министерства, управления и департаменты здравоохранения в субъектах Российской Федерации.

К негосударственному здравоохранению относятся:

1) муниципальная система здравоохранения, к которой относятся органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление управления в сфере здравоохранения, а также находящиеся в муниципальной собственности медицинские, фармацевтические и аптечные организации, которые являются юридическими лицами;

2) частная система здравоохранения, к которой относятся лечебно-профилактические и аптечные учреждения, имущество которых находится в частной собственности, а также лица, занимающиеся частной медицинской практикой и фармацевтической деятельностью. При этом частной медицинской практикой могут заниматься исключительно юридические лица или индивидуальные предприниматели.

К основным методам государственного управления, используемым в сфере здравоохранения в Российской Федерации, относится *лицензирование* — в соответствии со ст. 12. «Перечень видов деятельности, на которые требуются лицензии» федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» (за исключением деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»). Порядок лицензирования медицинской деятельности установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 01 июня 2021 г. № 852 «О лицензировании медицинской деятельно-

сти (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково») и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

Лицензирование медицинской деятельности осуществляют Росздравнадзор, а также уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (В Санкт-Петербурге, например, это Лицензионное управление Комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга).

Кроме того, закон предусматривает аккредитацию медицинских работников, которая осуществляется в порядке, установленном приказом Минздрава России от 21 декабря 2018 г. № 898н «О внесении изменений в сроки и этапы аккредитации специалистов, а также категорий лиц, имеющих медицинское, фармацевтическое или иное образование и подлежащих аккредитации специалистов, утвержденных приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 22.12.2017 г. № 1043н».

Под аккредитацией понимают процедуру определения соответствия лица, получившего медицинское, фармацевтическое или иное образование, требованиям к осуществлению медицинской деятельности по определенной медицинской специальности либо фармацевтической деятельности.

В ходе осуществления *государственного надзора* в отношении медицинской деятельности, обращения лекарственных средств медицинских изделий Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, ФМБА России и Росздравнадзор применяют риск-ориентированный подход¹, предполагающий, что количество и уровень проводимых проверок прямо пропорциональны уровню риска. Так, в сферах, отнесенных к низкому уровню риска, когда плановые проверки не проводятся. В сферах с чрезвычайно высоким риском плановые проверки региональными органами государственного контроля (надзора) проводятся раз в год.

Права граждан в области охраны здоровья подробно закреплены в законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Обучающимся в образовательных организациях системы МВД России следует обратить внимание на нормы закона, непосредственно обращенные к сотрудникам органов внутренних дел. Прежде всего это относится к обязанности оказания первой помощи (ч. 1 ст. 31).

Первая помощь до оказания *медицинской* помощи оказывается гражданам при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих их жизни и здоровью, лицами, обязанными оказывать первую помощь в соответствии с федеральным законом или со специальным правилом и имеющими соответствующую подготовку, в т. ч. сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудниками, военнослужащи-

¹ См. постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

ми и работниками Государственной противопожарной службы, спасателями аварийно-спасательных формирований и аварийно-спасательных служб.

Водители транспортных средств и другие лица вправе оказывать первую помощь при наличии соответствующей подготовки и (или) навыков. Перечень состояний, при которых оказывается первая помощь, и перечень мероприятий по оказанию первой помощи¹ утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Неоказание либо неквалифицированное оказание такой помощи влечет установленную законом ответственность и, кроме того, негативным образом сказывается на взаимоотношениях общества и полиции.

В законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» предусмотрены также права лиц, задержанных, отбывающих наказание в виде ограничения свободы, ареста, заключенных под стражу, отбывающих наказание в местах лишения свободы либо административный арест, на получение медицинской помощи, в т. ч. в необходимых случаях в медицинских организациях государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения, в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 1 ст. 26).

Беременные женщины, женщины во время родов и в послеродовой период из числа лиц, указанных в ч. 1 ст. 26, имеют право на оказание медицинской помощи, в т. ч. в медицинских организациях охраны материнства и детства.

Испытание новых методов диагностики, профилактики и лечения, а также лекарственных средств, проведение биомедицинских исследований с привлечением в качестве объекта данных лиц, не допускаются.

Деятельность органов государственного управления в сфере здравоохранения строится на основе *единых принципов*, реализация которых обеспечивает охрану здоровья граждан. Организация управления здравоохранением исходит из гибкого сочетания начал централизации в решении вопросов, общих для всей отрасли, и децентрализации, предполагающей учет местных условий и особенностей медицинского обслуживания населения.

Таким образом, в Российской Федерации функционирует эффективная многоуровневая система управления в области здравоохранения, которая решает задачи посредством создания эффективных систем здравоохранения и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Рассматривая вопросы охраны здоровья населения, нельзя обойти вниманием физическую культуру и спорт, поскольку эти сферы тесно взаимосвязаны друг с другом.

21.2. Государственное управление физической культурой и спортом

Развитие физической культуры и спорта на современном этапе является приоритетной задачей государственной политики и состоит прежде всего в создании условий для привлечения детей, подростков и молодежи к активному

¹ Утв. приказом Минздравсоцразвития России от 04.05.2012 № 477н.

образу жизни, их оздоровления, повышения уровня физической подготовленности населения, профилактики правонарушений.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 302 утверждена Государственная программа Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта». 1 января 2019 г. стартовал федеральный проект «Спорт — норма жизни». Он является одним из пяти федеральных проектов национального проекта «Демография». Реализация федерального проекта предполагает «создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в т. ч. повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовку спортивного резерва». Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2020 г. № 3081-р утверждена Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2030 года. Стратегия определяет видение развития Российской Федерации как ведущей мировой спортивной державы, граждане которой ведут здоровый образ жизни и активно вовлечены в массовый спорт, с экономически стабильным профессиональным спортом, высоким авторитетом на международной спортивной арене и нулевой терпимостью к допингу.

Решение таких комплексных и разноплановых задач предполагает формирование оптимальной отраслевой системы управления, в которой четко распределены и согласованы компетенция и полномочия, функции и ответственность всех субъектов физкультурно-спортивной деятельности как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Пункт «е» ч. 1 ст. 72 Конституции России устанавливает, что общие вопросы физической культуры и спорта находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 14 федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относится обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения.

Таким образом, управление в сфере физической культуры и спорта осуществляется как на государственном, так и на муниципальном уровне.

Государственное управление в сфере физической культуры нацелено на создание современной индустрии отдыха и здоровья, обеспечивающей качественное улучшение состояния физического здоровья российских граждан и, в первую очередь, молодого поколения на основе повышения уровня физкультурно-оздоровительной и профилактической работы с населением, расширения числа клубов, центров социальной поддержки детей, подростков, инвалидов, активизации деятельности лечебно-оздоровительных организаций.

Центральным федеральным органом исполнительной власти в сфере спорта является *Министерство спорта Российской Федерации* (Минспорт России), Положение о котором утверждено Постановлением Правительства

Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 607 «О Министерстве спорта Российской Федерации».

Минспорт России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере физической культуры и спорта, а также по оказанию государственных услуг (включая предотвращение допинга в спорте и борьбу с ним) и управлению государственным имуществом в сфере физической культуры и спорта. Минспорт России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Минспорт России осуществляет общее руководство и координацию деятельности *субъектов спорта*, обозначенных в ст. 5 федерального закона от 04 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». К ним относятся:

- спортивные федерации;
- образовательные организации, осуществляющие деятельность в области физической культуры и спорта;
- оборонные спортивно-технические организации;
- научные организации, осуществляющие исследования в области физической культуры и спорта;
- Олимпийский комитет России;
- Паралимпийский комитет России;
- Сурдлимпийский комитет России;
- Специальная олимпиада России;
- Российский студенческий спортивный союз;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, подведомственные этим органам организации;
- федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие руководство развитием военно-прикладных и служебно-прикладных видов спорта;
- профессиональные союзы в области физической культуры и спорта;
- граждане, занимающиеся физической культурой, спортсмены и их коллективы (спортивные команды), зрители, спортивные судьи, тренеры и иные специалисты в области физической культуры и спорта в соответствии с перечнем таких специалистов, утвержденным федеральным органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта;
- спортивные агенты.

Основными задачами субъектов Российской Федерации по развитию массовой физической культуры и спорта в рамках разграничения полномочий с федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления являются:

- разработка нормативно-правовой базы субъекта Российской Федерации в сфере физической культуры и спорта;

— принятие и реализация региональных и межмуниципальных программ и проектов в области физической культуры и спорта;

— помощь в организации деятельности органов местного самоуправления по развитию массовой физической культуры и спорта.

Основными целями социальной политики в области физической культуры и спорта *на муниципальном уровне* являются:

— формирование здорового образа жизни;

— обеспечение жителям муниципального образования равных возможностей для занятия физической культурой и спортом независимо от их доходов и благосостояния;

— реализация федерального и регионального законодательства о физической культуре и спорте;

— улучшение качества процесса физического воспитания и образования населения, медико-педагогического наблюдения за здоровьем лиц, занимающихся физической культурой и спортом, особенно детей и молодежи;

— формирование у населения, особенно у детей и подростков, устойчивого интереса и потребности в регулярных занятиях, повышение уровня образованности в сфере физической культуры и спорта и навыков здорового образа жизни;

— укрепление материально-технической базы для занятий физической культурой и спортом;

— поддержка детско-юношеских спортивных школ и других организаций, ведущих спортивно-техническую и оздоровительную работу с подростками и молодежью;

— создание нормативно-правовых механизмов привлечения и использования источников финансирования физической культуры и спорта;

— содержание спортивных сооружений, находящихся на балансе муниципальной собственности, в безопасном для здоровья и технически исправном состоянии;

— внедрение физкультуры в режиме труда и отдыха жителей муниципального образования, организация спортивных массовых соревнований, спартакиад, физкультурно-спортивных фестивалей, других мероприятий физкультурно-оздоровительного характера;

— обеспечение подготовки резервов муниципальных сборных команд по различным видам спорта;

— улучшение физической подготовки допризывной и призывной молодежи.

В силу разнообразия субъектов спорта и осуществляемой ими деятельности, единую систему государственного управления в этой области можно рассматривать с разных позиций. Например, как показано выше, можно говорить о разных уровнях управления: федеральном, уровне субъектов Российской Федерации и муниципальном. Можно рассматривать полномочия органов законодательной (Комитет по физической культуре, спорту и делам молодежи Государственной Думы) и исполнительной (Совет при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта) власти. Также возможно рассматривать органы управления в сфере физкультуры и спорта с зависимости

от объема и характера их полномочий, выделяя органы общей, специальной и ведомственной компетенции и т. д.

Таким образом, в Российской Федерации функционирует многоуровневая система управления делами спорта и физической культуры. Главной задачей государственных органов управления в сфере физической культуры и является предоставление населению возможностей для активных занятий физической культурой и спортом, а также создание комфортных условий для занятия спортом. Привлечение широких масс населения к занятиям физической культурой, состояние здоровья населения и успехи на международных состязаниях являются бесспорным доказательством жизнеспособности и духовной силы любой нации, а также ее военной и политической мощи.

21.3. Государственное управление в сфере социального обслуживания

В соответствии со ст. 7 Конституции России, Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Статья 39 Конституции России закрепляет положение о том, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Согласно п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции России вопросы социальной защиты и социального обеспечения находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов.

Общее руководство в сфере социального обеспечения осуществляет Правительство Российской Федерации. В соответствии с Конституцией России (п. «в» ч. 1 ст. 114) Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации «единой социально ориентированной государственной политики в области... социального обеспечения», а также обеспечивает функционирование системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни.

В целях реализации последнего положения действует федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

Под *социальным обслуживанием* понимается деятельность по предоставлению социальных услуг гражданам. Социальная услуга, в свою очередь, представляет собой действие или действия в сфере социального обслуживания по

оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в т. ч. срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности.

Согласно ст. 5 данного закона *система социального обслуживания* включает в себя:

— федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального обслуживания. Таким органом является Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруда России), положение о котором утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 610;

— органы государственной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление полномочий в сфере социального обслуживания на территории субъекта Российской Федерации;

— организации социального обслуживания, находящиеся в ведении федеральных органов исполнительной власти;

— организации социального обслуживания, находящиеся в ведении субъекта Российской Федерации;

— негосударственные (коммерческие и некоммерческие) организации социального обслуживания, в т. ч. социально ориентированные некоммерческие организации, предоставляющие социальные услуги;

— индивидуальных предпринимателей, осуществляющих социальное обслуживание;

— организации, которые находятся в ведении уполномоченного органа субъекта Российской Федерации, и которым предоставлены полномочия на признание граждан нуждающимися в социальном обслуживании и составление индивидуальной программы на территориях одного или нескольких муниципальных образований.

Социальное обслуживание основывается на соблюдении прав человека и уважении достоинства личности, носит гуманный характер, не допускает унижения чести и достоинства человека, и осуществляется на следующих *принципах*:

— равного, свободного доступа граждан к социальному обслуживанию вне зависимости от их пола, расы, возраста, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений и принадлежности к общественным объединениям;

— адресности предоставления социальных услуг;

— приближенности поставщиков социальных услуг к месту жительства получателей социальных услуг, достаточности количества поставщиков социальных услуг для обеспечения потребностей граждан в социальном обслуживании, достаточности финансовых, материально-технических, кадровых и информационных ресурсов у поставщиков социальных услуг;

— сохранения пребывания гражданина в привычной благоприятной среде;

— добровольности;

— конфиденциальности.

Социальное обслуживание осуществляется на основании обращения гражданина, его опекуна, попечителя, другого законного представителя, органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественного объединения. Материальная помощь предоставляется гражданам, находящимся в трудной жизненной ситуации, в виде денежных средств, продуктов питания, средств санитарии и гигиены, средств ухода за детьми, одежды, обуви и других предметов первой необходимости, топлива, а также специальных транспортных средств, технических средств реабилитации инвалидов и лиц, нуждающихся в постороннем уходе.

Управление государственной системой социальных служб осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их полномочиями. Так, в Санкт-Петербурге существует Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга. Комитет проводит государственную политику Санкт-Петербурга в сфере социальной защиты населения и координирует деятельность исполнительных органов государственной власти города в сфере социальной защиты населения.

Управление социальными службами иных форм собственности осуществляется в порядке, определяемом их уставами либо иными учредительными документами.

В Российской Федерации осуществляется защита отдельных категорий граждан. Так, отдельным федеральным законом регулируются вопросы социальной защиты инвалидов¹, защиты вынужденных переселенцев², беженцев³ и других лиц.

Таким образом, в Российской Федерации функционирует многоуровневая система социального обеспечения и обслуживания. На современном этапе наиболее эффективные и комплексные системы государственного управления социальным обеспечением и социальной защитой включают в себя: обязательное социальное страхование, социальную помощь, пенсионное обеспечение, систему государственных пособий. Основным источником финансирования и общим регулятором системы социальной защиты выступает государство. При недостатке средств имеющиеся ресурсы сосредоточиваются на первоочередных направлениях: обеспечение прожиточного минимума, развитие социальной инфраструктуры, социальная адресная поддержка.

21.4. Государственное управление в сфере культуры

Культура Российской Федерации возведена в ранг национальных приоритетов и признана важнейшим фактором роста качества жизни и гармонизации общественных отношений, залогом динамичного социально-экономического

¹ Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

² Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 «О вынужденных переселенцах».

³ Закон РФ от 19.02.1993 № 4528-1 «О беженцах».

развития, гарантом сохранения единого культурного пространства и территориальной целостности России¹. Российская Федерация признает равное достоинство культур, равные права и свободы в области культуры всех проживающих в ней народов и иных этнических общностей, способствует созданию равных условий для сохранения и развития этих культур, обеспечивает и укрепляет целостность российской культуры посредством законодательного регулирования федеральной государственной культурной политики и федеральных государственных программ сохранения и развития культуры.

Ст. 44 Конституции России устанавливает, что каждому гражданину гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Он имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Гражданин обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Культурная деятельность является неотъемлемым правом каждого гражданина независимо от национального и социального происхождения, языка, пола, политических, религиозных и иных убеждений, места жительства, имущественного положения, образования, профессии или других обстоятельств. Права человека в области культурной деятельности приоритетны по отношению к правам в этой области государства и любых его структур, общественных и национальных движений, политических партий, этнических общностей, этноконфессиональных групп и религиозных организаций, профессиональных и иных объединений.

Само понятие «культура» очень многозначно. Согласно Основам государственной культурной политики», культура — это совокупность формальных и неформальных институтов, явлений и факторов, влияющих на сохранение, производство, трансляцию и распространение духовных ценностей (этических, эстетических, интеллектуальных, гражданских и т. д.).

В государственном управлении и административном праве понятием «культура» принято обозначать одну из отраслей социально-культурной ориентации сферы услуг. В материальном смысле отрасли культуры составляют входящие в нее организации, именуемые учреждениями культуры. Учреждения культуры представляют собой российские государственные (в т. ч. ведомственные) и муниципальные музеи, архивы, библиотеки и иные научные, образовательные, зрелищные и просветительские предприятия, учреждения и организации, осуществляющие свою деятельность в сфере образования, науки и культуры².

Таким образом, сфера культуры — собирательная, комплексная. Она объединяет разнообразные учреждения и иные объекты культуры с целью обеспечения участия населения в культурной жизни.

¹ Указ Президента РФ от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики».

² Ст. 4 Федерального закона от 15.04.1998 № 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»

Значительная роль в реализации государственной политики в области культуры и искусства принадлежит Президенту Российской Федерации. В целях более эффективной ее реализации разработана и действует Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству¹. Данный орган создан для информирования Президента Российской Федерации о положении дел в области культуры и искусства, обеспечения его взаимодействия с творческими союзами, организациями культуры и искусства, представителями творческой интеллигенции, выработки предложений Президенту Российской Федерации по актуальным вопросам государственной политики в области культуры и искусства.

Правительство Российской Федерации обеспечивает государственную поддержку и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации, проведение единой государственной политики в области культуры; осуществляет регулирование и государственный контроль в области международного культурного сотрудничества и т. д.

На федеральном уровне органом управления в указанной сфере является Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России), Положение о котором утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 590.

Минкультуры России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, культурного наследия (в т. ч. археологического наследия), кинематографии, авторского права и смежных прав и функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере культуры и кинематографии, а также по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав, по контролю и надзору в указанной сфере деятельности.

Структура Минкультуры России представляет собой разветвлённую систему, охватывающую абсолютно все сферы культуры. Каждая из сфер, находящихся в ведении данного министерства, распределена между 59 отделами, входящими в состав 11 профильных департаментов.

Минкультуры России осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти.

Минкультуры России реализует большой объем полномочий, в частности:

— вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения министерства, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности министерства;

¹ Утв. указом Президента Российской Федерации от 30.08.2004 № 1132.

— разрабатывает и организует реализацию комплекса мер по организации экскурсий и путешествий с культурно-познавательными целями для обучающихся в общеобразовательных организациях;

— на основании и во исполнение Конституции России, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным к его компетенции (порядок охраны и сохранения особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, положение о Музейном фонде Российской Федерации, единые правила организации комплектования, учета, хранения и использования музейных предметов и музейных коллекций и т. д.);

— осуществляет ведение единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации; лицензирование деятельности по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации; научно-методическое обеспечение в области сохранения и использования объектов культурного наследия и иные предусмотренные Положением полномочия.

Органы исполнительной власти не вправе утверждать репертуары театров, киностудий и других объектов культуры, а также утверждать сценарии кинофильмов и постановочные планы театров. В настоящее время государство оказывает опосредованное влияние на творческую деятельность в различных сферах культуры и искусства. Действенной формой такого воздействия является бюджетное финансирование, перераспределение денежных средств на основе программно-целевых методов.

Основы законодательства Российской Федерации о культуре относят к ведению Российской Федерации в этой области:

- обеспечение прав и свобод человека в области культуры;
- установление основ федеральной культурной политики, принятие федерального законодательства в области культуры и федеральных государственных программ сохранения и развития культуры;
- правовое регулирование отношений собственности, основ хозяйственной деятельности и порядка распоряжения национальным культурным достоянием Российской Федерации;
- формирование федерального бюджета в части расходов на культуру;
- координация внешней политики в области культурного сотрудничества;
- регулирование вывоза и ввоза культурных ценностей;
- определение принципов государственной политики в области подготовки кадров в области культуры и искусств, занятости, оплаты труда, установление минимального размера ставок авторского вознаграждения по федеральным учреждениям культуры на основании перечня, утверждаемого Правительством Российской Федерации;
- создание единой государственной системы информационного обеспечения культурной деятельности в Российской Федерации;
- официальный статистический учет в области культуры;

- контроль исполнения законодательства Российской Федерации о культуре;
- сохранение, использование, популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в федеральной собственности, и государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;
- охрана и сохранение особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации в порядке, устанавливаемом уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;
- подготовка и распространение ежегодного государственного доклада о состоянии культуры в Российской Федерации;
- создание условий для организации проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями культуры;
- обеспечение условий доступности для инвалидов культурных ценностей и благ, предоставляемых юридическими и физическими лицами;
- обеспечение условий доступности для инвалидов федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, и федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

На уровне субъектов Российской Федерации управление в сфере культуры осуществляют управления, комитеты, департаменты, министерства культуры субъектов Российской Федерации.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области культуры относятся:

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения;
- организация библиотечного обслуживания населения библиотеками субъектов Российской Федерации;
- создание и поддержка государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
- организация и поддержка учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти);
- поддержка народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти);
- поддержка региональных и местных национально-культурных автономий;

— создание условий для организации проведения независимой оценки качества условий оказания услуг организациями культуры;

— обеспечение условий доступности для инвалидов государственных музеев, учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, и федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти).

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе оказывать поддержку организациям народных художественных промыслов, перечень которых утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, участвовать в финансировании мероприятий по сохранению и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в федеральной собственности, и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, а также по реконструкции, в т. ч. с элементами реставрации, техническому перевооружению и капитальному ремонту расположенного на территории субъекта Российской Федерации имущества, находящегося в федеральной собственности и закрепленного на праве хозяйственного ведения либо оперативного управления за государственными цирками.

К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относится:

— обеспечение прав и свобод граждан в области культуры;

— обеспечение сохранности культурного достояния народов Российской Федерации, памятников истории и культуры, историко-культурных территорий, включенных в Свод памятников истории и культуры Российской Федерации;

— осуществление федеральной культурной политики, разработка и реализация федеральных государственных программ культурного развития, их финансового и материально-технического обеспечения; охрана права интеллектуальной собственности; утверждение требований к профессиональному образованию в области культуры;

— создание условий для культурного развития народов Российской Федерации;

— общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры и др.

На муниципальном уровне существуют отделы, управления, комитеты, департаменты культуры администраций муниципальных образований.

Таким образом, управленческая деятельность в сфере культуры осуществляется многообразной системой органов государственной, прежде всего исполнительной, власти, и местного самоуправления, которые при реализации возложенных на них задач в области культуры руководствуются различными нормативными актами. Например, федеральными законами: от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации»; от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»; от 26.05.1996 № 54-ФЗ

«О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»; от 29.12.1994 № 78-ФЗ «О библиотечном деле» и др.

21.5. Государственное управление в сфере образования и науки

Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан России, которая провозгласила область образования приоритетной. Согласно ст. 43 Конституции России каждый имеет право на образование. Закон гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

Под образованием понимается единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов¹.

Образовательный процесс занимает длительное время, сопровождается нарастанием объема и сложности получаемой информации. В связи с этим образование подразделяется на общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение, обеспечивающие возможность реализации права на образование в течение всей жизни (непрерывное образование).

Такое построение образования порождает особые требования к управлению, формируя отраслевую систему. В настоящее время полномочия в сфере образования сосредоточены в руках двух федеральных министерств: Министерство науки и высшего образования Российской Федерации² и Министерство просвещения Российской Федерации³.

Российское законодательство в области образования и науки включает в себя Конституцию России, федеральные законы от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» и иные нормативные

¹ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

² Постановление Правительства РФ от 15.06.2018 № 682 «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

³ Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 № 884 «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования и науки.

Органом, специально созданным для управления в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования в масштабе страны, является Министерство просвещения Российской Федерации (Минпросвещения России), Положение о котором утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2018 г. № 884.

Минпросвещения России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых, воспитания, опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся, а также функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых, воспитания.

Минпросвещения России осуществляет следующие полномочия:

— вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения министерства, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности министерства;

— на основании и во исполнение Конституции России, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации принимает нормативные правовые акты (перечни профессий и специальностей среднего профессионального образования с указанием квалификации, присваиваемой по соответствующим профессиям и специальностям среднего профессионального образования, порядок формирования этих перечней; перечень профессий рабочих, должностей служащих, по которым осуществляется профессиональное обучение, с указанием присваиваемой по соответствующим профессиям рабочих, должностям служащих квалификации; и т. д.);

— осуществляет предусмотренные Положением полномочия (полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти; полномочия и функции учредителя в отношении подведомственных организаций; по оказанию услуг в установленной сфере деятельности и т. д.);

— обеспечивает осуществление мониторинга в системе образования на федеральном уровне в установленной сфере деятельности Министерства; в пределах

своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную, служебную и иную охраняемую законом тайну, а также координацию деятельности организаций, подведомственных министерству, по защите таких сведений;

— организует:

дополнительное профессиональное образование работников министерства; конгрессы, конференции, олимпиады, семинары, выставки и другие мероприятия в установленной сфере ведения;

обобщает практику применения законодательства Российской Федерации, проводит анализ реализации государственной политики и готовит предложения о совершенствовании законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности;

разрабатывает и реализует меры по развитию конкуренции на товарных рынках, включая выполнение соответствующих ведомственных целевых программ, в установленной сфере деятельности;

а также осуществляет иные предусмотренные Положением полномочия.

Органом, специально созданным для управления наукой и высшим образованием в масштабе страны, является *Министерство науки и высшего образования Российской Федерации* (Минобрнауки России), которое осуществляет свою деятельность на основании соответствующего Положения¹.

Минобрнауки России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности (за исключением нормативно-правового регулирования вопросов, касающихся контроля, надзора и оказания государственных услуг в сфере правовой охраны изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, программ для электронно-вычислительных машин, баз данных и топологий интегральных микросхем, в т. ч. входящих в состав единой технологии, товарных знаков, знаков обслуживания, географических указаний, наименований мест происхождения товаров), в сфере социальной поддержки и социальной защиты обучающихся, молодежной политики, а также функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере высшего образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, включая деятельность федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров, уникальных научных стендов и установок, федеральных центров коллективного пользования, ведущих научных школ, национальной исследовательской компьютерной сети нового поколения и информационное обеспечение научной, научно-технической и инновационной деятельности.

¹ Утв. постановлением Правительства РФ от 15.06.2018 № 682.

Также Минобрнауки России осуществляет функции по нормативно-правовому регулированию и оказанию государственных услуг в сфере организационной деятельности, осуществляемой подведомственными организациями, в т. ч. В области науки, образования, здравоохранения и агропромышленного комплекса.

Минобрнауки России осуществляет следующие полномочия:

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения министерства и к деятельности Высшей аттестационной комиссии при министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности министерства;

- в установленной сфере деятельности принимает нормативные правовые акты, отнесённые к его компетенции (перечни специальностей и направлений подготовки высшего образования с указанием квалификации, присваиваемой по соответствующим специальностям и направлениям подготовки высшего образования, порядок формирования этих перечней; о соответствии отдельных специальностей и направлений подготовки высшего образования, указанных в новых перечнях специальностей и направлений подготовки высшего образования, специальностям и направлениям подготовки высшего образования, указанным в предыдущих перечнях специальностей и направлений подготовки высшего образования и т. д.);

- осуществляет координацию в соответствии со своими полномочиями фундаментальных научных исследований, проводимых за счет средств федерального бюджета; организацию мониторинга системы образования в установленной сфере ведения и т. д.

- обеспечивает:

- осуществление мониторинга в системе образования на федеральном уровне в установленной сфере ведения;

- в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную, служебную и иную охраняемую законом тайну, а также координацию деятельности территориальных органов и организаций, подведомственных министерству, по защите таких сведений; в пределах своей компетенции реализацию Национальной технологической инициативы;

- организует конгрессы, конференции, семинары, выставки и другие мероприятия в установленной сфере деятельности; дополнительное профессиональное образование работников Министерства; организует и обеспечивает мобилизационную подготовку и мобилизацию Министерства и его территориальных органов, а также руководство, контроль и координацию деятельности в области мобилизационной подготовки организаций, подведомственных Министерству; и др.

— утверждает:

государственное задание на проведение фундаментальных научных исследований и поисковых научных исследований научными организациями, созданными в форме бюджетных и автономных учреждений, ранее находившимися в ведении Федерального агентства научных организаций, с учетом предложений федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук»;

— осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации осуществляют управление в сфере образования через соответствующие органы исполнительной власти. В них входят министерства, департаменты, управления, комитеты образования, науки и молодежной политики. К их полномочиям относится государственный контроль деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность на территории региона, а также органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования. Эти полномочия конкретизированы в ст. 9 федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Так, в Санкт-Петербурге существует Комитет по образованию г. Санкт-Петербурга, в Ленинградской области — Комитет общего и профессионального образования Ленинградской области.

Полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования определяются федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 9). К ним относится:

— организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами);

— организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации);

— создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях;

— создание, реорганизация, ликвидация муниципальных образовательных организаций (за исключением создания органами местного самоуправления муниципальных районов муниципальных образовательных организаций высшего образования), осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций;

— обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий;

— учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, закрепление муниципальных образовательных организаций за конкретными территориями муниципального района, городского округа;

а также осуществление иных установленных Федеральным законом полномочий в сфере образования.

Отдельные вопросы управления находятся в компетенции и сфере ответственности образовательного учреждения.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 02 августа 2005 г. № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных служб и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации» создаются *общественные советы по образованию*. Так, при Министерстве просвещения общественный совет создается с целью обеспечения взаимодействия Минпросвещения России с общественными объединениями и иными некоммерческими организациями, повышения гласности и прозрачности деятельности данного министерства. В состав общественного совета входят представители общественных объединений, профессиональных союзов, профессиональных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере полномочий министерства.

Общественный совет при Минобрнауки России представляет собой постоянно действующий совещательно-консультативный орган общественного контроля, призванный обеспечить учет потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиту их прав и свобод, а также прав общественных объединений при осуществлении государственной политики в части, относящейся к сфере деятельности министерства. Кроме того, совет призван осуществлять общественный контроль деятельности Минобрнауки России.

Общественные советы по образованию, создаваемые на региональном уровне, призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления при решении вопросов развития системы образования в регионе. Обычно среди таких вопросов называют:

— привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в области образования;

— выдвижение и поддержка гражданских инициатив в области образования;

— открытое и гласное обсуждение общественно важных проблем образования, формирование общественного мнения населения региона и доведение

его до сведения органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления;

— выработку рекомендаций органам государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам развития регионального образования.

В состав регионального общественного совета по образованию могут входить представители организаций, осуществляющих образовательную деятельность (руководители организаций, осуществляющих образовательную деятельность, педагогические работники), представители родительского сообщества, представители обучающихся, представители общественной палаты субъекта Российской Федерации, представители органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, представители профсоюзных и других общественных организаций.

Общественные советы могут создаваться для содействия государственным органам в выполнении конкретной управленческой задачи (например, создание общественных советов по проведению независимой оценки качества образовательной деятельности организаций).

Права и обязанности обучающихся, воспитанников образовательного учреждения определяются уставом данного образовательного учреждения и иными предусмотренными этим уставом локальными актами.

Обучающиеся всех образовательных учреждений имеют право на получение образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и требованиями, на обучение в пределах этих стандартов по индивидуальным учебным планам, на ускоренный курс обучения, на бесплатное пользование библиотечно-информационными ресурсами библиотек, на получение дополнительных (в т. ч. платных) образовательных услуг, на участие в управлении образовательным учреждением, на уважение своего человеческого достоинства, на свободу совести, информации, на свободное выражение собственных мнений и убеждений.

Управление наукой, как и образованием, носит комплексный характер, но необходимо учитывать, что в отличие от образования, научная деятельность преследует собственную цель — получение и применение новых знаний. Научные поиски ведут научные учреждения, сосредоточенные в различных структурах в зависимости от своих задач и масштаба деятельности. Наиболее крупные научные учреждения с широкими задачами в области фундаментальной науки образованы и действуют в системе Российской академии наук (РАН)¹. В соответствии с исторически сложившимся статусом и задачами Академия построена по научно-отраслевому и территориальному принципу и включает 13 отделений РАН (по областям и направлениям науки — например, Отделение нанотехнологий и информационных технологий РАН, Отделение медицинских наук РАН, Отделение сельскохозяйственных наук РАН, Отделение общественных наук РАН)² и 3 региональных отделения РАН (Дальневосточное, Сибирское, Уральское).

¹ <http://www.ras.ru/index.aspx> (дата обращения: 28.02.2022).

² <http://www.ras.ru/sciencestructure/departments.aspx> (Дата обращения - 28.02.2022).

При Академии состоят научные советы, комитеты, комиссии, организуемые в порядке, устанавливаемом Президиумом РАН.

В задачу научных советов (комиссий) по важнейшим проблемам научных исследований входит, прежде всего, анализ состояния исследований по соответствующим областям и направлениям науки, участие в координации научных исследований, проводимых учреждениями и организациями различного ведомственного подчинения. В состав научных советов, представляющих собой научно-консультационные органы, работающие на общественных началах, входят ведущие ученые Академии наук, отраслевых академий, сотрудники высших учебных заведений, представители министерств, ведомств, организаций, участвующих в решении соответствующей проблемы. Среди форм работы научных советов важное место занимают организация научных сессий и конференций, участие в издательской деятельности. Благодаря участию в работе советов по проблемам ученых различных секторов науки и производства, научные советы способствуют пропаганде достижений фундаментальной науки и продвижению результатов исследований и разработок в практику.

Научные советы по важнейшим проблемам научных исследований состоят, как правило, при отделениях Академии. Некоторая часть научных советов, охватывающих проблематику нескольких отделений РАН, состоят при Президиуме РАН.

Высшим органом управления государственной академии наук является общее собрание, которое принимает устав государственной академии наук, представляет его на утверждение в Правительство Российской Федерации, избирает действительных членов, членов-корреспондентов, иностранных членов государственной академии наук, президиум и президента государственной академии наук.

Кроме того, практически каждая отрасль имеет собственный научный комплекс, работающий непосредственно на нее (производственная наука), в лице производственных структурных подразделений (институтов), работающих на конкретное предприятие. Крупным научным звеном следует считать высшую школу, в которой трудится около половины ученых страны, которые официально, по закону, ведут научные изыскания не только в русле образовательного профиля, но и за его пределами.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», создана *Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор)*. Рособрнадзор является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере государственной регламентации образовательной деятельности, функции по контролю и надзору в сфере образования и науки, функции по признанию образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве, по предоставлению государственных услуг в рамках полномочий, предусмотренных названным Положением.

Рособрнадзор реализует целый ряд полномочий, среди которых можно назвать:

— право вносить в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к сфере деятельности Рособрнадзора, а также проект плана работы и прогнозные показатели его деятельности;

— право на основании и во исполнение Конституции России, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации принимает различные нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности (административные регламенты предоставления Рособрнадзором государственных услуг и исполнения им государственных функций; требования к содержанию и формам отчетности и т. д.);

— обязанность осуществлять федеральный государственный надзор в сфере образования за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность;

а также иные предусмотренные Положением полномочия.

* * *

В данной лекции были рассмотрены основные положения, касающиеся управления в социокультурной сфере. Данная сфера является сложным, комплексным феноменом, что диктует свои требования к построению системы управления по отраслевому принципу: управление в сфере здравоохранения, образования, культуры и т. д. Тем не менее, у всех этих отраслевых систем есть общие черты.

Во-первых, в соответствии со ст. 72 Конституции России вопросы, относящиеся к социально-культурной сфере, находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов.

Во-вторых, все рассмотренные системы управления имеют трехуровневый характер, при котором формируются органы государственного управления на федеральном уровне, органы государственного управления на уровне субъектов Российской Федерации, и органы управления на муниципальном уровне.

В целом же управление в социально-культурной сфере может быть охарактеризовано как управленческая деятельность органов государственной власти, направленная на создание условий, способствующих всестороннему и полноценному развитию личности, создания равных условий для удовлетворения интересов и потребностей разных групп населения и каждого человека, на формирование морально и психологически устойчивой, социально дееспособной и ответственной личности как основы здорового и благополучного общества.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Назовите правовые основы организации здравоохранения в Российской Федерации.
2. Назовите органы управления здравоохранением на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.
3. Какие учреждения здравоохранения относятся к государственной, а какие — к негосударственной медицине?
4. Назовите основные методы государственного управления в сфере здравоохранения.
5. Что такое риск-ориентированное управление в сфере здравоохранения?
6. В чьем ведении находятся общие вопросы физической культуры и спорта?
7. Назовите основные задачи государственного управления в сфере физической культуры и спорта.
8. Какие организации и учреждения являются субъектами спорта?
9. Кто осуществляет общее руководство в области социальной политики российской Федерации?
10. Что такое социальное обслуживание? Какие элементы оно включает?
11. Назовите принципы социального обслуживания.
12. Из каких источников финансируется социальное обслуживание?
13. Что в материальном плане составляет культуру как объект государственного управления?
14. Какой документ устанавливает основные положения государственной культурной политики?
15. Что входит в задачи Совета при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству?
16. Какие вопросы в области культуры относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов?
17. Назовите правовые основы образования в Российской Федерации.
18. Какие органы государственного управления возглавляют систему образования в Российской Федерации?
19. Для чего создаются общественные советы по образованию?
20. Какой орган осуществляет контрольно-надзорные функции в сфере образования?

Тема 22

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

Учебные вопросы:

- 22.1. Административно-правовая организация управления обороной.
- 22.2. Административно-правовое управление в области безопасности.
- 22.3. Административно-правовое управление в области юстиции.
- 22.4. Административно-правовое регулирование иностранными делами.

Государственное управление как элемент социального управления выступает в качестве регулятора общественных отношений в различных сферах деятельности. Методологической основой управленческой деятельности является принцип воздействия управляющего субъекта на управляемый субъект. Такая правовая позиция находит свое отражение в выделении в качестве основного метода регулирования административно-правовых отношений — метода власти — подчинения, при котором административно-властным субъектом выступает государство. Именно государство определяет основные направления, организацию, методы регулирования деятельности в различных сферах своего функционирования с учетом потребностей общества. На различных этапах развития общества его потребности меняются, вытесняя друг друга с лидирующих позиций, однако отдельные общественные потребности на протяжении многих веков остаются неизменными, приобретая статус приоритетных. Речь идет, конечно же, о государственной гарантии каждого члена общества, да и общества в целом, в безопасности, защите основных прав и свобод личности. Реализация таких гарантий выражается в целом комплексе мероприятий организационного, правового характера, связанных с обеспечением обороны государства, безопасности в различных сферах его деятельности, регулированием международных отношений, обеспечением правопорядка и др. Совокупность мероприятий в вышеуказанных сферах деятельности, регламентированных государством, можно обозначить как государственное управление в административно-политической сфере.

Содержанием данной лекции является характеристика основных составляющих государственного управления в административно-политической сфере, связанных организацией управления обороной в Российской Федерации, управлением в области безопасности, юстиции, а также в сфере регулирования иностранными делами.

22.1. Административно-правовая организация управления обороной

Одним из приоритетных направлений деятельности российского государства является деятельность в сфере обеспечения обороны Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» оборона представляет собой систему политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Таким образом, организация обороны Российской Федерации предусматривает совокупность установленных законодательством мер как по подготовке к вооруженной защите, так и реализацию мероприятий, связанных с непосредственной вооруженной защитой государства.

Основными составляющими организации обороны являются: мобилизация, мобилизационная подготовка, гражданская и территориальная оборона.

Основным нормативным правовым актом, закрепляющим правовую основу мобилизации и мобилизационной подготовки в России является федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации». В соответствии с этим законом (ч. 1 ст. 1) *мобилизационная подготовка* в Российской Федерации представляет собой комплекс мероприятий, проводимых в мирное время, по заблаговременной подготовке экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, подготовке органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, подготовке Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время специальных формирований к обеспечению защиты государства от вооруженного нападения и удовлетворению потребностей государства и нужд населения в военное время.

Мобилизация — комплекс мероприятий по переводу экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени, переводу Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований на организацию и состав военного времени (ч. 2 ст. 1).

Согласно ст. 1 федерального закона от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» *гражданская оборона* — это система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

Согласно ст. 22 федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» *территориальная оборона* — система осуществляемых в период действия военного положения мероприятий по охране и обороне военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, объектов, представляющих повышенную опасность для

жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды, по борьбе с диверсионно-разведывательными формированиями иностранных государств и незаконными вооруженными формированиями, по выявлению, предупреждению, пресечению, минимизации и (или) ликвидации последствий их диверсионной, разведывательной и террористической деятельности в целях создания благоприятных условий для функционирования указанных объектов и применения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время специальных формирований.

В целях обеспечения обороны российским государством предусмотрены обороны воинская обязанность и военная транспортная обязанность.

Так, статья 59 Конституции России закрепляет защиту Отечества в качестве долга и обязанности гражданина Российской Федерации. Граждане Российской Федерации несут военную службу в соответствии с федеральным законом от 28 марта 1998г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

В соответствии с вышеуказанным законом воинская обязанность граждан России предусматривает следующие виды деятельности:

- воинский учет;
- обязательную подготовку к военной службе;
- призыв на военную службу;
- прохождение военной службы по призыву;
- пребывание в запасе;
- призыв на военные сборы и прохождение военных сборов в период пребывания в запасе.

Граждане имеют право исполнять конституционный долг по защите Отечества путем добровольного поступления на военную службу (службу по контракту).

Согласно ч. 3 ст. 59 Конституции России гражданин имеет право на замену военной службы на альтернативную гражданскую службу, если несение военной службы противоречит его убеждениям и вероисповеданию. Порядок, условия реализации конституционного права граждан на замену военной службы на альтернативную гражданскую службу предусмотрены федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе».

Согласно ст.13 федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», для обеспечения Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований транспортными средствами в период мобилизации и в военное время в Российской Федерации устанавливается *военно-транспортная обязанность*. Военно-транспортная обязанность является составной частью мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации и заключается в проведении мероприятий, связанных с учетом, заблаговременной подготовкой и предоставлением транспортных средств войскам, формированиям и органам, а также в обеспечении работы этих транспортных средств.

Порядок исполнения воинской транспортной обязанности регламентирован Положением о военно-транспортной обязанности¹. Согласно с п. 3 Положения военно-транспортная обязанность распространяется:

- на федеральные органы исполнительной власти;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления;
- организации независимо от формы собственности, являющиеся собственниками транспортных средств, организации, владеющие транспортными средствами на праве хозяйственного ведения, оперативного управления либо по иному основанию, предусмотренному законом или договором, а также на организации, обеспечивающие работу транспортных средств, в т. ч. порты, причалы, пристани, аэропорты, нефтебазы, перевалочные базы горючего, автозаправочные станции, ремонтные и иные организации;
- граждан — владельцев транспортных средств.

Функция обеспечения обороны Российской Федерации возложена на Вооруженные силы Российской Федерации, которые предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации.

Вооруженные силы Российской Федерации являются государственной военной организацией, которая составляет основу обороны российского государства.

Общий состав Вооруженных сил Российской Федерации включает:

- 1) центральные органы военного управления;
- 2) объединения, соединения, воинские части, организации, входящие в виды и рода войск Вооруженных сил Российской Федерации;
- 3) объединения, соединения, воинские части, организации, которые не входят в виды и рода войск Вооруженных сил Российской Федерации.

Под видом войск Вооруженных сил Российской Федерации понимается составная часть Вооруженных Сил, предназначенная для ведения свойственных только ей военных действий в определенной географической области: на суше, водном или воздушном пространстве. Вооруженные силы Российской Федерации имеют трехвидовую структуру, включающую в себя следующие виды войск:

- Сухопутные войска;
- Воздушно-космические силы;
- Военно-Морской флот.

В свою очередь, отдельный вид войск включает в себя различные рода войск. Род войск — составная часть Вооруженных сил государства, включающая военные формирования, которые имеют свойственные только им вооружение, военную технику, способы их применения.

В вооруженных силах Российской Федерации род войск, как правило, является составляющей вида войск Вооруженных сил. Например, к сухопутным войскам относятся танковые войска, мотострелковые войска, артиллерия и др. Воздушно-космические силы включают военно-воздушные силы, космические войска. Военно-Морской флот объединяет береговые войска, надводные силы,

¹ Утв. указом Президента РФ от 02.10.1998 № 1175.

подводные силы и др. Однако существуют отдельные рода войск, которые не являются частью вида войск. Такие рода войск являются самостоятельными, имеют свое командование. Примерами таких войск являются Воздушно-десантные войска и Ракетные войска стратегического назначения.

К обороне также привлекаются:

1. Войска национальной гвардии Российской Федерации. Статья 2 федерального закона «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» содержит перечень задач, стоящих перед войсками национальной гвардии, среди которых «участие в территориальной обороне Российской Федерации, участие в обеспечении режима военного положения»¹.

2. Для выполнения отдельных задач в области обороны привлекаются:

2.1. Спасательные воинские формирования Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Основные задачи спасательных воинских формирований МЧС России, основания их применения, организация деятельности и другие правовые положения, закрепляющие основы деятельности спасательных воинских формирований МЧС России, предусмотрены Положением о спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, которое утверждено Указом Президента РФ от 30.09.2011 № 1265².

2.2. Служба внешней разведки Российской Федерации. Так п. 1 ст. 11 федерального закона от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» предусматривает, что одним из видов деятельности Службы внешней разведки является осуществление разведывательной деятельности в военно-стратегической сфере.

2.3. Органы федеральной службы безопасности. Основные направления деятельности органов службы безопасности регламентированы ст. 8 федерального закона от 03 апреля 1995 г. «О службе безопасности Российской Федерации».

2.4. Органы государственной охраны. Вопросы деятельности Федеральной службы охраны Российской Федерации определены в Положении о Федеральной службе охраны Российской Федерации³.

2.5. Органы военной прокуратуры. Особенности правового статуса и организации органов военной прокуратуры предусмотрены разделом VI федерального закона от 17 января 1992 г. № 2201-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

2.6. Военные следственные органы Следственного комитета Российской Федерации. Особенности организации деятельности военных следственных органов СК РФ обозначены главой 4 федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О следственном комитете Российской Федерации».

2.7. Федеральный орган обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации, которым является Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

² Утв. указом Президента РФ от 30.09.2011 № 1265.

³ Утв. указом Президента от 07.08.2004 № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации».

(ГУСП). Это орган исполнительной власти (федеральное агентство), осуществляющий функции по обеспечению исполнения Президентом Российской Федерации полномочий в сфере мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации, по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в этой сфере. Основные задачи, полномочия организация деятельности ГУСП закреплены Положением о Главном управлении специальных программ Президента Российской Федерации¹.

2.8. Специальные формирования, создаваемые на военное время.

Особое место в системе управления обороной занимает *Президент Российской Федерации*, который является Верховным главнокомандующим Вооруженных сил Российской Федерации.

Полномочиями Президента Российской Федерации в области обороны предусмотрены ст. 4 федерального закона «Об обороне». В данной сфере Президент Российской Федерации:

- 1) определяет основные направления военной политики Российской Федерации;
- 2) утверждает военную доктрину Российской Федерации, План обороны Российской Федерации и Положение о военном планировании в Российской Федерации;
- 3) осуществляет руководство Вооруженными силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами;
- 4) в случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии против Российской Федерации, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе, отдает приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными силами Российской Федерации о ведении военных действий;
- 5) исполняет полномочия в области обеспечения режима военного положения;
- 6) принимает в соответствии с федеральными законами решение о привлечении Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению;
- 7) утверждает концепции и планы строительства и развития Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, План применения Вооруженных сил Российской Федерации, Мобилизационный план Вооруженных сил Российской Федерации и другие стратегические документы;
- 8) утверждает государственную программу вооружения;
- 9) утверждает программы ядерных и других специальных испытаний и санкционирует проведение указанных испытаний;

¹ Утв. указом Президента РФ от 31.12.2017 № 651 «Вопросы главного управления специальных программ Президента Российской Федерации».

10) утверждает единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах;

11) утверждает структуру, состав Вооруженных сил Российской Федерации, штатную численность военнослужащих и гражданского персонала Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;

12) утверждает нормативные правовые акты в сфере организации деятельности Вооруженных сил Российской Федерации;

13) ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации в области обороны, включая договоры о совместной обороне, коллективной безопасности, сокращении и ограничении вооруженных сил и вооружений, об участии Вооруженных сил Российской Федерации в операциях по поддержанию мира и международной безопасности и иные полномочия в области обороны.

Основным органом управления Вооруженными силами Российской Федерации является *Министерство обороны Российской Федерации* (Минобороны России), которое объединяет систему органов военного управления. Министерство обороны Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных сил Российской Федерации и подведомственных Минобороны России организаций.

Основным нормативным правовым актом, регламентирующим вопросы деятельности Минобороны России, является Положение о Министерстве обороны Российской Федерации¹.

Руководство Минобороны России осуществляет Президент Российской Федерации, возглавляет Минобороны России министр, который непосредственно подчиняется Президенту Российской Федерации. Министр Минобороны России управляет Вооруженными силами Российской Федерации через Минобороны России.

Указом Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» в Минобороны России предусмотрено наличие двенадцати заместителей министра, в т. ч. двух первых заместителей министра, одного статс-секретаря — заместителя министра, одного заместителя министра — начальника Главного военно-политического управления Вооруженных сил Российской Федерации и одного заместителя министра — руководителя Аппарата министра.

Минобороны России осуществляет свою деятельность с целью реализации возложенных на него задач. К основным задачам относятся:

1. Выработка и проведение государственной политики в области обороны.
2. Нормативно-правовое регулирование в области обороны.

¹ Утв. указом Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации».

3. Нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных сил и подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти. Федеральными органами исполнительной власти, подведомственными Минобороны России, являются Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС), Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК)¹.

4. Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обороны, координация деятельности войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, а также координация строительства войск и воинских формирований.

5. Координация и контроль деятельности подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

6. Организация применения Вооруженных сил в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации.

7. Поддержание в необходимой готовности Вооруженных сил.

8. Осуществление мероприятий по строительству Вооруженных сил.

9. Обеспечение социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей.

10. Выработка и реализация государственной политики в области международного военного и военно-технического сотрудничества и другие задачи.

Минобороны России осуществляет свою деятельность через главные управления, управления и приравненные к ним подразделения, входящие в структуру министерства. Такие структурные единицы создаются в зависимости от вида реализуемых задач и осуществляют свою деятельность в соответствии с теми целями, для достижения которых они были учреждены. Например, Главное управление вооружения Вооруженных сил Российской Федерации реализует задачи, связанные с организацией и координацией деятельности в сфере испытаний, закупки, ремонта, ликвидации и т. д. вооружения и военной техники.

В структуру Минобороны России входит *Генеральный штаб Вооруженных сил Российской Федерации*, который является центральным органом военного управления и основным органом оперативного управления Вооруженными силами. В соответствии с решением Президента Российской Федерации и министра обороны Российской Федерации Генеральный штаб Вооруженных сил осуществляет следующие виды деятельности:

- управление вооруженными силами РФ;
- организация планирования обороны России;
- организация мобилизационной подготовки и мобилизации в Российской Федерации;
- координация деятельности других войск, воинских и специальных формирований в области обороны.

¹ Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

Руководство деятельностью Генерального штаба Вооруженных сил Российской Федерации осуществляет министр обороны Российской Федерации, а возглавляет Генеральный штаб — начальник Генерального штаба — первый заместитель министра обороны.

Основные положения, регламентирующие деятельность Генерального штаба Вооруженных сил Российской Федерации, предусмотрены Положением о Генеральном штабе Вооруженных сил Российской Федерации¹.

Военное управление Вооруженных сил Российской Федерации осуществляется также через *главные командования видов Вооруженных сил Российской Федерации*, которое осуществляет управление деятельностью Вооруженных сил подчиненного им вида войск. Главнокомандующие соответствующими видами войск Вооруженных сил Российской Федерации (Сухопутными войсками, Воздушно-космическими силами, Военно-Морским флотом), а также командующие отдельными родами войск (Воздушно-десантными войсками, Ракетными войсками стратегического назначения, Космическими войсками) являются членами Коллегии Минобороны России, на заседаниях которой рассматриваются наиболее важные вопросы в области обороны.

Государственное управление в области обороны осуществляется также *органами военного управления военных округов и флотов*. Такое управление осуществляется, исходя из принципа военно-административного деления Российской Федерации.

Военный округ Вооруженных сил Российской Федерации является основной военно-административной единицей Российской Федерации, межвидовым стратегическим территориальным объединением Вооруженных сил Российской Федерации и создается для осуществления мер по подготовке к вооруженной защите и для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации в установленных границах ответственности².

Указом Президента РФ от 05 июня 2020 г. № 374 «О военно-административном делении Российской Федерации» установлено военно-административное деление России, которое предусматривает 4 военных округа (Западный военный округ, Южный военный округ, Центральный военный округ, Восточный военный округ) и Северный флот.

Руководство военными округами осуществляет министр Минобороны России, управляет военными округами Генеральный штаб Вооруженных сил Российской Федерации. Управление военным округом осуществляет командующий войсками военного округа, который подчиняется министру обороны и начальнику генерального штаба. Командующему войсками военного округа непосредственно подчиняются (подчинение по всем вопросам) входящие в состав военного округа объединенное стратегическое командование военного округа, объединения, соединения, воинские части, организации Вооруженных Сил и военные комиссариаты. Также командующему военным округом могут оперативно подчиняться соединения и воинские части войск национальной

¹ Утв. указом Президента РФ от 23.07.2013 № 631 «Вопросы Генерального штаба Вооруженных сил Российской Федерации».

² Пункт 1 Положения о военном округе Вооруженных сил Российской Федерации (утв. указом Президента РФ от 19.04.2017 № 177).

гвардии Российской Федерации; спасательные воинские формирования МЧС России; органы федеральной службы безопасности; органы государственной охраны и создаваемые на военное время специальные формирования, привлекаемые для выполнения задач в области обороны, которые дислоцируются на территории военного округа.

Территориальными органами управления Минобороны России являются *военные комиссариаты*, правовое положение которых закреплено Положением о военных комиссариатах¹. Военный комиссариат создается в субъекте Российской Федерации в целях:

- обеспечения исполнения гражданами воинской обязанности;
- организации и проведения мобилизационной подготовки и мобилизации;
- реализации права граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, членов семей погибших (умерших) военнослужащих на социальные гарантии, включая пенсионное обеспечение;
- реализации гарантий погребения погибших (умерших) военнослужащих и иных категорий граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Руководство военными комиссариатами осуществляется Министром Обороны через командующих войсками военных округов (Северным флотом), управление военными комиссариатами осуществляется военным комиссаром.

¹ Утв. указом Президента РФ от 07.12.2012 № 1609.

22.2. Административно-правовое регулирование управления внутренними делами

Сфера внутренних дел включает в себя такие вопросы, как обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, выявление и раскрытие преступлений и правонарушений, обеспечение безопасности дорожного движения и транспортной безопасности, регулирование отношений в сфере оборота оружия, регулирование отношений в сфере миграции, противодействие незаконному обороту наркотических средств и их прекурсоров, профилактика преступлений и правонарушений, осуществление отдельных видов административного надзора и др.

Управление внутренними делами имеет свою специфику, выраженную в правоохранительном характере управления. Управление направлено на соблюдение гражданами законов и иных правовых актов; предупреждение правонарушений; создание условий физическим, юридическим и должностным лицам для реализации их прав и исполнения, возложенных на них конституционных обязанностей; воспитание у граждан правосознания, уважения к нормам права¹.

Правовой основой деятельности в сфере внутренних дел является широкий перечень федеральных законов, среди которых: «О безопасности дорожного движения»; «Об оружии»; «О наркотических средствах и психотропных веществах»; «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; «О противодействии экстремистской деятельности»; «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»; «О противодействии терроризму»; «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»; «О полиции»; «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»; «Об участии граждан в охране общественного порядка» «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и др.

Субъектами управления в области внутренних дел являются государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица, наделенные соответствующими полномочиями, общественные объединения и их представители, обладающие специальными правами по осуществлению функций в сфере внутренних дел, а также граждане, участвующие в охране общественного порядка.

Государственное управление внутренними делами осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, а также другими федеральными органами исполнительной власти в рамках имеющихся полномочий.

Согласно ст. 23 федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство:

1) участвует в выработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

¹ Коренев А. П. Административное право России: учебник. — М.: МЮИ МВД России; Изд-во «Щит-М», 1999. С. 16.

2) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод человека и гражданина, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;

3) осуществляет меры по обеспечению безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных;

4) разрабатывает и реализует меры по совершенствованию подготовки кадров для правоохранительных органов, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов.

Однако в качестве ведущего органа государственного управления указанной сферой выступает Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России).

В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации¹, МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел.

Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент Российской Федерации.

Основными задачами МВД России являются:

1) выработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;

2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;

3) обеспечение федерального государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел;

4) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности, предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел;

5) управление органами внутренних дел Российской Федерации;

6) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, членов их семей, а также иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

МВД России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

¹ Утв. указом Президента РФ от 21.12.2016 № 699.

МВД России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через органы внутренних дел.

МВД России осуществляет *следующие полномочия*:

1) формирует основные направления государственной политики в сфере внутренних дел на основе анализа и прогнозирования: состояния преступности; положения дел в области охраны общественного порядка и собственности, обеспечения общественной безопасности; миграционных процессов;

2) разрабатывает и осуществляет меры по реализации государственной политики в сфере внутренних дел, участвует в осуществлении государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников, проживающих за рубежом;

3) разрабатывает и представляет Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел; подготавливает другие документы, по которым требуется решение Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел;

4) осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере внутренних дел, если эти вопросы не являются предметом регулирования Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; определяет порядок реализации прав и обязанностей полиции, если этот порядок не является предметом регулирования федеральных законов, актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;

5) определяет основные направления деятельности органов внутренних дел;

6) обобщает практику применения законодательства Российской Федерации и проводит анализ реализации государственной политики в сфере внутренних дел, а также анализ оперативной обстановки, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию деятельности органов внутренних дел;

7) информирует Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и по их поручению федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации о реализации государственной политики в сфере внутренних дел;

8) получает, обрабатывает, анализирует и использует в пределах своей компетенции информацию о положении дел в области незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, незаконного оборота таких средств, веществ и их прекурсоров, а также в области реабилитации (за исключением медицинской) и ресоциализации лиц, осуществляющих незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ;

9) обеспечивает разработку и реализацию государственных программ в сфере внутренних дел;

10) подготавливает по поручению Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации проекты отзывов и заключений на проекты законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

11) утверждает формы документов, используемых при предоставлении государственных услуг и выполнении государственных функций в сфере внутренних дел, утверждение которых нормативными правовыми актами Российской Федерации отнесено к компетенции МВД России, а также требования к этим документам;

12) разрабатывает и принимает в пределах своей компетенции меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, по выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению;

13) организует и проводит мероприятия по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в общественных местах;

14) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-разыскную деятельность;

15) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации розыск лиц и похищенного имущества, а также деятельность по установлению имущества, подлежащего конфискации;

16) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации дознание и производство предварительного следствия по уголовным делам;

17) выявляет, предупреждает, пресекает, раскрывает и расследует тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящие транснациональный или межрегиональный характер, либо преступления, вызывающие большой общественный резонанс;

18) принимает в соответствии с федеральным законом меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности;

19) обеспечивает участие органов внутренних дел в мероприятиях по противодействию терроризму, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в защите потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, а также обеспечивает безопасность и антитеррористическую защищенность объектов системы МВД России;

20) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации экспертно-криминалистическую деятельность;

21) участвует в соответствии с законодательством Российской Федерации в мероприятиях по контролю за оборотом оружия;

22) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль за деятельностью народных дружин;

23) осуществляет контроль за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

24) осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции и др.

МВД России осуществляет свои полномочия непосредственно, а также через систему территориальных органов. В систему МВД РФ входят: органы внутренних дел, в том числе полиция; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России. Органы внутренних дел осуществляют четыре основных вида кон-

трольно-надзорной деятельности: в сфере безопасности дорожного движения; в сфере оборота наркотиков; миграционный контроль и административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

Органы внутренних дел на транспорте (ОВДТ) — это организационно-самостоятельная система органов внутренних дел, созданная для обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью на железнодорожном, воздушном, речном и морском каботажном транспорте. Условно ее называют транспортной полицией, но включает это понятие как полицейские, так и неполицейские подразделения.

Во главе рассматриваемой системы ОВДТ (как высшее звено) расположено Главное управление на транспорте МВД России (ГУТ МВД России), которое в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» входит в структуру центрального аппарата МВД России, и обеспечивает и осуществляет функции МВД России по выработке и реализации государственной политики, а также нормативно-правовому регулированию в области обеспечения правопорядка на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта.

УВДТ МВД России по федеральному округу или линейному управлению МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте выступают соответственно в качестве территориальных органов МВД России на окружном или межрегиональном уровнях (среднее звено).

Административно-правовой статус данных органов определен приказом МВД России от 15 июня 2011 г. № 636 «Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте».

Нижним звеном этой системы является линейный пункт и линейный отдел (отделение) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте как территориальные органы МВД России на районном уровне (далее — Линорган), который осуществляет полномочия полиции в области обеспечения защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействия преступности. Административный надзор на транспорте, осуществляемый Линорганом, является одним из основных элементов административно-правового механизма обеспечения транспортной безопасности, т. к. обеспечивает общественный порядок и общественную безопасность на объектах железнодорожного транспорта. Линорганы создаются на железнодорожных станциях, крупных транспортных узлах в зависимости от штатной численности личного состава, выполняемой служебной нагрузки, а также характеристики обслуживаемых ими объектов инфраструктуры с учетом криминогенной обстановки и других факторов.

Для решения проблем взаимодействия выстроена система взаимодействия органов внутренних дел на транспорте с иными территориальными органами¹.

¹ См.: приказ МВД России от 28.03.2015 № 381 «Об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничении объектов оперативного обслуживания».

Регламентирована совместная деятельность нарядов полиции территориальных ОВДТ и работников локомотивных и поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения (Приказ МВД России и Минтранса России от 27 декабря 2013 г. № 1022/487 «Об утверждении Инструкции по организации работы нарядов полиции линейных управлений (отделов) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и работников локомотивных поездных бригад по обеспечению правопорядка в поездах дальнего следования и пригородного сообщения»).

Деятельность осуществляется Министерством во взаимодействии с органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, а также с соответствующими органами иностранных государств.

В числе других субъектов государственного управления внутренними делами следует выделить Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия),

Росгвардия является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности, в сфере частной детективной деятельности, в сфере вневедомственной охраны, а также в сфере обеспечения общественной безопасности в пределах своих полномочий.

Организация участия войск национальной гвардии в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, в борьбе с терроризмом и экстремизмом, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в территориальной обороне определяется её основными задачами, перечисленными в указе Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» (вместе с «Положением о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации»).

Помимо названных федеральных органов, важное место в системе органов, осуществляющих государственное управление в сфере внутренних дел, занимают органы власти субъектов Российской Федерации. К примеру, среди них можно выделить Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга, Комитет по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге, Комитет правопорядка и безопасности Ленинградской области, Департамент региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы и др.

Так, Департамент региональной безопасности и противодействия коррупции города Москвы обеспечивает безопасность населения, отвечает за поддержание общественного порядка, противодействие коррупции, организацию публичных, массовых и спортивных мероприятий, законное проведение азартных игр и лотерей. Он выступает координирующим звеном между исполнительной властью и правоохранительными органами.

Комитет правопорядка и безопасности Ленинградской области является отраслевым органом исполнительной власти Ленинградской области, органи-

зующим и обеспечивающим реализацию полномочий субъекта Российской Федерации — Ленинградской области в сфере обеспечения общественной безопасности, правопорядка, противодействия терроризму, в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, обеспечения деятельности мировых судей.

Основными задачами Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга являются разработка и обеспечение реализации мер по укреплению законности, правопорядка и безопасности в Санкт-Петербурге в пределах полномочий исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, а также разработка политики и реализация задач в области территориальной и гражданской обороны, пожарной безопасности и защиты населения и территории Санкт-Петербурга от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Задачи Комитета в сфере правопорядка:

— обеспечение взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с правоохранительными и таможенными органами Российской Федерации, прокуратурой и иными органами и организациями по вопросам обеспечения правопорядка на территории Санкт-Петербурга;

— обеспечение взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга с правоохранительными органами и прокуратурой Санкт-Петербурга по вопросам реализации антикоррупционной политики в Санкт-Петербурге;

— осуществление государственной политики Санкт-Петербурга в сферах реализации, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны собственности и общественного порядка, борьбы с преступностью и профилактики правонарушений в Санкт-Петербурге, проведения технического осмотра транспортных средств на территории Санкт-Петербурга.

22.3. Административно-правовое управление в области безопасности

Безопасность является основой эффективного функционирования государства, неотъемлемым аспектом, без которого невозможно нормальное существование и развитие общества, основополагающей составляющей жизнедеятельности каждого человека. Поэтому обеспечение безопасности является одной из приоритетных функций российского государства, политика которого направлена на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны.

Безопасность представляет собой состояние защищенности от внутренних или внешних угроз. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации предусматривает понятие национальной безопасности, под которой понимается «состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Рос-

сийской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны»¹.

Обеспечение и защита национальных интересов Российской Федерации осуществляются за счет концентрации усилий и ресурсов органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества на реализации следующих стратегических национальных приоритетов:

- 1) сбережение народа России и развитие человеческого потенциала;
- 2) оборона страны;
- 3) государственная и общественная безопасность;
- 4) информационная безопасность;
- 5) экономическая безопасность;
- 6) научно-технологическое развитие;
- 7) экологическая безопасность и рациональное природопользование;
- 8) защита традиционных российских духовно-нравственных ценностей, культуры и исторической памяти;
- 9) стратегическая стабильность и взаимовыгодное международное сотрудничество.

1. Безопасность личности и другие виды безопасности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Обеспечение национальной безопасности представляет собой реализация органами публичной власти во взаимодействии с институтами гражданского общества и организациями политических, правовых, военных, социально-экономических, информационных, организационных и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности².

Обеспечение национальной безопасности осуществляется путем реализации государственной политики в сфере обеспечения безопасности уполномоченными на то органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Реализация политики российского государства в сфере безопасности осуществляется под руководством Президента Российской Федерации, который имеет широкие полномочия в этой сфере. К ним относятся

- 1) определение основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности;
- 2) утверждение стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения безопасности;
- 3) формирование Совета Безопасности;
- 4) установление компетенции федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых он осуществляет;
- 5) введение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в соответствии с Федеральными конституционными законами чрез-

¹ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утв. указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400) (подп. 1 п. 5).

² Там же. Подп. 4 п. 5.

вычайного положения, военного положения, осуществление полномочий в области обеспечения режима чрезвычайного положения, военного положения;

б) принятие решений по основаниям и в порядке, предусмотренном в соответствии с законодательством России:

— о применении специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;

— о применении мер по защите граждан от преступных и иных противоправных действий, по противодействию терроризму и экстремизму;

7) принятие решений в соответствии с законодательством Российской Федерации по вопросам, связанным с обеспечением защиты:

— информации и государственной тайны;

— населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

8) осуществление иных полномочий в области обеспечения безопасности, возложенные на президента Конституцией России и иными нормативными правовыми актами России.

Координирующая роль в реализации национальной стратегии безопасности России предоставлена Совету Безопасности Российской Федерации, который формируется и возглавляется Президентом Российской Федерации.

Статус Совета безопасности Российской Федерации определяется главой 3 федерального закона «О безопасности». В соответствии с положениями ст. 13 Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным совещательным органом, осуществляющим содействие главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз».

Отдельные вопросы деятельности Совета Безопасности Российской Федерации регламентируются Положением о Совете Безопасности Российской Федерации¹.

Основными задачами Совета Безопасности Российской Федерации являются:

— обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения национальной безопасности страны;

— формирование государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и контроль за ее реализацией;

— прогнозирование, выявление, анализ и оценка внутренних и внешних угроз национальной безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, других внутренних и внешних угроз, выработка мер по их нейтрализации;

— подготовка Президенту Российской Федерации предложений, связанных с реализацией основных направлений государства в сфере безопасности России (например, о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий; о применении специальных экономических мер в целях обеспечения национальной безопасности; о введении, про-

¹ Утв. указом Президента РФ от 07.03.2020 № 175 «О некоторых вопросах совета Безопасности Российской Федерации».

длении и об отмене чрезвычайного положения, а также о введении и об отмене военного положения; о реформировании существующих или об образовании новых государственных органов и организаций, осуществляющих функции в области обеспечения национальной безопасности и другие предложения в соответствующей сфере);

— формирование основных направлений государственной внешней и военной политики;

— координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения национальных интересов и национальной безопасности и иные задачи, предусмотренные Положением о совете Безопасности Российской Федерации¹.

Совет Безопасности Российской Федерации возглавляет Президент Российской Федерации, который является председателем Совета Безопасности.

Помимо Председателя в Совет Безопасности Российской Федерации входят также заместитель председателя, секретарь, которые входят в число постоянных членов Совета Безопасности, а также постоянные члены Совета Безопасности и члены Совета Безопасности. Постоянные члены входят в состав Совета Безопасности Российской Федерации по должности.

Совет Безопасности осуществляет свою деятельность в форме заседаний и совещаний.

Основной объем задач в сфере обеспечения безопасности России возложен на *ФСБ России*, которая представляет единую централизованную систему органов федеральной службы безопасности, осуществляющую решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации.

ФСБ России является федеральным органом исполнительной власти, который в пределах своих полномочий осуществляет государственное управление в области:

- обеспечения безопасности Российской Федерации;
- борьбы с терроризмом;
- защиты и охраны государственной границы Российской Федерации;
- охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов;
- обеспечения информационной безопасности Российской Федерации;
- непосредственной реализации основных направлений деятельности органов федеральной службы безопасности;
- координации контрразведывательной деятельности федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление².

В соответствии со ст. 2 федерального закона от 03 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» к её органам относятся:

¹ Пункт 3 Положения о Совете Безопасности Российской Федерации (утв. указом Президента РФ от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации»).

² Пункт 1 Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации (утв. указом Президента РФ от 11.08.2003 № 960).

— федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности;

— управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности по отдельным регионам и субъектам Российской Федерации (территориальные органы безопасности);

— управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях, а также в их органах управления (органы безопасности в войсках);

— управления (отделы, службы, отряды) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности по пограничной службе (пограничные органы);

— авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, предприятия, образовательные и научные организации, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские подразделения и организации военно-строительные подразделения и иные организации и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности.

Деятельность органов федеральной службы безопасности осуществляется по следующим основным направлениям:

— контрразведывательная деятельность;

— борьба с терроризмом;

— борьба с преступностью;

— разведывательная деятельность;

— пограничная деятельность;

— обеспечение информационной безопасности.

Со сферой обеспечения безопасности Российской Федерации связана деятельность *Службы внешней разведки* (СВР России).

Основы деятельности СВР России предусмотрены федеральным законом от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке». Внешняя разведка Российской Федерации является составной частью сил обеспечения безопасности Российской Федерации и призвана защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз с использованием методов и средств, определенных указанным законом.

Внешняя разведка представляет собой совокупность специально создаваемых государством органов — органов внешней разведки, которые осуществляют разведывательную деятельность посредством:

1. Добывания и обработки разведывательной информации, т. е. информации о затрагивающих жизненно важные интересы Российской Федерации реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц.

2. Оказания содействия в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации.

Разведывательная деятельность осуществляется как самостоятельными, так и входящими в структуру других федеральных органов исполнительной власти органами внешней разведки Российской Федерации.

Самостоятельным органом, осуществляющим разведывательную деятельность, является СВР России, которая осуществляет разведывательную деятельность в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической и экологической сферах, в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с использованием радиоэлектронных средств и методов за пределами Российской Федерации, а также в сфере обеспечения безопасности учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, и командированных за пределы территории Российской Федерации граждан Российской Федерации, имеющих по роду своей деятельности допуск к сведениям, составляющим государственную тайну (ст. 11 федерального закона «О внешней разведке»).

СВР России осуществляет разведывательную деятельность в целях:

1. Обеспечение Президента Российской Федерации, Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации разведывательной информацией, необходимой им для принятия решений в политической, экономической, оборонной, научно-технической и экологической областях;
2. Обеспечение условий, способствующих успешной реализации политики Российской Федерации в сфере безопасности;
3. Содействие экономическому развитию, научно-техническому прогрессу страны и военно-техническому обеспечению безопасности Российской Федерации.

Основными нормативными правовыми актами в деятельности СВР России являются:

- Конституция России;
- закон РФ от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»;
- Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»;
- федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».
- федеральный закон от 10.01.1996 г. № 61-ФЗ «О внешней разведке» и другие.

Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России) также относится к органам исполнительной власти, осуществляющих в рамках своих полномочий деятельность в сфере обеспечения безопасности.

ФСО России является федеральным органом исполнительной власти в области государственной охраны, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, связи для нужд органов государственной власти, а также функции по информационно-технологическому и информационно-аналитическому обеспечению деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, иных государственных органов¹.

Основными нормативно-правовыми актами, регламентирующими правовой статус, вопросы организации и деятельности ФСО России, являются

¹ Пункт 1 Положения о Федеральной службе охраны Российской Федерации (утв. указом Президента РФ от 07.08.2004 № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации»).

— федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»;

— Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации.

В соответствии с вышеуказанными нормативными правовыми актами основными задачами ФСО России являются:

- 1) прогнозирование и выявление угроз безопасности объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этих угроз;
- 2) обеспечение безопасности объектов государственной охраны;
- 3) обеспечение в пределах своих полномочий организации и функционирования специальной связи;
- 4) участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом;
- 5) обеспечение защиты охраняемых объектов;
- 6) предупреждение, выявление и пресечение преступлений и иных правонарушений на охраняемых объектах и трассах проезда (передвижения) объектов государственной охраны;
- 7) обеспечение организации и функционирования федеральных информационных систем, находящихся во владении или пользовании органов государственной охраны;
- 8) участие в пределах своих полномочий в обеспечении информационной безопасности Российской Федерации;
- 9) обеспечение защиты персональных данных объектов государственной охраны и членов их семей.

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС России) является составной частью сил и средств обеспечения безопасности Российской Федерации. Представляет собой федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в сфере обеспечения федеральной фельдъегерской связи в Российской Федерации.

Основным нормативным правовым актом, закрепляющим правовой статус Государственной фельдъегерской службы является Положение о Государственной фельдъегерской службе»¹.

В соответствии с п. 2 Положения основными задачами ГФС России являются:

- 1) обеспечение доставки в города федерального значения, столицы и административные центры субъектов Российской Федерации и обратно, столицы государств — участников Соглашения о Межправительственной фельдъегерской связи отправок особой важности, совершенно секретных, секретных и иных служебных отправок:

— Президента Российской Федерации, органов законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации;

— органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти субъектов Российской Федерации и в случаях, предусмотренных

¹ Утв. указом Президента РФ от 07.04.2014 № 213 «Вопросы Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации».

решениями Правительства Российской Федерации, органов местного самоуправления;

— сенаторов Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

— депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

— иных органов согласно перечню, утверждаемому Президентом Российской Федерации.

2) обеспечение доставки за пределы территории Российской Федерации корреспонденции, а также технической документации и образцов промышленных изделий по решениям Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

3) обеспечение доставки корреспонденции глав государств и глав правительств, органов государственной власти государств — участников Соглашения о Межправительственной фельдъегерской связи;

4) обеспечение доставки корреспонденции рабочих органов Содружества Независимых Государств, расположенных на территории Российской Федерации;

5) управление территориальными органами ГФС России — управлениями по федеральным округам, региональными управлениями, управлениями, отделами и отделениями и организациями, обеспечивающими деятельность ГФС России, созданными для решения возложенных на нее задач и реализации ее полномочий.

22.4. Административно-правовое управление в области юстиции

Органом управления в сфере юстиции является Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России). Минюст России — федеральный орган исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации. Минюст России осуществляет:

1) функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в т. ч. в сфере: исполнения уголовных наказаний; регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации; адвокатуры; нотариата; государственной регистрации актов гражданского состояния; обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов; оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения; деятельности по возврату просроченной задолженности физических лиц (совершения действий, направленных на возврат просроченной задолженности физических лиц), возникшей из денежных обязательств (за исключением: деятельности физических лиц, являющихся кредиторами по денежным обязательствам, самостоятельно осуществляющих действия, направленные на возврат возникшей перед ними задолженности другого физического лица в размере, не превышающем 50 тыс. рублей, кроме случаев возникновения указанной задолженности в результате перехода к ним прав кредитора (цессии)); деятельности по возврату просроченной задолженности, осуществляемой в отношении физических лиц, являющихся индивидуальными

предпринимателями, по денежным обязательствам, которые возникли в результате осуществления ими предпринимательской деятельности; правоотношений, связанных с взысканием просроченной задолженности физического лица и возникших из жилищного законодательства, законодательства Российской Федерации о водоснабжении, водоотведении, теплоснабжении, газоснабжении, об электроэнергетике, а также законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами, кроме случаев передачи полномочий по взысканию данной задолженности кредитным организациям или лицам, осуществляющим деятельность по возврату просроченной задолженности физических лиц в качестве основного вида деятельности; правоотношений по взысканию долгов заемщиков по обязательствам перед банками, действовавшими на территории Республики Крым и (или) на территории г. Севастополя, в отношении которых Национальным банком Украины было принято решение о прекращении их деятельности (закрытии их обособленных подразделений) на территории Республики Крым и (или) на территории г. Севастополя, регулируемых федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 422-ФЗ «Об особенностях погашения и внесудебном урегулировании задолженности заемщиков, проживающих на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, и внесении изменений в федеральный закон “О защите интересов физических лиц, имеющих вклады в банках и обособленных структурных подразделениях банков, зарегистрированных и (или) действующих на территории Республики Крым и на территории города федерального значения Севастополя”»; территориального устройства Российской Федерации; организации местного самоуправления; разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

2) правоприменительные функции и функции по контролю в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации;

3) функции по федеральному государственному надзору за деятельностью некоммерческих организаций;

4) функции по контролю и надзору в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния;

5) функции по обеспечению в пределах своих полномочий представительства и защиты интересов Российской Федерации в судах иностранных государств и международных судебных (арбитражных) органах, включая Европейский суд по правам человека и Суд Евразийского экономического.

Основными задачами Минюста России являются:

1) разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;

2) нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности;

3) обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечение в пределах своих полномочий предста-

вительства и защиты интересов Российской Федерации в судах иностранных государств и международных судебных органах;

4) обеспечение деятельности Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека — заместителя министра юстиции Российской Федерации;

5) организация деятельности по государственной регистрации некоммерческих организаций, в т. ч. отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций;

6) осуществление контроля и надзора в сфере адвокатуры и нотариата, а также в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния.

22.5. Административно-правовое регулирование иностранными делами

Дипломатическая деятельность, которая осуществляется с зарубежными странами в сфере политических, экономических и культурных связей, является важной внешней функцией государства, которая реализуется в административно-политической сфере управления. По своему содержанию управление иностранными делами представляет собой широкую и разностороннюю деятельность государства и его органов.

Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации.

Основными задачами МИДа России являются:

1) разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;

2) реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации и Концепцией государственной политики Российской Федерации в сфере содействия международному развитию, утвержденными Президентом Российской Федерации;

3) обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами, отношений с международными организациями, а также обеспечение взаимодействия Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями в сфере содействия международному развитию;

4) обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене, а также обеспечение совместно с другими федеральными органами исполнительной власти безопасности граждан, учреждений и других объектов Российской Федерации за рубежом, в т. ч. в условиях кризисных и чрезвычайных ситуаций, включая ситуации, возникающие вследствие угроз или актов международного терроризма;

5) защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом;

6) содействие взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации в целях обеспечения участия этих органов, их должностных лиц в международной деятельности, соблюдения принципа единства внешней политики Российской Федерации и реализации ее международных прав и обязательств;

7) координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями и реализации международных прав и обязательств Российской Федерации;

8) содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом.

МИД России осуществляет свою деятельность непосредственно и через дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, представительства Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, территориальные органы — представительства МИДа России на территории Российской Федерации.

В систему МИДа России входят: центральный аппарат; загранучреждения; территориальные органы; организации, подведомственные МИДу России, которые обеспечивают его деятельность на территории Российской Федерации. МИД России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственного ему Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничества).

Дипломатические представительства (как правило, на уровне посольств) образуются в странах, с которыми Российской Федерацией установлены дипломатические отношения. Они представляют Российскую Федерацию в стране пребывания, реализуют в ней внешнюю политику. Посольство возглавляет Чрезвычайный или Полномочный посол Российской Федерации (миссию — Чрезвычайный или Полномочный Посланник Российской Федерации, либо Поверенный в делах Российской Федерации). Работники дипломатических представительств (послы, посланники, советники, секретари, атташе), члены их семей пользуются дипломатическим иммунитетом, а Посольство (миссия) — экстерриториальностью.

Консульские учреждения (генеральные консульства, консульства, вице-консульства, консульские агентства) образуются в крупных городах, портах пребывания на основе двухсторонней консульской конвенции, которая заключается Российской Федерации с данной страной.

* * *

Государственное управление в административно-политической сфере включает в себя деятельность органов государственной власти в отдельных областях функционирования российского государства, к которым относятся:

— организация обороны Российской Федерации;

- государственное управление в области безопасности;
- государственное управление в области юстиции;
- государственное регулирование иностранными делами и др.

Руководящая роль в реализуемых государством направлениях деятельности в вышеуказанных сферах отведена Президенту Российской Федерации.

Функция обеспечения обороны возложена на Вооруженные силы Российской Федерации, составляющие ее основу. В соответствии с российским законодательством в отдельных случаях к обороне страны могут привлекаться и иные органы государственной власти. Основным органом управления Вооруженными силами является Минобороны России, которое объединяет систему органов военного управления. Центральным органом военного управления, основным органом оперативного управления является Генеральный штаб Вооруженных сил Российской Федерации, входящий в структуру Минобороны России. Также управление Вооруженными силами Российской Федерации осуществляется через главные командования видов вооруженных сил, органами военного управления военных округов и флотов, военными комиссариатами.

Координирующая роль в сфере реализации национальной стратегии безопасности предоставлена Совету Безопасности Российской Федерации, возглавляемому Президентом Российской Федерации.

К системе органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности также относятся ФСБ России, СВР России, ФСО России, ГФЕС России и др.

Основной объем управленческих задач в области юстиции возложен на Министерство юстиции Российской Федерации.

Основным органом государственной власти, на который возложена функция управления иностранными делами является МИД России, которое осуществляет свою деятельность непосредственно, а также через дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, представительства России при международных организациях, через территориальные органы — представительства МИДа России на территории Российской Федерации.

Круг субъектов, осуществляющих государственное управление в административно-политической сфере, отличается многообразием. Оно имеет место в силу различных аспектов, связанных со спецификой деятельности, осуществляемой в соответствующей сфере.

Вопросы и задания для самоконтроля:

1. Основные полномочия Президента Российской Федерации в административно-политической сфере.
2. Дайте определение обороны, назовите основные нормативные акты в области обороны.
3. Дайте определение мобилизационной подготовки и мобилизации.
4. Дайте определение гражданской обороны, территориальной обороны.
5. Назовите и охарактеризуйте виды военной обязанности.
6. Назовите виды Вооруженных сил Российской Федерации.
7. Основные задачи Минобороны России.
8. Что представляет собой Генеральный штаб Вооруженных сил Российской Федерации?

9. Назовите основные цели создания военных комиссариатов в Российской Федерации.

10. Дайте определение национальной безопасности и перечислите виды безопасности.

11. Назовите основные нормативные правовые акты в области обеспечения безопасности Российской Федерации.

12. Назовите органы государственной власти, осуществляющие функции обеспечения безопасности России.

13. Охарактеризуйте правовое положение Совета Безопасности Российской Федерации.

14. Назовите основные направления деятельности ФСБ России.

15. Сфера деятельности СВР России.

16. Назовите основные задачи ФСО России.

17. Раскройте понятие общественной безопасности и основные направления её обеспечения.

18. Дайте характеристику сферы внутренних дел.

19. Назовите правовые основы деятельности и основные задачи МВД России.

20. Дайте характеристику сферы юстиции и назовите правовые основы её регулирования.

21. Назовите основные функции Минюста России.

22. Дайте характеристику сферы иностранных дел Российской Федерации и правовые основы её обеспечения.

23. Перечислите основные задачи МИД России.

24. Охарактеризуйте систему МИД России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Административное право представляет собой самостоятельную отрасль российского права, имеющую важное значение в системе средств правового регулирования общественных отношений. Оно регулирует управленческие отношения, складывающиеся в сфере функционирования, прежде всего исполнительной власти, а также выполняет важные регулятивные и охранительные функции во всей сфере публично-правового регулирования, регламентируя отношения органов власти и иных участников правоотношений.

Административное право является базовой, ключевой отраслью наряду с конституционным, гражданским и уголовным правом. Оно составляет основу правового регулирования разнообразных общественных отношений, повседневно возникающих в различных сферах общественной и государственной жизни.

Современное российское административное право призвано регулировать государственно-управленческую деятельность, возникающие в ее процессе многообразные управленческие отношения в различных сферах — экономической, социально-культурной и административно-политической.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты¹:

1. Всеобщая декларация прав человека. Принята 10.12.1948 на III сессии Генеральной Ассамблеи ООН.
2. Всемирная почтовая конвенция (Стамбул, 06.10.2016).
3. Конвенция о дорожном движении (Вена, 08.11.1968).
4. Конвенция о защите прав и основных свобод (Рим, 04.11.1950).
5. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН.
6. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020.
7. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».
8. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».
9. Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации».
10. Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации».
11. Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации».
12. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».
13. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении».
14. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».
15. Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».
16. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 120-ФЗ.
17. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ.

¹ Все нормативные правовые акты приводятся в соответствии с официальным интернет-порталом правовой информации pravo.gov.ru (дата обращения 20.02.2020).

18. Воздушный кодекс Российской Федерации от 19.03.1997 № 60-ФЗ.
19. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ.
20. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ.
21. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ.
22. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ.
23. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ.
24. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ.
25. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ.
26. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ.
27. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ.
28. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 № 81-ФЗ.
29. Налоговый кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 146-ФЗ.
30. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза от 11.04.2017.
31. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ.
32. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 21-ФЗ.
33. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ.
34. Закон Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации».
35. Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей».
36. Закон Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».
37. Закон Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре».
38. Закон Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации».
39. Закон Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».
40. Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне».
41. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

42. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

43. Федеральный закон от 02.12.1994 № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд».

44. Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

45. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

46. Федеральный закон от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов».

47. Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах».

48. Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

49. Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности».

50. Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».

51. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

52. Федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений».

53. Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)».

54. Федеральный закон от 15.11.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

55. Федеральный закон от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».

56. Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции».

57. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

58. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

59. Федеральный закон от 08.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации».

60. Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

61. Федеральный закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения».

62. Федеральный закон от 10.01.1996 № 5-ФЗ «О внешней разведке».

63. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».
64. Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности».
65. Федеральный закон от 08.05.1996 № 41-ФЗ «О производственных кооперативах».
66. Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне».
67. Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии».
68. Федеральный закон от 22.08.1996 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации».
69. Федеральный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».
70. Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации».
71. Федеральный закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии».
72. Федеральный закон от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации».
73. Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях».
74. Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния».
75. Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью».
76. Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне».
77. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».
78. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».
79. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».
80. Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».
81. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».
82. Федеральный закон от 24.06.1999 № 342-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».
83. Федеральный закон от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи».
84. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
85. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях».
86. Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

87. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

88. Федеральный закон от 25.04.2002 № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств».

89. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

90. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

91. Федеральный закон от 25.07.2002 № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе».

92. Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

93. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

94. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

95. Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

96. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

97. Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации».

98. Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации».

99. Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».

100. Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи».

101. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

102. Федеральный закон от 11.11.2003 № 138-ФЗ «О лотереях».

103. Федеральный закон от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

104. Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

105. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

106. Федеральный закон от 20.08.2004 № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».

107. Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации».

108. Федеральный закон от 30.12.2004 № 218-ФЗ «О кредитных историях».

109. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».

110. Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».
111. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».
112. Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе».
113. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».
114. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».
115. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
116. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».
117. Федеральный закон от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
118. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».
119. Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства».
120. Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».
121. Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О государственной корпорации развития «ВЭБ. РФ».
122. Федеральный закон от 19.07.2007 № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий».
123. Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».
124. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».
125. Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».
126. Федеральный закон от 23.11.2007 № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии».
127. Федеральный закон от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».
128. Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».
129. Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».
130. Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».
131. Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».
132. Федеральный закон от 26.06.2008 № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений».

133. Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

134. Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

135. Федеральный закон от 22.12.2008 № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию».

136. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

137. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

138. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

139. Федеральный закон от 12.05.2009 № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами».

140. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

141. Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

142. Федеральный закон от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».

143. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

144. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности».

145. Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О следственном комитете Российской Федерации».

146. Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

147. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».

148. Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

149. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

150. Федеральный закон от 01.07.2011 № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

151. Федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

152. Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

153. Федеральный закон от 21.11.2011 № 325-ФЗ «Об организованных торгах».

154. Федеральный закон от 30.11.2011 № 343-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

155. Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете».

156. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»

157. Федеральный закон от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

158. Федеральный закон от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции».

159. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

160. Федеральный закон от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации».

161. Федеральный закон от 21.12.2013 № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)».

162. Федеральный закон от 28.12.2013 № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда».

163. Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

164. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

165. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

166. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

167. Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

168. Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

169. Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации».

170. Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос».

171. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

172. Федеральный закон от 13.07.2015 № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

173. Федеральный закон от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка».

174. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

175. Федеральный закон от 23.06.2016 № 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации».
176. Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».
177. Федеральный закон от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации».
178. Федеральный закон от 29.07.2017 № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
179. Федеральный закон от 03.08.2018 № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
180. Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
181. Федеральный закон от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации».
182. Федеральный закон от 01.04.2020 № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации».
183. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».
184. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
185. Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус».
186. Федеральный закон от 30.12.2020 № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации».
187. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».
188. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации 20.11.2013 № Пр-2685.
189. Указ Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».
190. Указ Президента Российской Федерации от 06.03.1997 № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера».
191. Указ Президента Российской Федерации от 02.10.1998 № 1175 «Об утверждении Положения о военно-транспортной обязанности».
192. Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2003 № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации».
193. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».
194. Указ Президента Российской Федерации от 20.05.2004 № 650 «Вопросы Управления делами Президента Российской Федерации».

195. Указ Президента Российской Федерации от 11.07.2004 № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации».
196. Указ Президента Российской Федерации от 07.08.2004 № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации».
197. Указ Президента Российской Федерации от 16.08.2004 № 1082 «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации».
198. Указ Президента Российской Федерации от 30.08.2004 № 1132 «О Совете при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству».
199. Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства Юстиции Российской Федерации».
200. Указ Президента Российской Федерации от 07.09.2010 № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации».
201. Указ Президента Российской Федерации от 06.05.2011 № 590 «Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации».
202. Указ Президента Российской Федерации от 30.09.2011 № 1265 «О спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».
203. Указ Президента Российской Федерации от 14.10.2012 № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации».
204. Указ Президента Российской Федерации от 07.04.2014 № 213 «Вопросы Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации».
205. Указ Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики».
206. Указа Президента Российской Федерации от 30.09.2016 № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации».
207. Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».
208. Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № «Об утверждении Положения о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации».
209. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2017 № 651 «Вопросы главного управления специальных программ Президента Российской Федерации».
210. Указ Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».
211. Указ Президента Российской Федерации от 02.04.2020 № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».
212. Указ Президента Российской Федерации от 05.06.2020 № 374 «О военно-административном делении Российской Федерации».
213. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

214. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

215. Основы законодательства Российской Федерации о культуре. Утверждены Верховным Советом Российской Федерации 09.10.1992 № 3612-1.

216. Постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 № 1090 «О правилах дорожного движения».

217. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.1995 № 333 «О лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны».

218. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.1995 № 713 «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 лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

219. Постановление Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации».

220. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.1998 № 1272 «О государственном контроле (надзоре) за осуществлением международных автомобильных перевозок».

221. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.07.2000 № 551 «О военно-патриотических молодежных и детских объединениях».

222. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.05.2001 № 369 «Об утверждении Правил обращения с ломом и отходами черных металлов и их отчуждения».

223. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.10.2002 № 755 «Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу».

224. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.07.2003 № 193 «Об утверждении Правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации».

225. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

226. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2004 № 539 «О порядке регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств».

227. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2005 № 481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных служб».

бах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации».

228. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.02.2006 № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации».

229. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.03.2008 № 216 «О Правительственной комиссии по профилактике правонарушений».

230. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 404 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации».

231. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации».

232. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2008 № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации».

233. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.06.2008 № 450 «О Министерстве сельского хозяйства».

234. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.11.2008 № 872 «Об утверждении Правил осуществления контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации».

235. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

236. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.07.2011 № 590 «О Министерстве культуры Российской Федерации».

237. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.11.2011 № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности».

238. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.02.2012 № 79 «О лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации».

239. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 171 «О лицензировании деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации».

240. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.04.2012 № 287 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации».

241. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 313 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по разработке, производству, распространению шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, выполнению работ, оказанию услуг в области шифрования информации, техническому обслуживанию шифровальных (криптографических) средств, информационных систем и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств (за исключением случая, если техническое обслуживание шифровальных (криптографических) средств, информационных систем

и телекоммуникационных систем, защищенных с использованием шифровальных (криптографических) средств, осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)».

242. Постановление Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 314 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по выявлению электронных устройств, предназначенных для негласного получения информации (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)».

243. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 № 607 «О Министерстве спорта Российской Федерации».

244. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 № 610 «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации».

245. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.07.2012 № 705 «Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций».

246. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2012 № 1287 «О лицензировании деятельности по заготовке, хранению, переработке и реализации лома черных и цветных металлов».

247. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.12.2014 № 1342 «О порядке оказания услуг телефонной связи».

248. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.01.2017 № 89 «О реестре некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг».

249. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.07.2017 № 816 «О порядке регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств государственных органов и организаций, используемых для нужд органов государственной власти, для нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка, и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2004 г. № 539».

250. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2018 № 682 «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

251. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2018 № 884 «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

252. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2018 № 885 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

253. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения

гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации».

254. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.09.2020 № 1428 «О принимаемых приглашающей стороной мерах по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином или лицом без гражданства порядка пребывания (проживания) в Российской Федерации».

255. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.09.2020 № 1434 «Об утверждении Правил проведения технического осмотра транспортных средств, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

256. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.09.2020 № 1527 «Об утверждении Правил организованной перевозки группы детей автобусами».

257. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.10.2020 № 1586 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом»

258. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2020 № 2200 «Об утверждении Правил перевозок автомобильным транспортом и о внесении изменений в пункт 2.1.1 Правил дорожного движения Российской Федерации».

259. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2020 № 2219 «О порядке определения органами государственной власти субъектов Российской Федерации мест нахождения источников повышенной опасности, в которых не допускаются розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания».

260. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.12.2020 № 2220 «Об утверждении Правил определения органами местного самоуправления границ прилегающих территорий, на которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции и розничная продажа алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания».

261. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2463 «Об утверждении Правил продажи товаров по договору розничной купли-продажи, перечня товаров длительного пользования, на которые не распространяется требование потребителя о безвозмездном предоставлении ему товара, обладающего этими же основными потребительскими свойствами, на период ремонта или замены такого товара, и перечня непродовольственных товаров надлежащего качества, не подлежащих обмену, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

262. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.02.2021 № 239 «Об утверждении Временного положения о расследовании страховых случаев причинения вреда здоровью медицинского работника в связи с развитием у него полученных при исполнении трудовых обязанностей заболевания (синдрома) или осложнения, повлекших за собой временную нетрудоспособность, но не приведших к инвалидности, вызванных новой коронавирусной инфекцией, подтвержденной лабораторными методами исследования, а при не-

возможности их проведения - решением врачебной комиссии, принятым на основании результатов компьютерной томографии легких».

263. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.06.2021 № 852 «О лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково») и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

264. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1101 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области безопасности дорожного движения и признании утратившим силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

265. Инструкция Банка России от 15.01.2020 № 202-И «О порядке проведения Банком России проверок поднадзорных лиц».

266. Приказ МВД России от 20.06.2012 № 615 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах внутренних дел Российской Федерации».

267. Приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 «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».

268. Приказ МВД России от 17.11.2020 № 777 «Об утверждении Правил ношения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации форменной одежды, знаков различия и ведомственных знаков отличия».

269. Приказ Минспорта России от 03.09.1999 № 78 «Об открытом перечне физкультурно-спортивных объединений федераций, союзов, ассоциаций), представляемых для государственной регистрации в качестве общественных объединений со статусом «общероссийские».

270. Приказ Минздрава России от 02.06.2016 № 334н «Об утверждении Положения об аккредитации специалистов».

271. Приказ Минпромторга России от 31.05.2017 № 1728 «Об утверждении перечня документов, позволяющих установить возраст покупателя алкогольной продукции, которые продавец вправе потребовать в случае возникновения у него сомнения в достижении этим покупателем совершеннолетия, и признании утратившим силу приказа Минпромторга России от 15 апреля 2011 г. № 524 «Об утверждении Перечня документов, удостоверяющих личность и позволяющих установить возраст покупателя алкогольной продукции, которые продавец вправе потребовать в случае возникновения у него сомнения в достижении этим покупателем совершеннолетия».

272. Приказ Минобрнауки России от 24.02.2021 № 118 «Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени».

273. Приказ Минюста России от 03.03.2009 № 62 «Об утверждении Порядка регистрации, открытия и закрытия в Российской Федерации представительств иностранных религиозных организаций».

274. Приказ Минюста России от 16.08.2018 № 170 «Об утверждении форм отчетности некоммерческих организаций».

275. Приказ Минюста России от 23.04.2020 № 105 «Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

276. Приказ Минюста России от 28.06.2021 № 105 «О форме и сроках представления в Министерство юстиции Российской Федерации отчетности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента».

277. Приказ Роструда от 23.08.2019 № 231 «Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по труду и занятости государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о специальной оценке условий труда».

278. Приказ ФНС России от 13.01.2020 № ММВ-7-14/12@ «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной налоговой службой государственной услуги по государственной регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств».

279. Приказ ФСТЭК России от 17.07.2017 № 133 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации».

280. Приказ ФСТЭК России от 17.07.2017 № 134 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по технической защите конфиденциальной информации».

281. Решение Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 877 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств».

282. Устав городского округа Самара Самарской области. Принят Решением Думы городского округа Самара от 10.07.2006 № 294.

283. Устав Санкт-Петербурга. Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 14.01.1998.

284. Закон Санкт-Петербурга от 18.06.1997 № 101-32 «О правовых актах, принимаемых органами государственной власти Санкт-Петербурга и их структурными подразделениями».

285. Закон Санкт-Петербурга от 31.05.2010 № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге».

286. Областной закон Ленинградской области от 02.07.2003 № 47-оз «Об административных правонарушениях».

287. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13.03.2020 № 121 «О мерах по противодействию распространению в Санкт-Петербурге новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

Материалы судебной практики:

1. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18.11.2004 № 23 «О судебной практике по делам о незаконном предпринимательстве».

2. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

3. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.10.2006 № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

4. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.06.2019 № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

5. Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1. Утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 21.04.2020.

Л и т е р а т у р а

Основная:

1. Административное право России: учебник и практикум для вузов / Стахов А.И. [и др.]; под ред. А.И. Стахова, П.И. Кононова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва: Юрайт, 2020. — 484 с.

2. Административное право Российской Федерации: учебник для вузов / Мигачев Ю.И., Попов Л.Л., Тихомиров С.В.; под ред. Л.Л. Попова. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва: Юрайт, 2020. — 456 с.

3. Административное право: учебник / МГЮУ им. О.Е. Кутафина (МГЮА); ред.: Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва: Норма, Инфра-М, 2019. — 704 с.

4. Административное право: учебное пособие. — СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2021. — 264 с.

Дополнительная:

1. Агапов А. Б. Административная ответственность: учебник для вузов. — 8-е изд., перераб. и доп. — Москва: Юрайт, 2020. — 465 с.

2. Агапов А. Б. Субъекты административного права: учебное пособие для вузов. — Москва: Юрайт, 2020. — 268 с.

3. Административное право России: учебник / Алехин А. П. — Москва: Зерцало-Москва, 2019. — 480 с.

4. Административное право и административная ответственность: курс лекций / Россинский Б. В. — Москва: Норма-Инфра-М, 2020. — 351 с.
5. Административное право Российской Федерации: практикум / Алевтин А. П. — 2-е изд. — Москва: Зерцало-М, 2020. — 256 с.
6. Административное право. Особенная часть: учебное пособие. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2021. — 176 с.
7. Административное право. Практикум: учебное пособие для вузов / Конин Н. М. [и др.]; под общ. ред. Н. М. Кониной, Е. И. Маториной. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва: Юрайт, 2020. — 356 с.
8. Административное право: учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / под общ. ред. А. В. Зубача. — Москва: Юрайт, 2019. — 530 с.
9. Административное право: учебник и практикум / Попова Н. Ф. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва: Юрайт, 2018. — 341 с.
10. Административное право: учебное пособие / Бажукова Ю. В., Дрозд А. О., Прохорова О. В. и др. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2018. — 236 с.
11. Макарейко Н. В. Административное право: учебное пособие для вузов. — 11-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2020. — 280 с.

Учебное издание

Ухов Владимир Юрьевич,
доктор юридических наук, профессор;
Каплунов Андрей Иванович,
доктор юридических наук, профессор;
Прохорова Ольга Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент;
Дрозд Алексей Олегович,
кандидат юридических наук, доцент;
Тюкалова Надежда Михайловна,
кандидат юридических наук, доцент;
Хмара Анатолий Михайлович,
кандидат юридических наук, доцент;
Бажукова Юлия Викторовна,
кандидат юридических наук, доцент;
Равнюшкин Александр Викторович,
кандидат юридических наук, доцент;
Мамедов Эдуард Халиллаевич,
кандидат юридических наук;
Шамрай Владимир Николаевич,
кандидат юридических наук;
Черепанова Юлия Евгеньевна;
Крамаренко Наталия Михайловна;
Филь Марина Юрьевна;
Пичкур Анна Петровна;
Степанова Ирина Александровна

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Курс лекций

Редактор *Свикиш Н. О.*
Компьютерная верстка *Душкова А. Ю.*
Дизайн обложки *Шеряй А. Н.*

ISBN 978-5-91837-612-6



Подписано в печать 21.11.2022. Формат 60×84¹/₁₆

Печать цифровая 33,75 п. л. Заказ № 129/22

Тираж 300 экз. (1-й завод 1–100 экз.).

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1