

МВД России
Санкт-Петербургский университет

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Учебник

*Под редакцией
доктора юридических наук, профессора А. И. Каплунова*

*Допущено Министерством внутренних дел Российской Федерации
в качестве учебника для курсантов и слушателей
образовательных организаций системы МВД России,
сотрудников внутренних дел Российской Федерации*

Санкт-Петербург
2024

УДК 342.9
ББК 67.401
А28

А28 Административное право: учебник / Р. Р. Алиуллов, Е. О. Бондарь, Я. Л. Ванюшин [и др.]; под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. — Санкт-Петербург, 2024. — 472 с.

Авторский коллектив:

Алиуллов Р. Р. — гл. 19; **Бондарь Е. О.** — гл. 3 (в соавт.); **Ванюшин Я. Л.** — гл. 8 (в соавт.);
Губарева Т. И. — гл. 23 (в соавт.), гл. 24 (в соавт.); **Денисенко В. В.** — гл. 14 (в соавт.);
Денисенко С. Г. — гл. 14 (в соавт.); **Дерюга А. Н.** — гл. 14 (в соавт.); **Дизер О. А.** — гл. 15 (в соавт.);
Дрозд А. О. — гл. 11 (в соавт.); **Занина Т. М.** — гл. 6 (в соавт.); **Каплунов А. И.** — предисл., гл. 10;
Комовкина Л. С. — гл. 2; **Коркин А. В.** — гл. 21; **Кочеткова Н. Д.** — гл. 16 (в соавт.);
Кудасова О. И. — гл. 20; **Лахтина Т. А.** — гл. 7; **Макарейко Н. В.** — гл. 9, 13;
Мотрович И. Д. — гл. 5; **Петрова Е. А.** — гл. 24 (в соавт.); **Павлова Е. В.** — гл. 16 (в соавт.);
Пилявец С. В. — гл. 8 (в соавт.), 12 (в соавт.); **Позднякова Е. В.** — гл. 6 (в соавт.);
Полякова Н. В. — гл. 4 (в соавт.), 17; **Прудникова Т. А.** — гл. 3 (в соавт.);
Равнюшкин А. В. — гл. 11 (в соавт.); **Рыдченко К. Д.** — гл. 15 (в соавт.); **Сосновская Ю. Н.** — гл. 1;
Субботин А. М. — гл. 18; **Ухов В. Ю.** — гл. 12 (в соавт.); **Черепанова Ю. Е.** — гл. 22;
Чмырёв С. Н. — гл. 23 (в соавт.), гл. 24 (в соавт.); **Шурухнова Д. Н.** — гл. 4 (в соавт.)

ISBN 978-5-91837-815-1
EDN: MYAEOW

Учебник подготовлен в соответствии с рекомендуемой рабочей программой дисциплины «Административное право», которая разработана в соответствии с ФГОС ВО — бакалавриат по направлению подготовки 40.03.02 Обеспечение законности и правопорядка, утвержденным приказом Минобрнауки России от 27 июля 2021 г. № 677, одобрена и рекомендована для использования в образовательном процессе образовательных организаций системы МВД России на заседании учебно-методической секции МВД России по административно-правовым и административно-процессуальным учебным дисциплинам (модулям) 14 апреля 2022 г. (протокол № 7), с учетом изменений законодательства по состоянию на 1 сентября 2023 года.

Предназначен для курсантов и слушателей, а также для адъюнктов и преподавателей образовательных организаций высшего образования системы МВД России.

УДК 342.9
ББК 67.401

Рецензенты:

Кононов А. М., доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ (Академия управления МВД России);
Черепанов И. З., кандидат юридических наук,
Николаенко Е. А., кандидат юридических наук
(Договорно-правовой департамент МВД России);
Куракин А. В., доктор юридических наук, профессор
(Всероссийский институт повышения квалификации
сотрудников МВД России);
Гришаков А. Г., кандидат юридических наук, доцент
(Барнаульский институт МВД России);
Андрюшенко Т. И., кандидат юридических наук, доцент
(Волгоградская академия МВД России);
Добров А. Н., кандидат юридических наук, доцент
(Восточно-Сибирский институт МВД России);
Иванов А. Ю., кандидат философских наук, доцент
(Сибирский институт МВД России)

ISBN 978-5-91837-815-1

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2024

КРАТКОЕ ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
Раздел I. ВВЕДЕНИЕ В КУРС АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	6
Глава 1. Государственное управление как объект административно-правового регулирования	6
Глава 2. Административное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина	17
Глава 3. Механизм административно-правового регулирования	30
Раздел II. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	45
Глава 4. Административно-правовой статус человека и гражданина	45
Глава 5. Административно-правовой статус Президента, Правительства, органов исполнительной власти	72
Глава 6. Правовые основы государственной службы	109
Глава 7. Административно-правовой статус коммерческих и некоммерческих организаций и общественных объединений	127
Раздел III. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	139
Глава 8. Формы государственного управления.	139
Глава 9. Методы государственного управления	159
Глава 10. Методы государственного управления, используемые в правоохранительной государственно-властной деятельности	175
Глава 11. Понятие и виды ответственности по административному праву	189
Глава 12. Понятие и виды административно-правовых режимов	206
Раздел IV. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ	225
Глава 13. Общая характеристика и условия привлечения к административной ответственности	225
Глава 14. Административное правонарушение и административное наказание	244
Глава 15. Административные правонарушения, посягающие на права граждан, здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность	270
Глава 16. Административные правонарушения на транспорте и в области дорожного движения	286
Глава 17. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти и порядок управления	302
Глава 18. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность	316
Раздел V. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	328
Глава 19. Законность и дисциплина в государственном управлении	328
Глава 20. Контроль и надзор за законностью деятельности органов исполнительной власти	338
Раздел VI. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРАХ И ОТРАСЛЯХ	351
Глава 21. Государственное управление в сфере экономики	351
Глава 22. Государственное управление в социально-культурной сфере	382
Глава 23. Государственное управление в административно-политической сфере	404
Глава 24. Государственное управление в сфере миграции	437
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	465
ОСНОВНОЕ ОГЛАВЛЕНИЕ	467

ПРЕДИСЛОВИЕ

Предлагаемый учебник подготовлен в соответствии с рекомендуемой рабочей программой дисциплины «Административное право», которая разработана в соответствии с ФГОС ВО — бакалавриат по направлению подготовки 40.03.02 Обеспечение законности и правопорядка, утвержденным приказом Минобрнауки России от 27 июля 2021 г. № 677, одобрена и рекомендована для использования в образовательном процессе образовательных организаций системы МВД России на заседании учебно-методической секции МВД России по административно-правовым и административно-процессуальным учебным дисциплинам (модулям) 14 апреля 2022 г.

Административное право тесно взаимосвязано с курсами «Административно-процессуальное право» и «Административная деятельность полиции», являясь начальным звеном в изучении дисциплин административно-правового цикла. Так, в рамках дисциплины «Административное право» обучающиеся должны научиться правильно квалифицировать поведение участников административно-правовых отношений с точки зрения материальных и процедурных норм административного права, в том числе научиться разграничивать правомерное поведение и противоправное. В свою очередь, в рамках дисциплины «Административно-процессуальное право» изучаются урегулированные нормами права процессуальные алгоритмы действий участников административно-процессуальных отношений в рамках соответствующего административного производства при разрешении определенных категорий индивидуальных конкретных дел в сфере государственного управления. И наконец, при изучении дисциплины «Административная деятельность полиции» на основе полученных знаний более детально изучаются правовые (материальные и процессуальные) и организационно-тактические основы правоприменительной деятельности полиции по реализации административного и административно-процессуального законодательства в установленной сфере деятельности.

Содержание учебника определяется двумя ключевыми идеями.

Первая. В основу структурирования учебного материала и институтов административного права положено содержание базовой категории «государственное управление», определяющей вид деятельности, при осуществлении которой складываются общественные отношения, являющиеся предметом административно-правового регулирования.

Учебник «Административное право России» состоит из двух частей. В рамках общей части рассматриваются общие вопросы и институты данной отрасли права, имеющие значение для всех сфер и областей государственно-управленческой деятельности: понятие и содержание государственного управления, характеристика административного права как отрасли права, науки и учебной дисциплины, механизм административно-правового регулирования, институты административного права, закрепляющие административно-правовой статус различных субъектов административного права, регламентирующие формы и методы государственного управления, дис-

циплинарную, материальную и административную ответственность, способы обеспечения законности в государственном управлении.

Особенная часть включает изучение институтов административного права, устанавливающих особенности административно-правовой организации управления в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах государственного управления.

Вторая. Содержание теоретического и нормативного материала соответствующих глав учебника определялось с учетом основополагающих принципов компетентностного подхода к обучению. Оно напрямую увязано с объемом полномочий будущего сотрудника полиции согласно квалификации (степени) выпускника — бакалавр и профилю подготовки обучаемых по направлению подготовки «Обеспечение законности и правопорядка» и содержит объем информации, необходимый для осуществления правоприменительной деятельности. Особое внимание в учебнике уделено изучению будущими правоприменителями института административной ответственности, в том числе составов административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, по которым сотрудники органов внутренних дел (полиции) уполномочены возбуждать производство по делу об этих административных правонарушениях.

Основной целью изучения дисциплины является формирование у обучаемых достаточного комплекса теоретических знаний, практических умений и навыков по применению административного законодательства, необходимых для выполнения служебных обязанностей на высоком профессиональном уровне.

В процессе обучения решаются задачи, направленные на то, чтобы научить курсантов и слушателей: 1) умело анализировать индивидуально-конкретные ситуации; 2) правильно квалифицировать юридически значимые действия их участников; 3) определять на основе норм административного законодательства необходимый алгоритм действий уполномоченных должностных лиц; 4) юридически грамотно излагать и аргументировать свою позицию; 5) с точки зрения материально-правовых норм грамотно составлять отдельные процессуальные документы, предусмотренные административным и административно-процессуальным законодательством.

Решение указанных задач позволит обеспечить подготовку специалистов для органов внутренних дел (полиции), обладающих высоким уровнем профессионализма и общей культуры.

Раздел I

ВВЕДЕНИЕ В КУРС

АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

§ 1. Понятие, признаки и виды управления. ***Социальное управление: понятие и виды***

Правовая система России относится к романо-германской правовой семье в связи с тем, что основным источником права выступают нормативные правовые акты. Компонентом правовой системы является система права России, которая формируется из совокупности отраслей права.

Административное право — одна из крупнейших и сложноорганизованных отраслей права в России. Сущность административного права связана с понятием управления и поэтому, чтобы определить природу и содержание административного права как системного образования, как отрасли и научного направления, необходимо раскрыть содержание управленческой деятельности.

В современной действительности в связи с развитием множества различных сфер жизнедеятельности общества для достижения успешного результата, нормального функционирования работы определенных органов, организаций, конкретных лиц, в первую очередь необходимы организация и структурирование их деятельности, взаимодействие с другими сферами общественной жизни, которого можно добиться через систему управления всех участников трудового процесса.

Управление играет значительную роль в деятельности отдельных профессиональных групп, реализует общие функции по их координации, сплочённости, организации совместной деятельности, правильному распределению нагрузки, а также устанавливает общую связь и единство действий всех участников совместного процесса производства для достижения целей организации.

Управление относится к особому виду деятельности, не выполняющего непосредственные действия по производству благ, но активно участвующего в управлении и руководстве над участниками трудового процесса.

Поэтому под управлением понимается «процесс целенаправленного воздействия на систему (механическую, технологическую, биологическую и социальную),

в результате которого достигается ее упорядоченность, развитие в соответствии в поставленными целями»¹.

Управление обладает специфическими признаками, к которым можно отнести:

- наличие единой координированной системы управления;
- содержание обязательных элементов: объект (люди, события, явления), субъект (единоличное в составе одного лица, и коллегиальное, в составе группы лиц), содержание (возникающие правоотношения в процессе управления);
- достижение определенной цели в конкретной деятельности;
- наличие общей цели в процессе взаимодействия основных элементов;
- наличие и использование средств в достижении конкретной цели.

Выделяют следующие цели управления:

- социально-экономические, которые направлены на упорядочение жизни общества, а также удовлетворение его потребностей;
- политические, направленные на совершенствование государственных структур, а также развитие общества и человека;
- обеспечительные, которые направлены на обеспечение административно-правового статуса человека и гражданина, а также законности в государстве;
- организационно-правовые, которые способствуют реализации всех основных функций государства при помощи институтов и механизмов правового государства.

К основным функциям управления следует отнести: учет и анализ деятельности государственных органов; прогнозирование и планирование (определение направлений деятельности государственных органов); организацию (упорядочение деятельности государственных органов, в целях надлежащего функционирования системы); корректирование и регулирование (внесения поправок и корректировок в уже принятые управленческие решения), а также контроль.

К видам управления относят: механическое, технологическое; биологическое и социальное.

Одним из основополагающих и важных видов управления является социальное управление, которое необходимо для нормального функционирования общественных отношений, воспроизводства различных благ, поддерживающих человеческое существование общества определенного государства. Социальное управление необходимо для упорядочивания общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности населения, которые взаимодействуют между собой и добиваются важных для социума результатов.

Под социальным управлением понимается «организующая деятельность людей, которая осуществляется для достижения определенных задач и целей на конкретном этапе развития общества и государства»².

Существуют различные научные классификации социального управления. В большинстве случаев их классифицируют по следующим основаниям:

1. По объекту управления:

- а) управление обществом, которое направлено на обеспечение его стабильного функционирования и развития;

¹ Макарейко Н. В. Административное право: учебное пособие для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 12.

² Попова Н. Ф. Административное право: учебник и практикум для вузов. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 19.

б) управление государством, которое осуществляется с целью реализации задач и функций государства;

в) местное самоуправление, которое обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;

г) управление различными организациями (предприятиями, учреждениями, общественными объединениями и т. д.);

д) управление на индивидуальном уровне, которое осуществляется для создания наилучших условий для выполнения своих должностных обязанностей работниками.

2. По организационно-правовым формам:

— государственное управление (управление делами государства);

— негосударственное управление (управление делами частных организаций, общественных объединений и т. п.).

Управление в настоящее время существует во всех сферах общества, эта деятельность разнообразна, как по содержанию, так и по объему. Управленческая деятельность настолько специфична, настолько тесно связана с особыми видами управляемой деятельности, что ее нормы регламентируют не только административное законодательство, но и законодательство других отраслей права (трудовое право, уголовно-процессуальное право, финансовое право и др.).

Государственное управление является видом социального управления, с функционированием которого связано формирование отдельной отрасли права — административного права. Основной сферой применения норм административного права является именно государственное управление.

§ 2. Понятие и характерные черты государственного управления.

Функции и принципы государственного управления

Государственное управление относится к видам социального управления, включающее в себя систему исполнительно-распорядительных органов, деятельность которых направлена на реализацию действующего законодательства, исполнение стоящих перед государством задач и функций регулирования общественных отношений в политической, экономической, социальной, культурной и иных сферах.

В науке административного права используют два основных подхода к пониманию понятия государственного управления: в широком и в узком смыслах.

Государственное управление в широком смысле представляет собой деятельность всех уполномоченных государственных органов. В узком смысле — деятельность органов исполнительно-распорядительной власти и ее субъектов по реализации возложенных на них полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации. Каждый субъект при осуществлении деятельности в области государственного управления пытаются достичь конкретных целей, к которым можно отнести: социально-экономические, политические, обеспечительные, организационно-правовые.

Правовое понятие «государственного управления» в нормативных правовых актах отсутствует. Однако считается правильным соотнести данное понятие с терминологией: «административная деятельность», «администрация», «исполнительная власть» и другие. Вопрос соотношения понятий «государственное управление» и «исполнительная власть» в отечественной науке остается дискуссионным, подвергается множеству различных мнений среди ученых-административистов.

Деятельность уполномоченных органов в области государственного управления основывается на принципах, лежащие в основе управленческой деятельности и раскрывающие ее сущность. Основные принципы находят свое отражение во многих законодательных и подзаконных актах Российской Федерации. Но, в силу специфики деятельности различных сфер общественной жизни, основные принципы законодатель дополняет специальными. Таким образом, деятельность субъектов государственного управления базируется на основных и специальных принципах.

К основным принципам можно отнести:

1. Демократизм. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, единственный источником власти является народ, осуществляющий ее как прямо, так и косвенно (законодательные, судебные органы, общественный контроль);

2. Законность. Вся деятельность органов исполнительной власти, регламентирована нормативно-правовыми актами, подлежащие неукоснительному соблюдению и исполнению;

3. Объективность. Должностные лица исполнительной власти при осуществлении своей деятельности, направленной на объект управления, адекватно оценивают его характеристики, происходящие процессы, независимо от их собственного мнения.

4. Научность. В исполнительно-распорядительной деятельности используются научные методы сбора, анализа и хранения информации, учета научно-исследовательских работ в ходе принятия и осуществления управленческих решений;

5. Конкретность. Процесс управления должен строиться с учетом конкретных жизненных обстоятельств, т.е. в соответствии с реальным состоянием объекта управления и ресурсом субъекта управления;

6. Разделение властей. В соответствии со ст. 10 Конституции Российской Федерации, органы государственной власти делятся на законодательную, исполнительную, судебную ветви, каждая из которых уполномочена самостоятельно выполнять определенные задачи и функции;

7. Федерализм. В состав России входят субъекты, имеющие свои нормативно-правовые акты, не противоречащие Конституции и федеральным законам, а также органы государственной власти, выполняющих функции по управлению определенным субъектом в рамках своих полномочий;

8. Эффективность. Органам исполнительной власти необходимо при получении желаемых результатов в процессе осуществления своей деятельности, должны стремиться к минимизации затраченных сил, средств и времени.

К специальным принципам относят:

1. Отраслевой. Вся организация системы управления и их работы делится на различные направления жизнедеятельности общества (образование, здравоохранение, связь, промышленность, транспорт и другое);

2. Территориальный. Формирование системы управления основывается на административно-территориальном делении;

3. Линейный. Деятельность исполнительно-распорядительных органов контролируется и координируется руководителем данных органов, осуществляющего управляющие функции в пределах своей компетенции.

4. Функциональный. Каждый орган исполнительной власти занимается деятельностью по определенному направлению и выполняет общие подведомственные функции управления.

5. Двойное подчинение. Сочетание начал централизованного руководства с учетом территориальных условий и состояния объекта управления;

6. Сочетание единоначалия и коллегиальности. Наиболее значимые вопросы, касающиеся деятельности органов государственной власти решаются коллегиально, а большинство решений принимаются единолично.

Государственное управление обладает рядом специфических характеристик, раскрывающих значимость и роль данной деятельности для общества и государства:

Во-первых, государственное управление содержит в себе исполнительный характер. Вся деятельность субъектов государственной власти строится на исполнении ими действующих положений нормативно-правовых актов, регламентирующих порядок, организацию структуру их работы, а также направления, на основе которых различные органы уполномочены на реализацию своей деятельности. Данный признак отражает связь между законодательной и исполнительной властью.

Во-вторых, государственное управление носит организующий характер. Для обеспечения жизнедеятельности общества, удовлетворения природных, социальных, культурных и иных потребностей населения, поддержания правопорядка, охраны материальных благ и нормального функционирования организаций, учреждений и предприятий, органы государственной власти выполняют задачи по организации деятельности всех необходимых институтов общественной жизни, контролю за исполнением их участниками законодательства, а также в пределах своих полномочий регулируют деятельность негосударственных организаций по использованию средств производства, природных ресурсов, материальных и иных благ.

В-третьих, государственная власть носит подчинительный характер. Государственная власть представляет собой иерархическую систему, включающую в себя органы, руководителей органами, непосредственных работников, подчиняющимся приказам, распоряжениям и иным нормативно-правовым актам.

В-четвертых, государственное правление носит законный характер. Вся деятельность государственных органов регламентируется нормами законами, обязательные для их соблюдения и исполнения. В процессе осуществления полномочий в сфере государственного управления, некоторые органы имеют право создавать новые, необходимые для регулирования определенных сфер общественных отношений правила поведения, придерживаясь общепризнанных принципов международных и государственных норм. Иногда субъекты государственного управления самостоятельно регулируют в нормативно порядке общественные отношения, не регламентируемые законом. В случае нарушений, законодательно закреплены формы юридической ответственности для нарушителей. Должностные лица, могут применить данные меры воздействия как в судебном порядке, так и самостоятельно.

В-пятых, государственное управление носит централизованный или оперативный характер. Централизованное руководство включает в себя общую, специальную, отраслевую координацию, определение общих направлений деятельности, установление общих правил и нормативов. Для него свойственна косвенная связь между субъектом и объектами управления. Оперативное управление, предназначенное для прямых связей между органом управления и объектом.

В-шестых, государственное управление носит правотворческий, правоприменительный и правоохранительный характер.

В-седьмых, государственное управление включает в себя ряд процедур ее осуществления органами государственной власти: разработка и принятие управленческого решения, направленного на исполнение предписаний закона, установление правил в сфере управления и основных направлений деятельности; исполнение принятого решения; контроль за исполнением.

Управленческая деятельность делится на реализацию работы по самостоятельным направлениям, определяемые целями, что говорит о ее multifunctionality. Субъекты государственного управления осуществляют общие и специальные функции. К общим можно отнести: информационно-аналитическая деятельность, организация, планирование, прогнозирование, мотивация, регулирование, контроль, учет и оценка эффективности. К специальным можно отнести делопроизводство и юридическое обслуживание.

Государственное управление — это деятельность государственных органов, по организации воздействия всего государственного аппарата, направленного на широкий круг общественных отношений доступными для государства способами.

В настоящее время, государственное управление в Российской Федерации реализуется по функциональному принципу в вертикальном режиме. Около 80% деятельности государственных органов организовано сегодня в функциональном формате. С каждым годом эта модель становится менее эффективной, среди наиболее серьезных проблем — избыток государственных функций и регулирования, излишний бюрократизм (формализм), дефицит определенных необходимых компетенций в сфере государственного управления и ряд других проблем.

Реформирование государственного управления в Российской Федерации — это целенаправленная деятельность органов публичного управления институтов гражданского общества, опосредующая разработку и реализацию административных реформ по модернизации и оптимизации механизма государственного управления в целях повышения эффективности социально-экономического и политического развития страны. Основными направлениями реформирования государственного управления являются: цифровизация системы государственного управления; повышение профессионального уровня и компетентности государственных служащих государственной системы; противодействие коррупции; повышение системы управления экономикой.

§ 3. Понятие, признаки, функции, принципы организации и функционирования исполнительной власти

В связи с демократическим режимом, в Российской Федерации вся государственная власть делится на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную, являясь самостоятельными по отношению друг к другу, выполняющие обязанности в пределах своей компетенции. К основной обязанности исполнительно-распорядительных органов относится исполнение основного закона и нормативно правовых актов, действующих на территории Российской Федерации в процессе управленческой деятельности, необходимой для улучшения жизни населения, удовлетворения их интересов и нужд. Свои полномочия органы исполнительной власти реализуют определенными методами и средствами административного права.

Органы исполнительной власти уполномочены не только на реализацию законов, но и при конкретных жизненных ситуациях выполнять определенные действия самостоятельно, на свое усмотрение для достижения поставленных целей, связанных с управленческой деятельностью путем мер административного принуждения.

В науке под исполнительной властью понимается исполнительно-распорядительная деятельность уполномоченных субъектов по управлению обществом и государством, контролируемая другими органами государственной власти, предназначенная для выполнения функций и задач в пределах своей компетенции.

Исполнительная власть отличается от других ветвей власти, так как обладает специфическими характеристиками, к которым можно отнести:

1. Исполнительная власть осуществляет свою деятельность на основе реализации принципа разделения властей, что говорит о наличии в государстве демократического режима;

2. Исполнительная власть, как и другие ветви власти, является самостоятельной, взаимодействует с законодательной и судебной властью, но не подчиненная их интересам;

3. Органы исполнительной власти одновременно относятся к органам управления обществом;

4. Единство исполнительной власти. В соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, происходит разграничение предметов ведения и полномочий между органами исполнительной власти на федеральном, региональной и местной уровнях.

5. Деятельность исполнительной власти подзаконна, так как осуществляется на основе строго соблюдения положений нормативных правовых актов, регламентирующих их деятельность;

6. В целях недопущения со стороны должностных лиц правонарушений в области управленческой деятельности, законом устанавливается в отношении таких фактов ответственность;

7. Планирование. Для осуществления управленческой деятельности, необходимо правильно установить цели и задачи с целесообразным распределением ресурсов, которые потребуются для их достижения;

8. Осуществление правоохранительной деятельности входит в компетенцию исполнительной власти¹;

Исполнительная власть в рамках своей компетенции выполняет следующие функции:

1. Исполнительная. Субъекты, относящиеся к исполнительной власти, осуществляют свою деятельность в соответствии с нормативными правовыми актами, требующие строго соблюдения и исполнения.

2. Правозащитная. Органы исполнительной власти при выполнении, стоящих перед ними задач, обязаны уважать права и свободы человека и гражданина, их честь и достоинство, а также защищать их законные интересы.

3. Социально-экономическая. В деятельность исполнительной власти входят обеспечение благосостояния населения и удовлетворение публичных интересов.

4. Нормотворческая. Органы исполнительной власти имеют право издавать и принимать нормативные акты, подлежащие государственной регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации;

5. Охранительная. При нарушении законодательства Российской Федерации, уполномоченные органы исполнительной власти имеют право принимать в отношении таких лиц меры государственного принуждения.

К субъектам исполнительной власти по федеративному устройству относят Российскую Федерацию и ее 89 равноправных субъектов: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. По государственному управлению, к субъектам исполнительной власти относятся: Президент

¹ Кузякин С. В., Кузякин Ю. П. Административное право Российской Федерации: учебное пособие для бакалавров. Одинцово: Издательство АНОО ВО ОГУ, 2015. С. 23–24.

Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иные органы исполнительной власти субъектов.

Деятельность субъектов исполнительной власти, как и иная другая деятельность в Российской Федерации строится на конституционных принципах¹, к которым относятся:

1. Народовластие (ст. 3). Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является многонациональный народ, осуществляющий ее как непосредственно, так и косвенно через государственные органы власти и органы местного самоуправления;

2. Социальная справедливость (ст. 2, 7). Каждый человек имеет право на достойную жизнь и свободное развитие, а органы государственной власти, в том числе и исполнительная власть обязаны обеспечить такое право каждому, кто проживает на территории Российской Федерации;

3. Демократизм (ст. 2, 3, 12, 31, 32). Граждане вправе участвовать в управлении государственными и общественными делами, в местном самоуправлении, защищать свои права и свободы, участвуя в референдумах, выборах, собраниях, петициях и т. д.

4. Верховенство закона (ст. 4, 15). Конституция Российской Федерации обладает высшей юридической силой по отношению ко всем нормативно-правовым актам Российской Федерации, которые должны приниматься на основании основного закона. К нормативно-правовым актам относятся: федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы и распоряжения Президента, постановления Правительства, ведомственные источники правового характера;

5. Законность (ст. 15). Органы исполнительной власти, их должностные лица обязаны выполнять свою деятельность и обязанности в соответствии с законодательством Российской Федерации, соблюдать и уважать нормы, содержащиеся в нормативно-правовых актах;

6. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина (ст. 2, 18), а также их защита является главной задачей как органов исполнительной власти, так и государственных органов в целом;

7. Легитимность (ст. 32, 33, 130, 131) дает возможность государственным органам власти и органам местного самоуправления осуществлять свою деятельность более эффективно, выполнять стоящие перед ними задачи более широкого круга лиц;

8. Гласность (ст. 24). Все законы и нормативно правовые акты находятся в открытом доступе для всех и подлежат опубликованию в официальных источниках. Все принимаемые решения государственными органами власти, их деятельность, касающихся прав и свобод, законных интересов личности, находится в открытом доступе в целях ознакомления для каждого участника общественных отношений;

9. Федеративное устройство Российской Федерации (ст. 1, 5). Органы исполнительной власти делятся на федеративный и региональный уровни. Субъекты Российской Федерации имеют право на создание и реализацию своих нормативно-правовых актов, основанных на основном законе и не противоречащих законодательству Российской Фе-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ).

дерации, а также органов государственной власти, имеющих право самостоятельно заниматься управленческой деятельностью на территории своего субъекта;

10. Централизация власти. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют свою деятельность по непосредственным указаниям центральных органов. Такой принцип помогает избежать сепаратизм, делая Российскую Федерацию единым и целостным государством.

11. Децентрализация (ст. 73). Касается предметов ведения и полномочий субъектов Федерации, а также комплекса вопросов местного самоуправления в решении своих задач экономического и социально-культурного характера.

12. Принцип объективного учета национальных особенностей (ст. 17,19).

Исполнительная власть, является вторичной подзаконной ветвью государственной власти, которая имеет организующий, универсальный характер и направлена на осуществление, как организационно-управленческой, так и исполнительно-распорядительной деятельности, осуществляемой органами государственной власти и их должностными лицами, в целях обеспечения повседневного (текущего) функционирования государства и его аппарата.

§ 4. Соотношение исполнительной власти и государственного управления.

Задачи административной реформы в современной России

Для полного понимания значения исполнительной власти в Российской Федерации, необходимо провести аналогию между понятиями «исполнительная власть» и «государственное управление», определить, являются ли данные понятия тождественными.

В соответствии с Декларацией «О государственном суверенитете РСФСР», а также Конституцией Российской Федерации от 1993 года, был законодательно закреплён и реализован принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви, а также понятие «исполнительная власть» в отличие от «государственного управления», которое не использовалось в юридической практике.

В связи с развитием новой политики и устранением социалистической системы прошлого государства, власти стали отказываться от административно-правового понимания термина «управление», а органы государственного управления различных уровней стали называться органами исполнительной власти. Однако, смена законодательной терминологии, создала некие трудности.

Необходимо отметить, что понятие «государственная власть» является правовым явлением, без которого нельзя представить деятельность государственно-властного механизма, что даёт право на его существование в правовой действительности.

Исполнительная власть относится к политико-правовой категории, указывающая на существование государственной власти, признанной соблюдать и исполнять положения нормативно-правовых актов, применять их в практической деятельности, обеспечивать нормальную работу государственных органов и учреждений, правопорядок и общественную безопасность, защищать и охранять основные права и свободы личности, их законные интересы. Реализация вышеперечисленных функций говорит о достижении результата управленческой деятельности и принятия соответствующих решений.

В отличие, от исполнительной власти, понятие «государственное управление» является организационно-юридической категорией, содержащее в себе деятельность по осуществлению исполнительной власти.

Государственное управление включает в себя государственную деятельность, необходимыми элементами которой являются: нормотворчество, выполнение властных полномочий, мер административного принуждения, регулирование общественных отношений и другое.

Определение «исполнительная власть» входит в понятие «государственное управление», зависит от уровня организации системы государственного управления, включает в себя содержание прав и обязанностей органов власти, осуществляемых в процессе государственного управления и местного самоуправления. Органы государственной власти относятся к координированной системе государственного управления, регулирует общественные отношения, поведение и действия людей путем работы особых компонентов государственной структуры, относящиеся к органам муниципального самоуправления. Государственное управление является государственной деятельностью, в рамках которого осуществляется исполнительная власть, относящиеся к элементам единой государственной власти.

Государственная власть, в отличие от исполнительной, распространяется на другие ветви власти, так как законодательная и судебная власть также осуществляют государственное управление в своей деятельности. Это более широкое понятие, определяет специфические черты исполнительной власти и прослеживается в деятельности всех ветвей государственной власти. Таким образом, «государственное управление» и «исполнительная власть» не являются тождественными понятиями.

В ходе проведения экономических и политических преобразований, деятельность органов исполнительной власти по своему содержанию значительно изменилась и по мере возникновения новых задач будет меняться. В связи с этим на сегодняшний день назрела необходимость реформирования исполнительной власти.

Впервые термин «административная реформы» появился в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию в 2001 году, в котором глава государства неоднократно обращает внимание на необходимость проведения преобразований в Российской Федерации на данном этапе ее становления и развития. Перед государственными органами были поставлены задачи по оптимизации управляющего аппарата страны¹.

В науке административного права существуют несколько подходов к определению «административной реформы»: в широком и в узком смыслах.

В широком понимании «административная реформа» представляет собой реорганизацию структуры государственного управления, иногда ведущая даже к смене государственного строя.

В узком смысле под «административной реформой» понимается реорганизация деятельности чиновничества, государственных органов для улучшения качества их деятельности.

Стоит отметить, что в период XXI века было разработано и принято определенное число Концепций по административным реформам, реализуемым в Российской Федерации, положения которых приумножаются согласно последним изменениям, происходящим в социальной и политической жизни страны. В целях пересмотра приоритетных направлений административной реформы в 2021 г. и последующий период развития общества было принято постановление Правительства РФ от 25 июля 2020 г. № 1114

¹ Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 апреля 2001 г. // Президент Российской Федерации. Официальный сайт [Электронный ресурс] <http://kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 03.02.2023).

«О внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по проведению административной реформы»¹. Законодатель определил положения, касающиеся деятельности Комиссии в условиях цифровизации и информатизации, а также цели и задачи, ориентированные на реализацию антикоррупционной и миграционной политики. Основными направлениями административной реформы в настоящий период развития общества и государства являются:

- осуществление государственного управления в соответствии с Положением о Правительственной комиссии по проведению административной реформы;
- стандартизация и регламентация;
- оптимизация деятельности по предоставлению государственных услуг на базе многофункциональных центров на федеральном и региональном уровнях;
- перевод государственных услуг в электронную форму.
- оптимизация функций органов исполнительной власти и противодействие коррупции;
- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

Таким образом, в настоящее время административная реформа представляет собой совокупность проводимых мероприятий, направленных на избавление от дублирующих функций, построение новой структуры системы органов государственной власти, создание действенного механизма реализации функций, а также обеспечение информационной открытости и улучшение качества оказания государственных услуг.

Суть административных реформ в Российской Федерации заключается в комплексной трансформации системы органов государственного управления для того, чтобы их деятельность была более эффективной и гибкой.

В юридической науке, административную реформу определяют, как систему мероприятий государственной власти по улучшению организации органов исполнительной власти на основе четкой регламентации их деятельности.

¹ О внесении изменений в Положение о Правительственной комиссии по проведению административной реформы : постановление Правительства Российской Федерации от 25 июля 2020 г. № 1114.

ГЛАВА 2. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

§ 1. Предмет административного права

Административное право является одной из важнейших публичных отраслей российской правовой системы, объектом изучения науки административного права, а также систематического изложения в учебном курсе дисциплины «Административное право».

Каждая отрасль права имеет особые предмет и методы правового регулирования, а также специальную структуру нормативного материала, составляющего систему соответствующей отрасли права.

Административное право как отрасль права определяется, прежде всего, своим предметом, который отвечает на вопрос, какие общественные отношения регулируются нормами названной отрасли права?

Указанный вопрос рассматривается учеными на протяжении многих десятилетий и представляется особенно неоднозначным. Так, предмет советского административного права был сформулирован Ю.М. Козловым: «В самом общем виде можно утверждать, что предмет административного права составляют общественные отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в сфере государственного управления»¹. Подобная позиция позволяла оперировать единой краткой характеристикой административного права как управленческого права, а его предмет понимать как общественные отношения в сфере государственного управления. При этом, исходя из положений советских конституций, речь шла об организации и деятельности исполнительных и распорядительных органов².

В начале 90-х годов XX века изменились подходы к пониманию государственного управления, его места и роли в механизме государственной власти. Конституция Российской Федерации 1993 г., закрепившая принцип разделения властей, вместо понятия «государственного управления», ввела понятие, отражающее политико-правовое содержание одной из ветвей власти, — «исполнительная власть».

В административном праве «государственное управление» рассматривается в широком и узком смыслах. В первом аспекте под государственным управлением понимается вся деятельность государственного аппарата (управление государством) по реализации функций государства (чаще охранительной и регулятивной). Во втором — узком смысле — как организационную деятельность органов исполнительной власти по реализации возложенных на них задач и функций³.

Сторонники и узкой, и широкой трактовки данного термина в основном являются приверженцами одинакового, сформировавшегося за последние 20-25 лет «интегрального понимания предмета административного права как совокупности общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности исполнительной власти»⁴.

¹ Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М., 1967. С. 8.

² Россинский Б. В. Развитие представлений о предмете административного права // Административное право и процесс. 2021. № 5. С. 5.

³ Административное право: учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. М.: ДГСК МВД России, 2011. С. 17.

⁴ Россинский Б. В. Развитие представлений о предмете административного права. С. 6.

В современных учебниках административного права предмет административного права определяют: через «систему общественных управленческих отношений, регулируемых административно-правовыми нормами»¹, «разнообразные по содержанию общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, осуществляемого органами исполнительной власти, иными государственными органами и должностными лицами»², «систему внепроцессуальных (материальных) общественных отношений, складывающихся в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства по поводу и в связи с необходимостью обеспечения исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в целях достижения баланса публичных и частных прав, законных интересов»³ и др.

В современных условиях, определяя предмет административного права, необходимо учитывать одобренные в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года изменения в Конституцию Российской Федерации, связанные с организацией и функционированием публичной власти. В частности, п. «г» ст. 71 Конституции РФ, устанавливающий, что организация публичной власти находится в ведении Российской Федерации, ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, где говорится о «единой системе публичной власти», ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации, в которой закреплено, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти Российской Федерации⁴ и др.

Таким образом, под *предметом административного права* следует понимать совокупность общественных отношений, возникающих в процессе организации и деятельности *исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями*. К последним относят администрацию учреждений, предприятий независимо от их организационно-правовой формы⁵.

Традиционно в содержание предмета административного права включаются⁶:

¹ Административное право: учебник / под. ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 24.

² Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 6-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 56.

³ Административное право: учебник и практикум для СПО / под ред. А. И. Стахова. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 15.

⁴ Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства (ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»).

⁵ Россинский Б. В. Административное право и административная ответственность: курс лекций / Б. В. Россинский. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2022. С. 33.

⁶ Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021 г. С. 31–32 ; Попов Л. Л. Развитие теории административного права в современных условиях // Административное право и процесс. 2020. № 7. С. 20–24.

1) Управленческие отношения, в рамках которых реализуются полномочия исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями.

2) Организационные управленческие отношения. В их систему входят государственно-управленческие отношения по регулированию в сфере экономики, социально-культурной и административно-политической сферах.

3) Внутриорганизационные управленческие отношения всех государственных и муниципальных органов, которые, в основном, одинаковы, однотипны независимо от того, где они осуществляются: в органах исполнительной власти, законодательных или судебных. Они охватывают делопроизводство, прием на работу (службу), перемещение по службе, аттестацию, поощрение, дисциплинарную ответственность, увольнение, контроль и надзор, планирование и прогнозирование и др. Перечисленная деятельность регулируется нормами административного права, носит обеспечительный характер.

4) Отношения, связанные с рассмотрением дел о защите прав и свобод граждан от действий и решений публичного управления, нарушающих права и свободы граждан.

5) Общественные отношения, возникающие в деятельности общественных объединений, которым государство передало некоторые свои государственно-властные полномочия. В качестве примера приведем народные дружины, которым переданы некоторые полномочия государственных правоохранительных органов в сфере охраны общественного порядка¹. При участии в охране общественного порядка народные дружинники имеют право требовать от граждан и должностных лиц прекратить противоправные деяния, принимать меры по охране места происшествия, а также по обеспечению сохранности вещественных доказательств, применять физическую силу и др.

6) Общественные отношения, связанные с деятельностью исполнительных органов местного самоуправления.

В совокупности, перечисленные группы отношений составляют общественные отношения в сфере управления (исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями).

Так, внедрение идей электронного правительства² способствовали принятию Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», актов органов исполнительной власти, утвердивших административные регламенты, а общественные отношения, связанные с организацией предоставления органами исполнительной власти государственных услуг в образовании, здравоохранении, других сферах, включению в предмет административного права, а норм, их регулирующих, — в его систему.

В настоящее время общественные отношения по предоставлению государственных услуг трансформируются с учетом реализации федерального проекта

¹ Об участии граждан в охране общественного порядка : федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (ред. от 14.07.2022).

² Под электронным правительством понимается форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения цифровых технологий качественно новый уровень оперативности и удобства потребителями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов (п. 7 Раздела 1 Разъяснений (методических рекомендаций по разработке региональных проектов в рамках федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»), утв. приказом Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ от 1 августа 2019 г. № 428).

«Цифровое государственное управление», входящего в национальную программу «Цифровая экономика Российской Федерации»¹. Новыми принципами предоставления государственных и муниципальных услуг становятся перевод их в электронную форму, проактивность, экстерриториальность, переход на реестровую модель, принцип бесшовности, внедрение цифровых электронных регламентов и др.

Применение искусственного интеллекта, информационных технологий в государственно-управленческой деятельности обеспечит прозрачность и эффективность государственного управления, а перевод системы государственных услуг на новые технологии улучшит взаимодействие публичной власти с населением и бизнесом.

Ограничение предмета административного права административисты связывают с процессами систематизации административно-правовых норм и выделения из административного права отдельных отраслей права, например, миграционного, антитимонопольного, медицинского и др.

Однако ведущая роль административного права сохраняется в период проведения административной реформы, реформы контрольной и надзорной деятельности, цифровизации государственных институтов.

Таким образом, *административное право* — это отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности исполнительных органов публичной власти и иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями.

§ 2. Метод административного права

Административное право регулирует управленческие отношения с помощью различных правовых средств, способов воздействия на эти отношения, поведение участников. Эти средства и способы объединяются понятием метода правового регулирования общественных отношений.

Такие методы правового регулирования, как запрет, предписание, дозволение, характерны в том или ином объеме для всех отраслей права. Разграничение отраслей права по методу правового регулирования осуществляется по соотношению названных способов при регулировании тех или иных общественных отношений. Так, уголовно-правовые отношения, возникающие в связи с совершением общественно-опасных деяний, регулируются преимущественно запретами. При этом запрет выражается в большинстве случаев в форме возможного применения уголовного наказания. Основным способом правового регулирования гражданско-правовых отношений являются дозволения. Регулирование правовых отношений осуществляется по принципу — разрешены все сделки (действия), которые не запрещены. Предписание, максимально точно определяющее должный порядок участников в сфере государственного управления, в большей мере присуще административному праву.

Предписания — возложение юридической обязанности совершать те или иные действия. В качестве примера назовем п. 2 ч. 1 ст. 12 ФЗ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», в соответствии с которым сотрудник полиции обязан прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности

¹ Паспорт национального проекта «Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации" (утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7).

граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия. В соответствии со ст. 3 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» граждане обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

Запрет — прямая юридическая обязанность не совершать установленных нормой права действий. Например, лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности муниципальной службы, запрещено получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). В других случаях такой запрет непосредственно не сформулирован в норме права, однако его наличие предполагается. Указанное характерно для правовых норм КоАП РФ, устанавливающих ответственность за административные правонарушения.

Дозволение — предусмотренное правовой нормой право выбора совершать или не совершать те или иные действия. Например, постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, может быть обжаловано в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела (п. 3 ч. 1 ст. 30.1 КоАП РФ).

Известный ученый-административист В. Д. Сорокин предлагал рассматривать дозволение, предписание и запрет в единстве, так как перечисленные методы правового регулирования не могут действовать изолировано друг от друга. «Одновременное использование дозволения, предписания и запрета в различных ситуациях, когда один из компонентов исполняет роль непосредственно воздействующего фактора, а два других обеспечивают («подстраховывают») это воздействие, является необходимым условием эффективного правового метода»¹.

В. Д. Сорокин пришел к выводу о возможном выделении типов единого метода правового регулирования, положив в основу признак доминанты. Первый тип — *гражданско-правовой*, где в «триаде» способов воздействия доминирует дозволение. Второй тип — *административно-правовой*, в котором преобладает предписание. Третий тип — *уголовно-правовой*, где наиболее широко представлен запрет².

В соответствии с законодательством каждая отрасль права, в том числе и административное, использует все названные методы, с учетом особенностей предмета данной отрасли.

В теории права, в соответствии с другой классификацией, выделяются два основных метода правового регулирования — *императивный и диспозитивный*.

Административно-правовой метод предполагает юридическое неравенство воле сторон. Это имеет место во взаимоотношениях органов исполнительной власти с гражданами, предприятиями, учреждениями, организациями, нижестоящими органами исполнительной власти. Зачастую, в административно-правовых отношениях одна сторона наделена государственно-властными полномочиями (принимает юридически обязательные решения, осуществляет государственный контроль и надзор,

¹ Сорокин В. Д. Правовое регулирование: предмет, метод, процесс. СПб., Юридический центр Пресс. 2003. С. 113.

² Там же. С. 118.

применяет меры административного принуждения) по отношению к другой стороне, которая не может отказаться от исполнения предписания осуществляющего такую власть органа, вправе лишь обжаловать его в компетентный государственный орган. То есть, данный метод предполагает состояние подчиненности воли одной стороны по отношению к воле другой, что может быть достигнуто, в том числе, на принудительной основе.

Метод административного права — императивен (метод одностороннего властвования). Характеризуется юридическим неравенством сторон (например, сотрудник полиции (наличие полномочий, предусмотренных законом, для выполнения задач и функций) и правонарушитель (обязанность понести назначенное административное наказание).

Кроме того, выделим и такую особенность метода административного права, как безоговорочная, лишенная какой-либо диспозитивности обязательность выполнения установленных законом правил, норм, стандартов, требований, запретов. Указанная обязательность может касаться всех граждан (общеобязательность соблюдения правил пожарной безопасности, правил безопасности дорожного движения), либо только отдельных субъектов административного права (сотрудников полиции, должностных лиц, водителей).

Таким образом, метод административного права можно определить как метод власти и подчинения. Данный метод является преобладающим, приоритетным, однако не единственным. Существует немало ситуаций, когда необходимо регулировать возникающие так называемые горизонтальные отношения (например, два министерства, находящихся на одном иерархическом уровне) иными методами административно-правового регулирования — взаимодействие, согласование, координация, административный договор и др.

В ст. 71 Конституции РФ говорится о том, что для реализации федеральной политики, национальных целей принимаются и реализуются федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации. Методы программного управления и проектного управления становятся важными, так как заставляют решать проблемы и задачи, поставленные перед государством.

§ 3. Система и источники административного права

Являясь частью правовой системы России, административное право имеет собственную систему. Система административного права — это единство и дифференциация административно-правовых норм, однородные группы которых образуют взаимосвязанные административно-правовые институты¹. Структурирование базовых институтов административного права, обусловленных содержанием административного законодательства, должно осуществляться в зависимости от основных элементов, характеризующих государственную управленческую деятельность и складывающихся при ее осуществлении административно-правовых отношений².

Система административного права состоит из следующих административно-правовых институтов, регулирующих:

1) субъектов и участников управленческих отношений, их административно-правовой статус;

¹ Административное право : учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. С. 29.

² Там же. С. 91.

- 2) административно-правовые формы и методы государственного управления;
- 3) административные правонарушения и административную ответственность;
- 4) обеспечение законности в государственном управлении.
- 5) особенности административно-правовой организации государственного управления в сферах: экономики, социально-культурной, административно-политической и сфере межотраслевого государственного управления.

Источники административного права — это внешние формы его выражения, т. е. нормативные правовые акты, содержащие нормы административного права.

Многообразие административно-правовых норм предполагает и многообразие содержащих и выражающих их источников:

Конституция Российской Федерации, многие нормы которой имеют административно-правовую направленность. Выделим нормы:

— закрепляющие административно-правовой статус гражданина, его основные права, свободы и обязанности, реализация которых осуществляется преимущественно в сфере государственного управления (ст. 22, 24, 25, 27, 30-35 и др.);

— регламентирующие предметы ведения и полномочия Российской Федерации и ее субъектов (ст. 71-73, 76);

— закрепляющие многообразие форм собственности, их равную правовую защиту (ст. 8, 34, 35);

— определяющие основы формирования и деятельности органов исполнительной власти (п. «г» ст. 71, п. «н» ч. 1 ст. 72, ст. 77, ст. 110-117) и др.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Следующим важным источником административного права выступают законы. Под законом в юридическом смысле понимается нормативный правовой акт, принимаемый в особом порядке и направленный на регламентацию наиболее важных общественных отношений.

В соответствии с ч. 1 ст. 108 Конституции Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Федеральные конституционные законы регулируют наиболее важные общественные отношения, касаются федерализма, статуса федеральных органов государственной власти, обеспечения общественной безопасности.

В качестве примера назовем Федеральные конституционные законы от 6 ноября 2020 г. № 4 «О Правительстве Российской Федерации», от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении». Для федеральных конституционных законов характерна более сложная процедура их принятия (ч. 2 ст. 108 Конституции РФ).

Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам (ч. 3 ст. 76 Конституции РФ). Федеральные законы содержат нормы административного права, детализирующие административно-правовой статус граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, регулирующие организацию и деятельность органов исполнительной власти, вопросы прохождения государственной службы, управленческие отношения в сфере экономики, социально-культурной и административно-политических сферах и др. В качестве примера федеральных законов можно назвать следующие законы: от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной

службы Российской Федерации»; от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»; от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и др.

Важным кодифицированным источником норм административного права является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ, объединивший материальные и процессуальные нормы об административной ответственности. Назовем и другие кодексы, содержащие нормы административного права: Водный, Воздушный, Градостроительный, Кодекс административного судопроизводства и др.

Источниками административного права являются нормативные указы Президента Российской Федерации. Принципиальное значение имеют указы: от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», которыми установлены организационно-правовые формы федеральных органов исполнительной власти, их перечень, основные функции. Президент Российской Федерации утверждает положения о федеральных органах исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Такие нормативные указы являются источниками административного права.

К числу источников административного права относятся акты Правительства Российской Федерации. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации, по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации. Примерами нормативных актов Правительства Российской Федерации являются постановления: от 13 августа 1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»; от 20 июля 2021 г. № 1228 «Об утверждении правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации» и др.

Важную группу постановлений Правительства Российской Федерации составляют постановления, которыми утверждаются положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

Источниками административного права являются нормативные акты федеральных министерств, служб и агентств, занимающие значительное место в общем объеме правового регулирования. Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, правил, инструкций и положений. Издание нормативных правовых актов в виде писем, распоряжений и телеграмм не допускается. Примером таких актов могут выступать приказы федеральных органов исполнительной власти, утверждающие административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг (приказ МВД России от 21 декабря 2019 г. № 950 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предо-

ставления государственной услуги по регистрации транспортных средств»; Приказ МВД России от 4 сентября 2019 г. № 602 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению статуса вынужденного переселенца и продлению срока его действия» и др.).

Источниками административного права на региональном уровне выступают нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. К ним относятся конституции республик в составе Российской Федерации, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, законы субъектов Федерации и др. Большинство законов субъектов Российской Федерации являются источниками административного права, так как содержат административные нормы. Например, законы о государственной гражданской службе, об административной ответственности, о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и др.

Кроме законов субъектов Российской Федерации к источникам административного права отнесем нормативные акты органов исполнительной власти, принимаемые на уровне субъектов Российской Федерации: указы президентов республик, постановления губернаторов краев, областей, региональных правительств, глав администраций и др.

В качестве источников административного права могут быть акты органов местного самоуправления в случае наделения этих органов отдельными государственно-властными полномочиями.

В отдельную группу выделим внутрифедеральные договоры и соглашения нормативного характера, возможность заключения которых предусмотрена Конституцией РФ (ст.11) и Федеральным законом № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В соответствии с ч. 7 ст. 1 указанного Федерального закона федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, федеральным законам. В качестве примеров нормативных соглашений можно назвать распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 911-р «Об утверждении Соглашения между МВД России и Правительством Москвы о передаче МВД России части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность»¹; Соглашение между МЧС России и Правительством Тульской области о передаче МЧС России части полномочий по сбору информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обмену такой информацией, организации и проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ при ЧС межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы².

¹ Об утверждении Соглашения между МВД Российской Федерации и Правительством Москвы о передаче МВД Российской Федерации части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность : распоряжение Правительства РФ от 7 апреля 2020 г. № 911-р.

² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2019 г. № 3008-р.

Вопрос отнесения к числу источников административного права правовых позиций, содержащихся в актах Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ¹, представляется дискуссионным. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 19 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» Верховный Суд РФ в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации дает судам разъяснения по вопросам судебной практики. Постановления Пленума Верховного Суда РФ имеют важное юридическое значение, являются гарантией должной реализации законодательных норм. Названные разъяснения придают нормативную определенность оценочному, неясному содержанию законов, иных правовых актов в целях преодоления правоприменительных затруднений.

§ 4. Административное право как наука

Административное право как наука — это составная часть юридической науки, определяемая как система государственно-управленческих, административных взглядов, идей, представлений о законах, регламентирующих отношения в сфере государственного управления (исполнительной власти), о его социальной обусловленности и эффективности, о закономерностях, реформировании и тенденциях развития административного законодательства, о принципах административного права, об истории и перспективах развития, о зарубежном административном праве.

В основу административно-правовой науки положены теоретические положения науки об управлении. Однако, административно-правовая наука — самостоятельная важная отрасль правоведения.

Задачами административно-правовой науки являются определение и исследование предмета административного права в современных условиях становления и развития публичной власти, выявление проблем административного права, толкование административно-правовых норм, разработка новых понятий и принципов, направленных на совершенствование всей управленческой деятельности.

Предметом административно-правовой науки является исследование правоотношений, возникающих в процессе организации и деятельности системы исполнительных органов публичной власти, иных субъектов, наделенных исполнительными полномочиями, правового статуса субъектов административного права, анализ практики реализации норм административного права, выявление и изучение общих и характерных закономерностей административно-правового регулирования общественных отношений и многое другое.

Методологической основой науки административного права являются исторический, сравнительно-правовой, социологический, формально-юридический, логический и другие методы исследования.

Наука российского административного права прошла значительный путь развития. Период ее возникновения приходится на вторую половину XIX в. В основе научных исследований преобладало изучение полицейского законодательства

¹ Например, постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 г. № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

(И. Е. Андреевский, И. Т. Тарасов, М. М. Шпилевский и др.¹). Административное право в тот период рассматривалось как право внутреннего управления, под которым в широком смысле понималось полицейское право, регулирующее как благоустроенную деятельность государства, связанную с предоставлением гражданам различных благ, услуг, так и его правоохранительную деятельность, с обеспечением государственной и общественной безопасности, выявлением, пресечением и предупреждением правонарушений. Понятием «полицейская деятельность» охватывались такие виды деятельности как организация промышленного производства, транспорта, связи, печати, образования, здравоохранения, общественного презрения и благотворительности.

В конце XIX в. большое внимание уделялось проблемам административной юстиции как способу судебного обжалования актов государственной администрации. Освещению данной проблемы были посвящены работы И. Е. Андреевского, А. Д. Градовского, В. О. Дирюжинского, Н. М. Коркунова, И. Т. Тарасова, и др.²

Завершающую работу по переходу от науки полиции к науке административного права осуществил А. И. Елистратов. В трудах «Основные начала административного права» (1914 г.) и «Советское административное право» (1929 г.) он определил науку административного права как учение о правоотношениях в области государственного управления. По его мнению, «центральным является правоотношение «должностное лицо-гражданин»: должностное лицо выделяется из числа граждан юридически обязательным характером своего общественного служения; гражданин наделяется правами и может требовать со стороны должностного лица помощи в осуществлении прав».

Административно-правовую науку в первые годы советской власти развивали А. И. Елистратов, В. Л. Кобалевский, М. Д. Загряцков, А. Ф. Евтихеев и др. Исследование научных проблем было связано с дальнейшей разработкой основных понятий, определений применительно к советской государственности.

В начале 30-х годов разработка проблем науки административного права была отменена под предлогом отмирания правовых форм и методов по мере развития социалистического государства. Одновременно приостанавливается преподавание административного права в юридических учебных заведениях.

Прошедшее в июле 1938 г. Первое Всесоюзное совещание по вопросам науки Советского государства и права имело большое значение для восстановления теоретического и практического престижа науки советского административного права.

С этого года административное право стало преподаваться в юридических вузах в качестве базовой учебной дисциплины, а наука административного права — занимать одно из важнейших мест в общей системе права.

Поставленные в тот период перед наукой административного права задачи предполагали разработку обоснованных рекомендаций на перспективу, проведение комплексных исследований, привлечение материалов сравнительно-правового характера, обобщение форм и методов государственного управления.

В последующие годы было опубликовано много важных в научном отношении работ: учебников по административному праву, монографий, научных статей. Учеными исследовались вопросы, связанные с объемом понятия советского государ-

¹ Андреевский И. Е. Полицейское право: в 2 т. СПб., 1871–1873; Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права. 1897; Шпилевский М. М. Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса, 1875.

² См., напр.: Коркунов Н. М. Очерк теорий административной юстиции. СПб., 1885; Тарасов И. Т. Административная юстиция // Земство. 1882. № 18.

ственного управления, предметом советского административного права, субъекты административно-правовых отношений, теории актов государственного управления, сущности и принципов построения советского государственного аппарата. Особый интерес проявлялся к проблемам административного процесса, административно-процессуальным отношениям, административной ответственности.

В постсоветский период внимание ученых по-прежнему привлечено к изучению проблем исполнительной власти, публичной власти, государственной службы, административной ответственности, административного процесса и др.

Многие административисты активно работали над проблемами совершенствования административно-правового регулирования отношений в области внутренних дел. Значительная часть вопросов деятельности органов внутренних дел, административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, применения мер административного принуждения исследовались в работах Ю. Е. Аврутина, В. М. Безденежных, С. Н. Бочарова, О. В. Зиборова, С. М. Зырянова, А. И. Каплунова, В. И. Майорова, Ю. И. Попугаева, Ю. П. Соловья, С. А. Старостина, Ю. В. Степаненко, А. П. Шергина, А. Ю. Якимова и др.

В настоящее время цифровая эпоха породила дискуссии по поводу «поиска оптимальных решений и разработки моделей правового регулирования общественных отношений, сопряженных с применением цифровых технологий в области публичного управления, финансов, создания искусственного интеллекта»¹.

На повестке дня стоят вопросы, посвященные использованию современных информационных технологий в государственном управлении, проблемы цифровизации государственного управления, трансформации уровня и качества использования информационных технологий в государственном управлении, использования современных информационных технологий в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

§ 5. Административное право как учебная дисциплина

Административное право как самостоятельная учебная дисциплина представляет собой систему теоретических знаний в соответствии с педагогическими требованиями в рамках специального курса. В основе построения учебного курса административного права лежит внутренняя связь общественных отношений, составляющих предмет административного права, и последовательность регулирующих их правовых норм.

Содержание курса административного права как учебной дисциплины определяется с учетом основополагающих принципов компетентностного подхода к обучению. Оно напрямую увязано с объемом полномочий будущего сотрудника полиции согласно специализации и профиля подготовки обучаемых по специальности 40.03.02 — Обеспечение законности и правопорядка и содержит объем информации, необходимый для осуществления правоприменительной деятельности.

Предметом изучения курса административного права выступают теоретические положения о государственном управлении как объекте административно-правового регулирования, о предмете и методе административного права, об общих закономерностях формирования и функционирования органов исполнительной власти, о механизме административно-правового регулирования общественных отношений, о субъектах административного права, об административно-правовых формах и методах ре-

¹ Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 5.

ализации исполнительной власти, о способах обеспечения законности в сфере организации деятельности органов исполнительной власти. Особое внимание уделено изучению будущими правоприменителями института административной ответственности, составов административных правонарушений, по которым сотрудники органов внутренних дел (полиции) уполномочены возбуждать производство по делам об административных правонарушениях. Кроме того, рассматриваются темы, связанные с организацией государственного управления в сферах и отраслях: в экономике, в социально-культурной, в административно-политической сферах.

Основной целью изучения дисциплины является формирование у обучаемых комплекса теоретических знаний, практических умений и навыков по применению административного законодательства, необходимых для выполнения служебных обязанностей на высоком профессиональном уровне.

Основными задачами учебного курса административного права являются:

- получение современных теоретических знаний о административно-правовых понятиях и категориях, правовых основах организации и функционирования органов исполнительной власти;
- изучение необходимого для осуществления профессиональной деятельности нормативного материала с учетом специализации и профиля подготовки;
- формирование у обучающихся умений работать с научной и нормативной литературой;
- формирование навыков анализа правовых норм, правильности их толкования и применения.

ГЛАВА 3. МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

§ 1. Понятие и элементы механизма административно-правового регулирования

Правовое регулирование общественных отношений в сфере управления осуществляется через систему правовых средств, которые между собой логически взаимосвязаны и определены. От того насколько эффективны данные средства, зависит качество правового воздействия на общественные отношения. Совокупность правовых средств с помощью которых происходит правовое воздействие, называется «механизмом административно-правового регулирования». В каждой отрасли права есть свой правовой механизм, содержание которого обусловлено отраслевой спецификой. В содержании правового механизма должны быть лишь те элементы, которые напрямую будут воздействовать на те отношения, которые они призваны регулировать.

Для того, чтобы механизм административно-правового регулирования должным образом функционировал, в его содержании обязательно должны быть административно-правовые нормы, административно-правовые отношения и правоприменительные акты.

Наиболее общим образом механизм правового регулирования может быть определен как единая система правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения. В силу этого качества механизм правового регулирования дает четкое представление о том, как именно осуществляется правовое опосредование общественных отношений. Механизм показывает, как именно осуществляется правовое опосредование (нормирование, регулирование, охрана и защита) общественных отношений, как общественные отношения, в том числе складывающиеся в административно-публичной сфере, становятся правоотношениями.

Механизм определяется как внутреннее устройство чего-либо, приводящее его в действие, как система, определяющая порядок деятельности.

Основоположником исследования вопросов механизма правового регулирования является С. С. Алексеев. Составляющими элементами механизма правового регулирования с точки зрения С. С. Алексеева, являются: правовые нормы; правоотношения; акты применения норма права; правовая культура и правосознание. Он отмечает, что процесс правового регулирования включает в себя три основные стадии: регламентирование общественных отношений, действие юридических норм, реализацию субъективных прав и обязанностей¹.

В общей теории права под механизмом правового регулирования понимается единая система правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения. Механизм показывает, как именно осуществляется правовое опосредование (нормирование, регулирование, охрана и защита) общественных отношений, как общественные отношения, в том числе складывающиеся в административно-публичной сфере, становятся правоотношениями.

¹ Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30.

Относительно конструкции механизма правового регулирования среди ученых нет единого мнения и встречаются иные подходы к его трактовке.

Так, профессор В. М. Горшенев рассматривает данное правовое явление с позиции правовых форм деятельности органов государства и общественных организаций, т. е. через правотворческую и правоприменительную деятельность соответствующих субъектов¹. Его подход существенно отличался от мнения С. С. Алексеева, однако, большинство отечественных ученых-юристов рассматривают указанный правовой феномен именно с позиции С. С. Алексеева.

В свою очередь, А. В. Малько дает следующее понятие механизма правового регулирования: система правовых средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права². В. Н. Хропанюк под механизмом правового регулирования понимает систему правовых средств, с помощью которых осуществляется упорядоченность общественных отношений в соответствии с целями и задачами правового государства³.

А. П. Шергин отмечает: «проблемы механизма регулирования не получили достойного внимания в юридической литературе, особенно в административном праве, так как усилия ученых были ориентированы на разработку отдельных элементов механизма правового регулирования»⁴.

С целью последовательного и поступательного развития общества и государства, а также для формирования четких структурных связей между элементами данного общества необходима система административно-правовых средств, которые определенным образом воздействуют на общественные отношения, организуя их в соответствии с требованиями времени и общественными потребностями. Такая система административно-правовых средств именуется механизмом административно-правового регулирования.

На основании изложенного можно определить понятие механизма административно-правового регулирования.

Под механизмом административно-правового регулирования необходимо понимать взятую в единстве и в логическом взаимодействии систему административно-правовых средств, при помощи которых осуществляется юридическое воздействие на общественные отношения, возникающие в административно-публичной сфере, в целях их правового регулирования, правовой охраны и защиты.

В структуру механизма административно-правового регулирования входят следующие административно-правовые средства (элементы этого механизма):

- нормы административного права;
- акты толкования и применения норм административного права;
- административно-правовые отношения (административные правоотношения).

¹ Горшенев В. М. Участие общественных организаций в правовом регулировании. М., 1963. С. 28.

² Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. 3-е изд. М.: Дело, 2009. С. 503.

³ Хропанюк В. Н. Теория государства и права: Учебное пособие для высших учебных заведений / под ред. проф. В. Г. Стрекозова. М.: Отечество, 1993. С. 322.

⁴ Шергин А. П. Традиционная модель административных правоотношений и ее современные ее модификации // Материалы XII Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Ю. М. Козлова. М., 2019. С. 3.

Каждый элемент механизма выполняет специфическую роль в регулировании поведения людей и возникающих на его основе общественных отношений¹.

1. Норма административного права — это установленное государством или с его санкции иным публичным образованием общеобязательное, формально определенное правило поведения, регулирующее общественные отношения, возникающие в административно-публичной сфере, и действующее в отношении неопределенного круга субъектов этих отношений.

2. Под актами толкования норм административного права понимаются правовые акты компетентных государственных органов, посредством которых осуществляется официальное разъяснение действительного содержания толкуемых норм административного права. Такими актами могут быть указы Президента и постановления Правительства РФ, постановления Пленума Верховного Суда РФ и другие официальные документы.

Различают нормативное и казуальное толкование административно-правовых норм.

Нормативное толкование норм административного права — это официальное разъяснение содержания этих норм, которое обязательно для всех субъектов, реализующих и применяющих их предписания.

Казуальное толкование норм административного права дается в связи с рассмотрением административным органом или судом индивидуального юридического (административного) дела. Примерами актов казуального толкования административно-правовых норм являются, в частности, постановления федеральных арбитражных судов округов по конкретным делам об административных правонарушениях, содержащие толкование спорных вопросов применения норм Кодекса РФ об административных правонарушениях.

С учетом толкования конкретные нормы административного права реализуются субъектами административного права в рамках конкретных административных правоотношений, возникающих при наличии определенных оснований (юридических фактов). Юридические факты, влекущие возникновение административных правоотношений, являясь следующим элементом механизма административно-правового регулирования².

Юридические факты применительно к механизму административно-правового регулирования представляют собой такие жизненные обстоятельства, с наступлением которых нормы административного права связывают возникновение, изменение или прекращение соответствующих правоотношений в административно-публичной сфере (административных правоотношений)³.

В качестве юридических фактов, предусмотренных нормами административного права и влекущих возникновение, изменение или прекращение административных правоотношений, могут выступать:

— действия физических лиц и организаций (например, подача заявления или жалобы в административный орган, совершение административного правонарушения и т. п.);

¹ Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л. Л. Попов. М.: Проспект, 2015. С. 87.

² Стахов А. И. Административное право России: учебник / А. И. Стахов, П. И. Кононов. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 18.

³ Веремеенко И. И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. — М., 1981. С. 66.

— властные действия административных органов (например, государственная регистрация транспортного средства, составление протокола об административном правонарушении и т. д.);

— издание (принятие) административными органами правовых актов, т. е. властных решений, облеченных в официально-документальную форму (решений, постановлений, приказов, распоряжений и т. п.), направленных на применение норм административного права в отношении индивидуально определенных субъектов (физических лиц и организаций) (например, приказа о приеме гражданина на государственную службу, постановления о назначении лицу административного наказания и т. п.);

— наступление не зависящего от воли субъектов административного права события (например, смерть государственного служащего, истечение срока давности привлечения лица к административной ответственности и т. д.) влечет возникновение, изменение или прекращение соответствующих административно-правовых отношений (административных правоотношений), которые являются последним элементом механизма административно-правового регулирования.

3. Административно-правовые отношения — это урегулированные нормами административного права общественные отношения, складывающиеся и развивающиеся в административно-публичной сфере.

Они являются результатом административно-правового воздействия на общественные отношения. В административно-правовом отношении индивидуализируются положения определенной нормы административного права. Например, в ходе применения органами внутренних дел в отношении индивидуально определенных физических и юридических лиц норм Кодекса РФ об административных правонарушениях возникают административные правоотношения по привлечению данных лиц к административной ответственности.

Реализация норм административного права в рамках возникающих на их основе административных правоотношений порождает административный правопорядок, который представляет собой возникающее в результате реального действия норм административного права и постоянно поддерживаемое состояние нормативной упорядоченности совокупности общественных отношений, формирующихся в административно-публичной сфере.

Общий административный правопорядок, т.е. правопорядок, охватывающий всю совокупность общественных отношений, возникающих в административно-публичной сфере, включает в себя специальные виды административного правопорядка, характеризующие состояние нормативной упорядоченности отдельных частей административно-публичной сферы. Например, в соответствии с системой особенной части административного права могут быть выделены административные правопорядки в сфере экономики, финансов, в социально-культурной сфере и т.д.

Понимание сущности норм административного права, административных правоотношений и иных составляющих элементов механизма административно-правового регулирования является основополагающим в изучении административного права.

Традиционно норма означает правило поведения, образец (модель), точное предписание. Иными словами, норма представляет собой сведения о возможном и должном поведении участников общественных отношений, то есть меру свободы субъектов в конкретных взаимоотношениях.

Рассмотрим далее подробно основные элементы механизма административно-правового регулирования: нормы административного права и административные правоотношения.

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

Основополагающим элементом механизма административно-правового регулирования общественных отношений, складывающихся в связи с осуществлением органами власти и управления своих задач и функций, является норма административного права.

Поведение участников общественных отношений регулируется техническими, технико-юридическими и иными социальными нормами (нормами морали, религиозными нормами, юридическими нормами и др.). Социальная норма представляет собой правило возможного и должного поведения. Юридическая норма как один из видов социальных норм отличается от других видов норм тем, что имеет санкционированный характер, т. е. устанавливается государством и защищается им силой государственного принуждения.

Норма административного права, как и норма любой другой отрасли права, представляет собой правило общего характера, определенную меру (масштаб) должного или возможного поведения, установленную государством и охраняемую специальными государственными средствами.

Нормы административного права, также как и нормы других отраслей права, выполняют функцию регулятора общественных отношений. Они отличаются от норм других отраслей права тем, что предметом их регулирования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере управленческой, исполнительной деятельности государства¹.

Под нормой административного права следует понимать правило поведения общего характера, установленное государством, имеющее общеобязательный характер, наделяющее субъектов юридическими правами и обязанностями, корреспондирующего характера, регулирующее общественные отношения в сфере функционирования преимущественно исполнительной, а также в сфере административного судопроизводства.

Так, С. С. Студенкин одним из первых в советской юридической литературе отмечал «учение о правовой норме составляет важнейшую часть теории»².

Д. Н. Бахрах под нормой административного права понимает установленные или санкционированные государством правила, регулирующие отношения, возникающие при формировании и деятельности исполнительной власти³.

Административно-правовые нормы регулируют также общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением общественными и иными негосударственными объединениями переданных в их ведение функций органов государственного управления.

Административно-правовая норма — это норма права, регулирующая отношения в сфере государственного управления, а также отношения управленческого характера, возникающие в иных областях государственной деятельности.

¹ Административное право России: учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. С. 115.

² Советское административное право: учебник / С. С. Студеникин. М.: Госюриздат, 1949. С. 308.

³ Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для вузов. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2005. — С. 104

Перед нормами административного права стоят следующие задачи:

- упорядочение различных компонентов системы государственного управления, исполнительной деятельности;
- закрепление научно обоснованных и наиболее целесообразных взаимоотношений между управляющими и управляемыми системами;
- регламентация связей различных отраслей управления, взаимодействия государственных органов с предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами, т.е. с юридическими и физическими лицами.

Сущность административно-правового регулирования состоит в упорядочении управленческих отношений, в установлении с помощью норм административного права юридических прав и обязанностей участников этих отношений. Исходя из объективных закономерностей общественного развития, политики государства и норм нравственности, административно-правовые нормы определяют, каким должно быть (может быть) поведение субъектов управленческих отношений¹.

Сама цель норм административного права предопределяет добровольное их соблюдение большинством субъектов административного права. Принуждение применяется в случае неисполнения или нарушения требований административно-правовой нормы.

Посредством административно-правовых норм определяются правовое положение и компетенция большинства органов исполнительной власти, органов управления, регламентируется их деятельность, ее формы и методы, порядок взаимоотношений с другими субъектами управления. Нормы административного права определяют также правовое положение физических и юридических лиц в сфере государственного управления².

Формы воздействия на общественные отношения юридических норм и особенности их применения зависят от предмета и задач правового регулирования. Для административно-правового регулирования характерно применение предписания к совершению действий, дозволения, поощрения к действию и запрета (как в отдельности, так и в сочетании).

Однако «доля участия» указанных норм в административно-правовом регулировании неодинакова. Самое широкое применение имеет предписание. Это объясняется тем, что осуществление управления как организующей целенаправленной деятельности немыслимо без властного установления должного поведения, без предписания к действию, исходящего от субъекта управления к объекту управления, от управляющего к управляемому. Часто используются дозволение и поощрение к действию, поскольку управление носит творческий характер и предполагает инициативу управляемых. Что касается запрета, то он имеет сравнительно меньшую сферу действия.

Каждая правовая норма, будучи своеобразной «клеточкой» системы права, в свою очередь, имеет внутреннюю структуру. Структура нормы административного права — это ее внутреннее строение, элементы которого имеют специфическую связь и определенным образом соотносятся. Логически завершенная правовая норма состоит из трех частей: гипотезы, диспозиции и санкции.

¹ Павлюк А. В. К вопросу о понятии механизма административно-правового регулирования // Право. Экономика. Безопасность. 2015. № 1. С. 57.

² Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2010. С. 371.

Гипотеза административно-правовой нормы описывает условие, при которых действует нормативное предписание. Эти условия являются юридическими фактами или фактическими основаниями возникновения прав и обязанностей участников правоотношения, регулируемого правовой нормой.

Диспозиция правовой нормы описывает нормативное предписание, правило, действующее при возникновении предусмотренной гипотезой нормы условий.

Санкция описывает последствия несоблюдения, предусмотренных диспозицией, при наличии условий, указанных в гипотезе правовой нормы. В ряде случаев гипотеза может содержать указание на позитивные для адресата нормы последствия выполнения правила.

Административно-правовая норма, как совокупность составляющих ее элементов, не тождественна содержанию конкретной статьи, пункта или параграфа нормативного правового акта.

В некоторых случаях структурные части нормы могут быть рассредоточены в различных статьях одного или даже нескольких нормативных правовых актов.

Нормы административного права чаще всего носят прямой способ изложения, однако могут быть и отсылочными. Прямой способ изложения нормы выражается в том, что все ее элементы представлены сразу. Отсылочный способ — представлены лишь отдельные элементы, например, гипотеза и диспозиция в одном документе, а санкция за их нарушение — в другом.

Административно-правовые нормы целесообразно классифицировать по предмету правового регулирования; сфере применения; соподчиненности; методу регулирования; форме предписания; пределу действия и построению.

По предмету регулирования административно-правовые нормы делятся на материальные и процессуальные. Если нормы регулируют саму сущность управленческих отношений, то они считаются материальными, а если же нормы регулируют порядок реализации, применения права, то они признаются административно-процессуальными нормами. Последние направлены на проведение в жизнь материальных норм.

По методу воздействия на поведение субъектов административного права административно-правовая норма может либо обязывать к действию, либо уполномочивать совершать определенные действия, либо запрещать совершать действия, либо поощрять к действию. В соответствии с характером сформулированного в норме правила административно-правовые нормы подразделяются на обязывающие, уполномочивающие, запрещающие и поощрительные.

По сфере применения нормы административного права подразделяются на общие (содержатся в общей части законодательных актов), специальные (предусматривают исключения в механизме правового регулирования деятельности органов управления) и исключительные нормы (касаются ограничений).

По пределу действия административно-правовые нормы подразделяются на как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта Российской Федерации. Это касается как материальных, так и процессуальных норм, поскольку административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

По действию во времени административно-правовые нормы делятся на срочные, т. е. с заранее определенным сроком действия, и бессрочные, не имеющие заранее установленного срока действия. Как срочные, так и бессрочные нормы могут быть длитель-

ными и кратковременными. Разновидностью срочных норм являются чрезвычайные нормы, т.е. нормы, ограниченные во времени исключительными обстоятельствами: стихийными бедствиями, эпидемиями, эпизоотиями, межнациональными конфликтами и другими факторами, предусмотренными законодательством о чрезвычайном, военном положении, контртеррористической и специальной военной операции.

Административно-правовые нормы по субъектам (адресатам) регулируют поведение граждан (физических лиц) в сфере государственного управления, а также деятельность государственных органов, предприятий, учреждений и организаций (юридических лиц):

— общественных негосударственных объединений в сфере государственного управления;

— государственных служащих и служащих общественных объединений в сфере государственного управления и др.

Рассматриваемая классификация указывает субъектов, на которых распространяется действие административно-правовых норм, и помогает установить конкретный круг управленческих отношений, регулируемых нормами административного права.

В заключение следует подчеркнуть, что от совершенствования нормативных предписаний, а также их правильного и законного применения зависит уровень законности и правопорядка в сфере деятельности органов управления.

Административно-правовые нормы занимают главенствующее место в механизме административно-правового регулирования, которая регулирует разнообразные общественные отношения, складывающиеся в сфере управления.

§ 3. Акты официального толкования административно-правовых норм

Толкование административно-правовых норм деятельность органов государственной власти, должностных лиц, общественных объединений и отдельных граждан по установлению содержания административно-правовой нормы, раскрытию выраженной в ней государственной воли.

Так как данный вид толкования непосредственно влияет на процессы правоприменения, его результаты обязательно должны быть представлены в письменном виде и иметь четко регламентированную структуру и форму.

К элементам толкования административно-правовых норм относятся:

- 1) уяснение сущности толкуемой административно-правовой нормы;
- 2) разъяснение сущности толкуемой нормы.

Способы толкования — это совокупность способов, приемов и средств, направленная на уяснение смысла и содержания толкуемой нормы. Виды способов толкования:

- 1) грамматический (филологический, языковой, текстовый);
- 2) логический;
- 3) систематический;
- 4) историко-политический;
- 5) специально-юридический.

Виды толкования административно-правовых норм по субъектам:

— официальное — дается специально уполномоченными субъектами (государственными органами или должностными лицами) и содержится в специальном юридическом интерпретационном акте;

— неофициальное — дается субъектами, не наделенными официальными полномочиями по разъяснению содержания административно-правовых норм, и не имеет установленной формы.

Акты официального толкования административно-правовых норм — это вид юридических актов, принятых уполномоченными государственными органами и должностными лицами в установленном порядке и содержащих разъяснение административно-правовых норм.

Особенности актов официального толкования административно-правовых норм:

- 1) не устанавливают новых административно-правовых норм, не отменяют и не изменяют их содержания;
- 2) принимаются уполномоченными субъектами;
- 3) раскрывают содержание толкуемой нормы;
- 4) определяют порядок реализации толкуемой нормы;
- 5) обладают юридической силой и подлежат применению только в течение срока действия толкуемой нормы;
- 6) обладают государственно-властным характером;
- 7) адресуются субъектам правоприменения.

По форме выражения акты могут быть письменными или устными.

По юридической природе выделяют акты нормативного толкования и акты казуального толкования.

По видам государственных органов выделяют:

- акты законодательных органов;
- акты исполнительных органов;
- акты судебных органов;
- акты органов прокуратуры.

В зависимости от субъекта интерпретационной деятельности акты делятся на аутентичные и легальные.

Таким образом, существование актов официального толкования является важным и неотъемлемым элементом системы правовых норм. С их помощью и на их основе происходит реализация и применение правовых норм. Их существование способствует совершенствованию деятельности правоприменительных органов. Существование актов официального толкования способствует формированию правильного понимания воли законодателя у правоприменительных органов. Формирование актов официального толкования сложный процесс, проходящий в несколько этапов и требующий значительной интеллектуально-волевой деятельности. Акты официального толкования обладают всеми основными свойствами правовых актов и занимают обособленное, но вместе с тем органично вписанное, место в системе правовых актов. Акты официального толкования, являясь результатами проявления воли государства, носят вспомогательный характер и не являются актами правотворчества.

Акты применения административно-правовых норм (правоприменительные акты) представляют собой индивидуальное, государственно-властное веление, принятое уполномоченными субъектами в установленном порядке, содержащее разрешение конкретного управленческого дела на основе административно-правовых норм.

Признаки актов административно-правовых норм:

- носят государственно-властный (обязательный) характер;
- принимаются компетентными субъектами государственного управления;

- индивидуализируют требования административно-правовых норм применительно к конкретной управленческой ситуации;
- применяются на основе и во исполнение законов, т. е. носят подзаконный характер;
- имеют чаще всего документальную форму;
- выступают юридическими фактами, т. е. влекут возникновение, изменение и прекращение правоотношений;
- принимаются в соответствии с установленной процедурой (порядком).

С помощью актов применения правовых норм прямые веления закона и других норм права применяются к конкретным обстоятельствам в виде непосредственных юридических властных предписаний индивидуального характера.

При вынесении акта применения нормы административного права осуществляют анализ фактических обстоятельств дела, анализ правовой нормы, формулирование и вынесение решения.

По содержанию которые могут быть в форме регламентирующих актов (выносятся при организации общественных отношений в сфере государственного управления); регистрационные акты (устанавливают фактические и юридические явления); разрешительные акты (содержат юридические решения о предоставлении хозяйствующему субъекту соответствующего разрешения) и др.

Таким образом, акты применения норм права — результат государственной деятельности, сущность которых заключается в их признаках и чертах, которые характеризуют данные акты как разновидность правовых актов.

§ 4. Административно-правовые отношения

Правоотношение — основная форма реализации правовых норм, в ходе которого общее предписание правовой нормы конкретизируется в зависимости от состава юридического факта (события, действия). Административные правоотношения являются одной из разновидностью правоотношений.

Административно-правовые отношения имеют ряд особенностей, отличающих административное право от других отраслей права.

1. Одной из сторон этих отношений всегда является соответствующий орган исполнительной власти или его должностное лицо, наделенные управленческими полномочиями государственно-властного организующего характера.

2. Для этих правоотношений характерно неравенство сторон, поскольку одна сторона (орган власти или его должностное лицо) наделена соответствующими государственно-властными полномочиями — вправе принимать предписания, обязательные для исполнения другой стороной.

3. Многие органы исполнительной власти и их должностные лица, действуя по поручению государства, наделены правом издания нормативных правовых актов, и тем самым способны создавать, изменять или прекращать соответствующие правоотношения.

4. Административно-правовые отношения могут возникать по инициативе любой из сторон, при этом согласие (желание) другой стороны не является обязательным.

5. Отличительной особенностью административно-правовых отношений является то, что споры, которые могут возникать между их участниками, разрешаются в большинстве случаев в административном (внесудебном) порядке, то есть путем

непосредственно юридически властного и одностороннего распоряжения уполномоченного на то органа исполнительной власти (должностного лица).

В общем смысле, под административно-правовыми отношениями понимаются регулируемые нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере управления, в котором стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей.

Административно-правовое отношение имеет структуру, в которую входят субъекты, объекты правоотношения и его содержание. Субъектами административно-правоотношения являются его участники, т. е. те, кто наделен специальной компетенцией по управлению (органы управления, должностные лица), или те, которые имеют иной административно-правовой статус (граждане, общественные объединения). Традиционным является мнение о видах субъектов административного права — индивидуальных и коллективных субъектах. Индивидуальными субъектами являются граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства, а также лица, хотя и имеющие специальный административно-правовой статус, но участвующие в административных правоотношениях в качестве индивидуума (например, вынужденный переселенец, беженец, военнослужащий, военнообязанный, студент). Коллективными субъектами административных правоотношений считаются организованные, обособленные, самоуправляемые группы людей, которые наделены правами выступать в отношениях с другими субъектами в качестве единого целого публично-правового образования (например, объединения, организации, коллективы, предприятия и их подразделения, управленческие органы).

Административно-правовые отношения возникают по инициативе любой из сторон, однако согласие или желание второй стороны, которая не обладает властными полномочиями, не является во всех случаях обязательным условием их возникновения.

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

1) *административная правоспособность* — способность иметь установленные в административно-правовых нормах права и обязанности (право на имя, право на благоприятную окружающую среду, право на медицинскую помощь и т. д.);

2) *административная дееспособность* — способность лица приобретать и осуществлять права, исполнять обязанности, соблюдать ограничения и запреты, установленные нормативными правовыми актами, а также нести ответственность за нарушение административно-правовых правил (право на судебную защиту от действий и решений административных органов, право на поступление на государственную службу, право на пользование услугами адвоката в производстве по делу об административном правонарушении).

Объектом административно-правового отношения являются действия (решения) субъектов административного права, их положительное или негативное поведение, выразившееся, например, в принятии должностным лицом соответствующего правового акта управления или в совершении военнослужащим административного правонарушения.

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

защиты. Одним из важнейших элементов содержания административного правоотношения являются публичные обязанности и права, субъекты реализации которых называются участниками публично-правового отношения, призванные осуществлять публичные обязанности правомочия.

Административно-правовое отношение — разновидность правовых отношений, оно обладает общими признаками, характерными для всех видов правоотношений. Это, во-первых, первичность правовых норм и, как следствие, наличие регулирующего воздействия правоотношения на конкретное общественное отношение конкретной правовой нормы, придающей ему юридическую форму. Во-вторых, это регламентация правовой нормой действий сторон этого отношения, придающая им юридическую силу. В-третьих, это и прав сторон правоотношения, определяемая правовой нормой. В-четвертых, это специфичность состава любого вида правоотношений, элементами которого являются субъекты (участники отношений), объект (то, по поводу чего возникли отношения) и содержание, в котором различаются фактическая сторона (поведение субъектов) и юридическая сторона (субъективные права и обязанности).

По содержанию административно-правовые отношения делятся на: материальные — общественные отношения в сфере управления, урегулированные материальными нормами административного права; процессуальные — управленческие отношения, урегулированные на основе административно-процессуальных норм.

По функциям права: регулятивные отношения — складывающиеся на основе регулятивных административно-правовых норм, и охранительные — складывающиеся на основе охранительных административно-правовых норм.

Наиболее значительный интерес представляет классификация административно-правовых отношений по юридическому характеру взаимодействия их участников. В соответствии с этим критерием, выделяются вертикальные и горизонтальные правоотношения. Вертикальные административно-правовые отношения в наибольшей степени выражают суть административно-правового регулирования и типичных для государственно-управленческой деятельности субординационных связей между субъектом и объектом управления.

Горизонтальными административно-правовыми отношениями признаются те, в рамках которых стороны фактически и юридически равноправны. В них, соответственно, отсутствуют юридически властные веления одной стороны, обязательные для другой. Конечно, такого рода правоотношения не столь распространены в сфере государственного управления, как вертикальные. Тем не менее, возможность их возникновения существует.

По характеру юридических фактов: отношения, порожденные правомерными действиями, порожденные неправомерными действиями и порожденные событиями.

В зависимости от конкретных целей возникновения управленческих отношений: внутренние — отношения, связанные с формированием управленческих структур, определением принципов взаимодействия между управленческими структурами, отношений между работниками внутри управленческой структуры; внешние — отношения, связанные с непосредственной реализацией внешних функций управления.

В зависимости от способа защиты: отношения, защищаемые в судебном порядке и защищаемые во внесудебном (административном) порядке.

В заключении следует отметить, что административные правоотношения — обязательный элемент административно-правового регулирования, в которых переплетаются материальная и процессуальная составляющая. Административно-правовые от-

ношения, возникающие в сфере государственного управления, предполагают участие в них различных органов власти и управления. Административно-правовые отношения характеризуются властью и подчинением, но и равенством сторон.

§ 5. Стадии и способы административно-правового регулирования

Административно-правовое регулирование имеет государственный характер, поэтому исполнение, использование, соблюдение и применение правил, определяемых нормами административного права, гарантируются в случае необходимости мерами государственного принуждения. Творческая роль норм административного права проявляется не только в самом регулировании общественных отношений, но и в его воспитательном воздействии на людей в формировании у них правосознания¹.

В процессе административно-правового регулирования условно можно выделить четыре стадии:

- установление норм административного права;
- возникновение административных правоотношений (административных прав и обязанностей);
- реализация возникших в рамках административных правоотношений прав и обязанностей;
- реализация норм административного права.

1. Установление (формирование) норм административного права. Эта деятельность заключается в выработке административно-правовых норм, их усовершенствовании, изменении или отмене, т. е. в издании нормативных правовых актов, содержащих нормы административного права. Административное правотворчество представляет собой сложную систему действий: решение органа о необходимости разработки проекта нормативного правового акта; подготовка текста проекта, его предварительное обсуждение, доработка, согласование, экспертиза (например, юридическая, общественная, антикоррупционная и др.); внесение проекта в правотворческий орган; обсуждение его правотворческим органом; принятие (утверждение) проекта; регистрация (при необходимости); официальное опубликование принятого (изданного) нормативного правового акта.

Административное правотворчество характеризуется такой особенностью как многосубъектность. Административно-правовые нормы вырабатываются и принимаются органами не только представительной, но и исполнительной, муниципальной власти, а также иными многочисленными административными органами.

Каждый правотворческий административный орган наделен соответствующими полномочиями, которые определяют пределы действия и юридическую силу издаваемых им нормативных административно-правовых актов. Круг этих полномочий образует правотворческую компетенцию соответствующего органа (должностного лица).

Результатом правотворческой деятельности административного органа являются нормы права подзаконного характера, регулирующие отношения в административно-публичной сфере и содержащиеся в соответствующем издаваемом (принимаемом) им нормативном правовом акте.

¹ Конин Н. М. Административное право: учебник / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. М.: Издательство Юрайт, 2020. С. 115.

2. Возникновение административных правоотношений на основе введенных в действие норм административного права. Это означает, что у участников таких отношений возникают административные права и обязанности. Например, на основе норм административного права, содержащихся в Кодексе РФ об административных правонарушениях, между физическим лицом, совершившим какое-либо административное правонарушение, и административным органом, уполномоченным рассмотреть дело об этом правонарушении, возникают соответствующее административное правоотношение и комплекс взаимных административных прав и административных обязанностей, связанных с привлечением правонарушителя к административной ответственности.

3. Реализация норм административного права. Эта стадия является завершающей. В процессе реализации административно-правовые нормы достигают своей цели — субъективные административные права и обязанности, возникшие у участников соответствующих административных правоотношений, воплощаются в их поведении, начинают реально действовать. Способы реализации норм административного права можно объединить в две группы:

— *использование, исполнение и соблюдение* содержащихся в них предписаний участниками соответствующих административных правоотношений (административными органами и их должностными лицами, физическими лицами и организациями);

— *властное применение* содержащихся в этих нормах предписаний административными органами, участвующими в административных правоотношениях, а также судами путем издания (принятия) ими индивидуальных правоприменительных актов или совершения юридически значимых действий.

Важная составляющая механизма административно-правового регулирования — стадии и способы их административно-правового регулирования, с помощью которых прямые веления закона и других норм права применяются к конкретным обстоятельствам управленческой жизни в виде непосредственных властных предписаний правоприменительного, т. е. точно определенного и персонифицированного характера, и устанавливаются либо закрепляются, изменяются, прекращаются конкретные правоотношения.

К стадиям административно-правового регулирования относится:

— регламентация управленческих отношений (издание нормативных правовых актов, содержащих нормы административного права);

— возникновение субъективных прав и юридических обязанностей;

— конкретизация субъективных прав и юридических обязанностей;

— реализация субъективных прав и юридических обязанностей;

— защита субъективных прав и обеспечение юридических обязанностей при нарушении прав и свобод в сфере управления, при наличии спора в праве.

Существуют следующие способы административно-правового регулирования¹:

1) императивный (категорический, властный) — способ воздействия, не допускающий отступлений от требований правовых предписаний;

2) диспозитивный (автономный) — способ воздействия, предоставляющий субъектам управленческих отношений возможность урегулировать отношения между собой в пределах, определенных законом;

¹ Административное право России: учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. М.: Проспект, 2021. С. 82.

3) рекомендательный — способ воздействия, предлагающий субъектам управленческих отношений наиболее целесообразный вариант поведения с позиции действующего законодательства;

4) поощрительный — способ воздействия, стимулирующий активное поведение участников управленческих отношений путем обещания и применения мер поощрения за определенный вариант поведения при наличии объективно признаваемого факта заслуги.

Таким образом, административно-правовое регулирование — механизм императивного нормативного упорядочения организации и деятельности субъектов управления, а стадии и способы механизма административно-правового регулирования — процесс практического воплощения в жизнь воли органов публичной власти, выраженной в административно-правовых нормах.

Раздел II

СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

ГЛАВА 4. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

§ 1. Понятие, признаки и виды субъектов административного права

Современная трансформация общественной жизни изменяет основы государственного управления в российском государстве, усложняет систему субъектов административного права. Появляются новые участники административно-правовых отношений, осуществляется делегирование и перераспределение государственно-властных полномочий, размывание публичного и частного в управленческой сфере.

В общей теории права субъектами права признаются участники правовых отношений, имеющие субъективные права и юридические обязанности. Субъектами административного права являются те лица, которые вступая в административно-правовые отношения, приобретают субъективные права и юридические обязанности в сфере государственного (публичного) управления. Следовательно, именно субъекты административного права призваны воплощать в жизнь правовые установки, содержащиеся в административно-правовых нормах.

Рассматривая отношение таких правовых категорий как «субъекты административного права» и «субъекты административно-правовых отношений» следует исходить из того, что в ряде случаев указанные понятия используются как синонимы, полностью отождествляются. Однако субъектов административного права следует рассматривать в более широком смысле, как лиц, обладающих потенциальной возможностью выступать в качестве субъектов административно-правовых отношений.

Субъекты административного права выступают как индивидуальные и коллективные лица, которые на основании норм административного права могут быть участниками отношений государственного (публичного) управления, являться носителями субъективных прав и обязанностей в указанной сфере.

Субъекты административного права обладают рядом характерных признаков:

- 1) выступают от своего имени как целостная единица, потенциальный участник административно-правовых отношений;
- 2) обладают административно-правовой провосубъектностью, то есть возможностью выступать в качестве субъекта административно-правовых отношений;
- 3) имеют специальные субъективные права и обязанностями в сфере государственного (публичного) управления;
- 4) предусмотрена возможность вступать в административно-правовые отношения вопреки воли самого субъекта, в силу обязанности, возложенной на него законом либо по инициативе другого субъекта, обладающего государственно-властными

полномочиями, способностью по собственной инициативе создавать конкретные административно-правовые отношения;

5) функционирую в сфере государственно-публичного управления. По этой причине взаимодействие субъектов носят императивный характер, выстраивается, как правило, на началах власть-подчинений, когда один из субъектов обладает определенными властными полномочиями по отношению к другому, может в одностороннем порядке инициировать возникновение административно-правового отношения.

Субъекты административного права могут быть классифицированы по различным основаниям.

По организационно-правовым признакам они подразделяются на индивидуальные и коллективные (корпоративные).

По целям осуществляемой деятельности субъекты административного права подразделяются на публичных участников, призванных обеспечивать общегосударственные, публичные интересы и частноправовых участников, функционирующих для удовлетворения частных интересов.

По наличию государственно-властных полномочий субъекты административного права подразделяются на те, которые обладают такими полномочиями, и те, которым указанные полномочия не предоставлены.

Общепризнанной является квалификация субъектов административного права на индивидуальных и коллективных.

Изменения в системе государственно-публичного управления, размывание границ «государственного» и «публичного» управления приводят к расширению субъектов административного права, выделению новых критериев для их классификации.

Конституционная реформа 2020 года, связанная с принятием поправок в Конституцию Российской Федерации, официально закрепило ряд терминов, таких как «публичная власть», «органы, входящие в единую систему публичной власти». Так, в пункт «г» статьи 71 Конституции Российской Федерации внесено дополнение, согласно которому к ведению Российской Федерации относятся не только установление системы федеральных органов власти, порядок их организации, деятельности и функционирования, но и организация публичной власти.

На конституционном уровне закреплены такие субъекты административного права как органы, входящие в единую систему публичной власти. Так, если в предыдущей редакции Конституции РФ Президент Российской Федерации обеспечивал согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, то в действующей редакции указанные полномочия направлены на органы, входящие в единую систему публичной власти.

Нормативно единая система публичной власти определена Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹. Установлено, что единую систему публичной власти составляют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, а также органы местного самоуправления.

Органы публичной власти призваны осуществлять свою деятельность на основе согласованного функционирования и взаимодействия, которое обеспечивается Государственным Советом Российской Федерации, как конституционным государственным органом, формируемым Президентом РФ.

¹ О Государственном Совете Российской Федерации : федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ.

Систему органов публичной власти составляют:

- федеральные органы государственной власти;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- иные государственные органы;
- органы местного самоуправления;
- иные органы публичной власти (например, органы публичной власти федеральной территории «Сириус»¹).

К федеральным органам государственной власти относятся федеральные органы законодательной власти, федеральные органы исполнительной власти, федеральные органы судебной власти, также федеральные органы государственной власти с особым правовым статусом (ЦИК, Следственный комитет Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, органы прокуратуры и другие).

Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

К индивидуальным субъектам административного права традиционно относят граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, государственных служащих, должностных лиц. Таковыми являются физические лица, обладающие возможностью от своего имени вступать в административно-правовые отношения.

Индивидуальные субъекты административного права можно классифицировать по различным основаниям. В зависимости от гражданской принадлежности, они подразделяются на:

- граждан Российской Федерации;
- иностранных граждан;
- лиц без гражданства.

Особую категорию индивидуальных субъектов составляют лица с двойным гражданством (бипатриды).

Граждане Российской Федерации являются полноправными субъектами административного права, наделенными правами, свободами и обязанностями в сфере государственно-публичного управления. Основы правового статуса гражданина Российской Федерации как субъекта административного права находят свое закрепление в Конституции Российской Федерации.

На территории Российской Федерации ежегодно пребывает около 10 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства. Иностранцем признается лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее гражданство (подданство) иностранного государства. Лицо без гражданства — лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательства наличия гражданства иностранного государства.

Основу правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства составляет принцип, закрепленный в части 3 статьи 62 Конституции Российской Федерации, согласно которому, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской

¹ О федеральной территории «Сириус» : федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ (ред. от 31.07.2023).

Федерации. Исключение составляют случаи, установленные федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Отдельную категорию составляют лица, имеющие двойное гражданство. Согласно статье 6 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», граждане Российской Федерации, имеющие также иное гражданство, рассматриваются Российской Федерацией только как граждане Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных международными договорами Российской Федерации или федеральным законом.

Наличие второго гражданства у гражданина Российской Федерации накладывает ряд ограничений на него. Гражданин Российской Федерации, имеющий или имевший ранее гражданство иностранного государства, не может быть избран Президентом Российской Федерации. Согласно Конституции РФ гражданин Российской Федерации, имеющий двойное гражданство, не может быть высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (статья 77), руководителем федерального государственного органа (статья 78), сенатором Российской Федерации (статья 95), депутатом Государственной Думы (статья 97), а также Уполномоченным по правам человека (статья 103), Председателем, Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации, федеральным министром (статья 110), судьей (статья 119), прокурором (статья 128). Такое лицо не может быть принято на государственную гражданскую службу.

Согласно статье 14 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ сотрудник органов внутренних дел не может находиться на службе в органах внутренних дел в случае наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства.

Индивидуальные субъекты административного права в зависимости от наличия юридически-властных полномочий подразделяются на:

- физических лиц, не *обладающих* юридически-властными полномочиями;
- физические лица, обладающие юридически-властными полномочиями.

Физические лица, не обладающие юридически-властными полномочиями, могут иметь общий административно-правовой статус либо специальный, приобретая те или иные специальные права и обязанности по собственному желанию, в силу профессиональной принадлежности или по иным причинам. Так, например, гражданин Российской Федерации, приобретая оружие в установленном законом порядке, наделяется рядом специальных прав и обязанностей.

Особую группу физических лиц как субъектов административного права составляют индивидуальные предприниматели, а также самозанятые.

К числу физических лиц, обладающих юридически-властными полномочиями, относятся должностные лица. В свою очередь должностные лица подразделяются на тех, которые наделены государственно-властными полномочиями, и тех, которые осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность в негосударственных органах, организациях, учреждениях.

Должностными лицами, наделенными государственно-властными полномочиями, признаются лица постоянно, временно или по специальному полномочию осуществля-

¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 30 ноября 2011 № 342-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

ющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях Российской Федерации и органах¹.

Особую группу субъектов административного права составляют государственные служащие, которыми признаются граждане, осуществляющие профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы или государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающие денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета или бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Государственные служащие подразделяются на федеральных государственных гражданских служащих, государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, военнослужащих, а также федеральных государственных служащих государственной службы иных видов.

Правовой статус государственных служащих, включающий в себя права, обязанности, ограничения, запреты, правила служебного поведения, ответственность, определяется специальным законодательством.

В административно-правовых отношениях участвуют различные физические лица, статус которых может зависеть и от других обстоятельств. Так, особым статусам наделяется физическое лицо, совершившее административное правонарушение.

Совершенствование системы государственно-публичного управления в Российской Федерации направлено на создание наиболее комфортных условий для граждан для реализации ими своих прав, взаимодействия с органами государственной власти.

Отдельную группу субъектов административного права составляют коллективные субъекты, которые определяются как иерархично-обособленные или структурно-организованные общности людей, создаваемые по инициативе ее участников либо на основании решения властного органа, обладающие административной правосубъектностью и вступающие в административно-правовые отношения как единый субъект, обладающий юридическими полномочиями².

В зависимости от характера полномочий коллективные субъекты административного права подразделяются на государственные и негосударственные организации.

К государственным организациям как субъектам административного права относятся органы государственной власти, (прежде всего, органы исполнительной власти), государственные предприятия, учреждения и их различного рода объединения (корпорации, концерны и т.п.), а также структурные подразделения органов исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией.

Особое место в системе субъектов административного права занимают органы исполнительной власти, обладающие широким кругом полномочий в сфере публичного (государственного) управления. Статьей 1 Федерального конституционного за-

¹ О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 (ред. от 11.06.2020).

² Административное право: учебник / под ред. А. И. Каплунова. С. 50–51.

кона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» определено, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляют Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Органы исполнительной власти могут обладать общей, отраслевой, межотраслевой или специальной компетенцией, иметь различные организационно-правовые формы (министерство, служба, управление, департамент и т. д.). Структура федеральных органов исполнительной власти утверждается Президентом Российской Федерации, и представлена федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, а также федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации¹.

В целях систематизации и мониторинга полномочий федеральных органов исполнительной власти Постановлением Правительства РФ от 30.04.2020 № 615 утверждено положение о реестре функций (полномочий) федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляется Правительством РФ².

Современные условия существования общества создают предпосылки для делегирования со стороны государства определенных полномочий некоммерческим организациям. Для этой цели государство наделяет указанные организации имуществом на праве собственности. Такими некоммерческими организациями являются государственные компании и корпорации. Государственная компания — это некоммерческая организация, не имеющая членства и создаваемая на основе имущественных взносов для оказания государственных услуг и выполнения иных функций с использованием государственного имущества на основе доверительного управления.

Примером такой компании является государственная компания «Российские автомобильные дороги», целью которой является:

- оказание государственных услуг и выполнение иных полномочий в сфере дорожного хозяйства;
- поддержание в надлежащем состоянии и развитие сети автомобильных дорог;
- развитие объектов дорожного сервиса и иные;

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 функций, созданная на основании федерального закона.

В качестве примеров создания государственных корпораций можно привести:

Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»;

Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»;

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 (ред. от 08.08.2023).

² О реестре функций (полномочий) федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении этих федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 615 (ред. от 30.03.2023).

Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех» и другие.

В целях осуществления различных социальных, экономических, политических функций, осуществления отдельных видов деятельности могут создаваться государственные предприятия, в частности государственные унитарные предприятия, выступающие коммерческими организациями, не наделенными правом собственности на имущество, закрепленное за ними. От имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы государственной власти Российской Федерации или органы государственной власти субъекта Российской Федерации в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. От имени Российской Федерации права собственника имущества федерального государственного предприятия могут осуществлять государственные корпорации, федеральные государственные бюджетные учреждения¹.

Государственные унитарные предприятия создаются для производства продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации; обеспечения транспортной безопасности; перевозки пассажиров городским наземным электрическим транспортом (трамваи, троллейбусы), метрополитеном и монорельсовым транспортом, обеспечения деятельности консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, а также международных организаций и их представительств, аккредитованных на территории Российской Федерации на основании международных договоров Российской Федерации; осуществления деятельности на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области по обеспечению жизнедеятельности населения и бесперебойного функционирования отраслей экономики².

В целях реализации граждан права на объединение могут создаваться общественные объединения, под которыми понимаются добровольные, самоуправляемые, некоммерческие формирования, созданные по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов.

Создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в установленном порядке, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Общественные объединения действующим законодательством наделяются рядом прав и обязанностей в сфере государственного (публичного) управления.

Для осуществления уставных целей общественное объединение, являющееся юридическим лицом, имеет право: участвовать в выработке решений органов государствен-

¹ О государственных и муниципальных унитарных предприятиях : федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ (ред. от 30.12.2021).

² О случаях создания унитарных предприятий для осуществления отдельных видов деятельности : постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2020 г. № 1148 (ред. от 27.05.2023).

ной власти и органов местного самоуправления, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование; выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти; участвовать в выборах и референдумах в установленном порядке. В тоже время, на общественные объединения возлагаются обязанности по соблюдению действующего законодательства, предоставление ежегодных отчетов об использовании своего имущества, информированию органов государственной власти о своей деятельности.

К числу субъектов административного права относятся предприятия, учреждения и иные некоммерческие организации (потребительские кооперативы, фонды и др.), осуществляющие хозяйственные, управленческие, социально-культурные и иные функции, обеспечивающие материальные и духовные потребности людей, общества и государства.

Функционирование данных субъектов не может осуществляться полностью автономно от государства. Указанные субъекты являются участниками административно-правовых отношений, возникающих в связи с осуществлением государственного контроля (надзора), лицензирования, регистрации, аккредитации и других.

§ 2. Административная правоспособность и дееспособность субъекта административного права

Субъект административного права должен обладать правосубъектностью, то есть способностью выступать в качестве субъекта правоотношения. Правосубъектность индивидуальных и коллективных субъектов имеет отличительные особенности.

Административная правоспособность разная для коллективных и индивидуальных субъектов, а именно моментом ее возникновения и прекращения. Так, для индивидуальных субъектов она возникает с рождением и прекращается со смертью, а для коллективных (органов, организаций) — с момента создания и до прекращения деятельности.

Рассматривая правосубъектность индивидуальных субъектов, в ней следует выделять три составные части: правоспособность, дееспособность и деликтоспособность.

Правоспособность — это способность физического лица иметь, в силу норм административного права, субъективные права и юридические обязанности. Административная правоспособность человека возникает в момент его рождения и прекращается смертью.

Административная дееспособность — это способность своими действиями осуществлять права и обязанности в сфере государственного (публичного) управления. Дееспособность связана с возрастом и психосоматическими свойствами лица. Полная общая административная дееспособность наступает с момента достижения восемнадцатилетия. До этого возраста несовершеннолетний обладает частичной дееспособностью. Для приобретения специальной дееспособности действующим законодательством может быть предусмотрено достижение лицом более старшего возраста. Так, например, федеральным законом «Об оружии» установлено, что право на приобретение гражданского огнестрельного оружия ограниченного поражения имеют граждане Российской Федерации, достигшие возраста 21 года.

Административная деликтоспособность как элемент правосубъектности означает способность лица нести ответственность за совершенное правонарушение. Административная деликтоспособность напрямую зависит от вменяемости лица и его возраста. Согласно законодательству об административных правонарушениях, административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения админи-

стративного правонарушения возраста шестнадцати лет. Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправного деяния находилось в состоянии невменяемости.

Применительно к правосубъектности коллективных субъектов административного права отсутствует выделение таких элементов как правоспособность, дееспособность и деликтоспособность, так как правоспособность указанных субъектов как правило наступает одновременно в полном объеме с момента их создания или регистрации. В отношении коллективных субъектов в этой связи не используется термины «дееспособность» и «деликтоспособность», которые подменяются общим понятием «правоспособность».

Административная правоспособность органов публичного управления означает способность данного органа осуществлять задачи государственного управления, вступать в связанные с этими задачами административно-правовые отношения. В этом смысле она отражает объем государственно-властных полномочий, которыми наделяется соответствующее звено системы органов государственного управления. Поскольку объем этих полномочий, а следовательно, задач и конкретных функций определяется компетенцией каждого такого органа, юридической основой его административной правоспособности является установленная для него компетенция¹.

Компетенция органов государственного управления находит свое выражение в положениях об этих органах, утверждаемых в установленном порядке (например, положение о министерстве), а также и в других нормативных актах, в которых указываются задачи и полномочия органов, не предусмотренные в действующих положениях. В положениях и иных нормативных актах предусматриваются виды правоотношений, в которых могут участвовать данные органы государственного управления. В подавляющем большинстве случаев эта возможность является фактической обязанностью соответствующих органов управления.

Кроме того, предусматривается и круг юридически-властных полномочий, которые орган использует в качестве стороны административно-правовых отношений, то есть полномочий по изданию нормативных и индивидуальных актов, по обеспечению их исполнения, по применению принудительных мер.

Общая компетенция данного органа государственного управления распределяется соответствующим образом между его структурными подразделениями, каждое из которых в той или иной степени участвует в осуществлении задач исполнительно-распорядительного характера, поставленных перед органом в целом. Так, в аппарате министерства такими подразделениями являются главные управления, управления и отделы. Каждое такое звено также обладает административной правоспособностью, что закрепляется в утверждаемых в установленном порядке положения о них.

Следует различать общую и специальную административную правоспособность органов управления. Для общей правоспособности характерна способность осуществлять исполнительно-распорядительную деятельность вообще; для специальной — способность осуществлять специальные задачи в этой области, не свойственные каждому органу государственного управления. Так, например, не каждый орган управления вправе применять непосредственно меры административного принуждения. Необходимые полномочия по их применению составляют содержание специальной правоспособности².

¹ Козлов Ю. М. Избранные труды: сборник научных трудов. М.: Проспект, 2017. С. 101–102.

² Козлов Ю. М. Избранные труды: сборник научных трудов. С. 101–102.

Административная правоспособность предприятий, учреждений и организаций возникает с момента их государственной регистрации и predetermined целями и задачами их создания и функционирования.

§ 3. Структура и содержание административно-правового статуса человека и гражданина

Взаимоотношения, которые возникают между человеком и государством в сфере государственного управления, фиксируются государством в юридической форме прав, свобод, обязанностей и требуют четкого административно-правового урегулирования и упорядоченности. Только в этом случае можно говорить о возможности реальной ответственности государства и гражданина друг перед другом.

Прежде чем рассматривать вопросы административно-правового статуса следует остановить внимание о разграничении таких правовых терминов, как «личность» и «гражданин», так как они не являются тождественными. Под личностью понимается физическое лицо, то есть человек. Гражданство — категория политико-правовая. Гражданин в административно-правовых отношениях — физическое лицо, находящееся в постоянных устойчивых политико-правовых связях с государством с установлением взаимных прав и обязанностей, имеющее документальное подтверждение этой связи и которое может реализовывать свои государственно-властные полномочия.

Из сказанного следует, что личность — более широкое понятие, чем гражданин. Личность может быть как гражданином РФ (обычным, почетным, с двойным гражданством), так и лицом без гражданства, иностранным гражданином.

Анализ законодательства Российской Федерации показывает, что понятие «гражданин» может употребляться в широком смысле, и под ним подразумеваются все лица, находящиеся на территории Российской Федерации. Так, субъектом административной ответственности по КоАП РФ являются все граждане независимо от их гражданства. Например, административную ответственность по ст. 6.1.1 КоАП РФ несут все, в том числе и иностранные граждане, и лица без гражданства.

Следует отметить, что административно-правовые отношения достаточно динамичны и гражданин в них понимается не просто как физическое лицо. Следует понимать, что административно-правовой статус в таких отношениях может быть связан с двумя моментами:

1. Гражданин выступает от своего имени, лично.
2. Гражданин наделен государственно-властными полномочиями и в этом случае он приобретает специальный статус — государственного служащего и выступает от имени государства.

Именно для рассмотрения вопросов темы необходимо понимать, что в административно-правовых отношениях понятие «гражданин» включает только те правовые связи с государством, в которых он выступает от себя лично, либо, даже если он наделен государственно-властными полномочиями, он их не реализует в данном правовом отношении.

Таким образом, гражданин в административно-правовых отношениях как лицо, выступающее от себя лично и не наделенное государственно-властными полномочиями либо наделенное, но в данных конкретных правоотношениях их не реализующее.

Слово «статус» произошло от латинского status — состояние, положение.

Административно-правовой статус как часть общего правового статуса, рассматривается в сочетании с реализацией в сфере исполнительной власти прав и свобод, а также с выполнением возложенных на граждан обязанностей.

В целом, административно-правовой статус субъектов административного права — это нормативно закрепленное положение индивидуальных и коллективных лиц, обладающих возможностью выступать в качестве субъектов административно-правовых отношений, и наделенных определенными права и обязанностями в сфере государственного (публичного) управления.

Административно-правовой статус граждан в сфере государственного управления определяется разнообразными по юридической силе нормативными актами: а) международными правовыми актами, ратифицированными Российской Федерацией; б) Конституцией РФ; в) федеральными законами РФ и субъектов РФ; г) подзаконными нормативно-правовыми актами.

Административно-правовой статус граждан в общем является равным, однако, в тех или иных административно-правовых отношениях для каждого гражданина он может изменяться. В административно-правовой науке выделяют три его вида:

- общий;
- специальный;
- индивидуальный.

Общий административно-правовой статус гражданина характеризуется совокупностью прав, свобод и обязанностей, которые предоставлены и гарантированы каждому гражданину Конституцией РФ и текущим административным законодательством для реализации их в сфере государственного управления.

Специальный административно-правовой статус отражает особенности правового положения определенных групп граждан. Например, водитель транспортного средства имеет дополнительные права и обязанности, связанные с управлением транспортным средством, установленные Правилами дорожного движения. К таким статусам можно отнести граждан, получивших разрешение на оружие, вынужденных переселенцев, иностранных работников и других. Граждане, обладающие такого рода статусом, наделяются специальными правами, льготами, либо на них возлагаются специальные обязанности, которые дополняют и существенно развивают содержание общего административно-правового статуса гражданина.

Индивидуальный административно-правовой статус гражданина включает совокупность персонифицированных прав и обязанностей конкретного гражданина. Если общий и специальные административно-правовые статусы гражданина отличаются стабильностью, они изменяются лишь в нормативном порядке, то индивидуальный административно-правовой статус подвижен, динамичен, он меняется вместе с теми изменениями, которые происходят в жизни гражданина, то есть по его воле.

Исходя из теоретического понимания структуры административно-правового статуса, следует выделить его элементы.

Элементами административно-правового статуса гражданина Российской Федерации являются принципы, гражданство, права и обязанности, гарантии, а также юридическая ответственность.

Основы административно-правового статуса гражданина Российской Федерации определяются в принципах, закрепляющих основополагающие идеи, руководящие начала, отражающие сущность и содержание рассматриваемого правового статуса. К числу основных принципов административно-правового статуса гражданина Российской Федерации можно отнести приоритет прав и свобод человека и гражда-

нина, законность, гарантированность, равенство, и другие. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, в том числе, в административно-правовой сфере, признаются обязанностью государства.

Следующим элементом статуса является гражданство, которое следует рассматривать в качестве устойчивой правовой связи лица с Российской Федерацией, выражающейся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Устойчивость и постоянство гражданства выражаются в том, что данная правовая связь с государством не зависит от места нахождения гражданина Российской Федерации, так как Российская Федерация предоставляет через свои дипломатические представительства и консульские учреждения защиту и покровительство гражданам Российской Федерации, находящимся за ее пределами.

Основу правового статуса гражданина Российской Федерации составляют права и обязанности.

Реализация гражданином своего административно-правового статуса происходит в форме использования гражданином своих прав или выполнения им своих обязанностей в сфере государственного управления.

Следует учитывать, что наиболее важную роль в отношениях гражданина с органами исполнительной власти (в административно-правовых отношениях с участием граждан) играют конституционные права граждан, закрепленные в главе 2 Конституции Российской Федерации.

Субъективные права граждан Российской Федерации как элемент административно-правового статуса можно подразделить на общие и специальные. Первая группа прав связана с общим правовым статусом гражданина, можно выделить личные, политические, социальные, экономические, информационные права. Вторая группа прав предоставляет гражданам возможность принимать участие в управлении делами общества и государства, то есть непосредственно связана со сферой государственного (публичного) управления.

Нормы административного права конкретизируют механизм реализации конституционных прав граждан, в том числе и тех, которые являются административно-правовыми.

В сфере государственного управления реализуются следующие конституционные права граждан:

- право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ);

- право на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ);

- право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства на территории Российской Федерации (ст. 27 Конституции РФ);

- право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ст. 23 Конституции РФ);

- право на судебную защиту прав и свобод гражданина в части обжалования незаконных решений и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ст. 46 Конституции РФ);

- право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования (ст. 31 Конституции РФ) и другие.

Анализ отдельных прав и обязанностей показывает, что они хотя и определяют основу конституционно-правового статуса граждан, одновременно определяют дальнейшую реализацию их административно-правового статуса.

Указанные права, которые возникают в сфере государственного управления, регламентируются Конституцией Российской Федерации и конкретизируются в федеральных законах и иных нормативных правовых актов, являющихся источниками административного права. Так, ст. 27 Конституции РФ закрепляет, что «...каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства», порядок регистрации по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ регулируется Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ¹ и иными подзаконными актами. Право на судебную защиту, регламентированное ст. 46 Конституции РФ, реализуется посредством направления административного искового заявления в суд в целях обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов в сфере публичных правоотношений от незаконных действий органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц.

Вместе с тем, следует учитывать тот факт, что государство установило достаточно широкий круг прав граждан, вопросы реализации и ограничения которых, регулируются лишь нормами административного права. К таким правам следует отнести право на управление транспортным средством, право на оружие, право на частную детективную и охранную деятельность, право на медицинскую помощь и другие.

Выполнение гражданами своих обязанностей, закрепленных в нормах административного права, также является формой реализации ими своего административно-правового статуса.

Аналогично нормы административного права зачастую более конкретно регулируют отношения, связанные с выполнением гражданами тех или иных конституционных обязанностей. Обязанности как элемент административно-правового статуса гражданина Российской Федерации коррелируются с положением части 2 статьи 15 Конституции РФ, в соответствии с которым граждане должны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Так, например, выполнение гражданином своей конституционной обязанности по защите Отечества (ст. 59 Конституции) конкретизируется в нормах административного права, содержащихся в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ. Что касается большей части обязанностей граждан они содержатся в отдельных законах или подзаконных актах Российской Федерации, содержащих нормы административного права. Например, обязанность иметь паспорт гражданина РФ лицам, достигшим 14-летнего возраста.

Следующим элементом административно-правового статуса граждан были обозначены административно-правовые гарантии прав и свобод, которые представляют собой условия, при которых прав и свободы граждан в государственном управлении реализуются.

Система гарантий прав и свобод граждан в государственном управлении может быть изучена посредством рассмотрения различных способов их классификации.

Так, выделяют общие и специальные; государственные и общественные; прямые и косвенные; судебные и внесудебные гарантии.

¹ О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации : федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 31.07.2023).

Рассмотрим основную классификацию. Под общими гарантиями обычно понимают экономические, политические, организационные.

Так, политические гарантии предполагают приоритет личности и гражданина в обществе и в государстве, признание прав и свобод человека высшей ценностью, многопартийность, идеологическое разнообразие, сильную и устойчивую государственную власть.

Экономические гарантии выражаются в эффективной работе объектов промышленности, аграрного сектора, устойчивой денежной и финансов-кредитной системы, обеспечении роста благосостояния граждан за счет выплаты заработной платы, пособий, субсидий и другого.

Организационные гарантии прав и обязанностей граждан представляют собой разветвленную систему государственных органов, которые реализуют правоохранительные, контрольно-надзорные и иные функции, а также общественных организаций на всех уровнях государственного управления: федеральном и субъектов РФ (например, органы внутренних дел, судебные органы и другие). Это обусловлено тем, что все эти организационные структуры повседневно на основе и во исполнение законов осуществляют деятельность по практическому претворению в жизнь предоставленных гражданам прав и свобод и возложенных на них обязанностей.

Отраслевым видом юридических гарантий выступают административно-правовые гарантии, роль которых, несомненно, более высока, так как они представляют собой административно-правовые средства обеспечения прав граждан, административно-правовые формы и способы их защиты.

О гарантированности прав граждан можно говорить в том случае, если каждому праву будет соответствовать законодательно закрепленная соответствующая обязанность, подкреплённая ответственностью за ее невыполнение.

Вместе с тем, субъективные права и свободы граждан в сфере государственного управления обеспечиваются не только административно-правовыми гарантиями.

Так, например, надзор, осуществляемый органами прокуратуры, включает наблюдение за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, их должностными лицами (например, в сфере миграции, исполнения законодательства по профилактике безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних и других), субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания (например, специальные учреждения для содержания лиц, подвергнутых административному выдворению, депортации или реадмиссии и другие), а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Вместе с тем, как юридические гарантии защищают не только субъективные права граждан в сфере государственного управления, так и нормы административного права устанавливают не только административно-правовые гарантии этих прав, то есть административное право универсально.

В механизме государственно-правовой регуляции административно-правовые гарантии выполняют охранительную и обеспечительную функции¹. Они призваны создавать режим дисциплины и законности в деятельности субъектов административно-правовых отношений, формировать необходимые организационно-правовые условия

¹ Фесько Д. С. Административно-правовые гарантии прав граждан и юридических лиц при осуществлении государственного контроля и надзора: природа, понятие, виды // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2018. № 3. С. 165–171.

для беспрепятственной реализации гражданами принадлежащих им прав и исполнения ими обязанностей в сфере государственного управления. Особенность таких гарантий в том, что они защищают права граждан в административно-правовых отношениях, пресекают их несоблюдение и в случае необходимости обеспечивают их восстановление.

Среди административно-правовых гарантий можно выделить следующие:

- судебная защита;
- правоохранительная деятельность органов государственной власти и управления;
- институт заявлений и жалоб граждан.

В аспекте административного права о судебной защите следует говорить в рамках реализации норм Кодекса административного судопроизводства, который регламентирует административно-юстиционные отношения, возникающие при осуществлении административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, мировыми судьями административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий¹.

В правоохранительной деятельности органов государственной власти и управления реализуются административно-правовые средства, направленные на охрану прав и свобод граждан. Так, например, органы внутренних дел (полиции) в целях защиты прав и свобод граждан применяют меры административного принуждения и государством установлены условия и порядок применения данных мер. Нормативно-правовую основу реализации данной гарантии создает Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»².

Институт заявлений и жалоб граждан создает такие условия, при которых граждане в административном порядке могут защитить свои права или потребовать их восстановления в случае нарушения со стороны государственных органов и их должностных лиц. Правовые отношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также установлением порядка рассмотрения заявлений и жалоб граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами регулируются Федеральным законом 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³.

В юридической литературе отмечается, что осуществление ряда субъективных прав и свобод невозможно вне процессуальной формы, которая выступает как одна из юридических гарантий прав личности. По мнению Н. В. Витрука, можно выделить две процессуальные формы реализации субъективных прав: инициативную (субъект сам определяет порядок реализации) и процессуально-процедурную (порядок реали-

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (ред. от 24.07.2023).

² О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

³ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

зации предусматривает закон)¹. Следует отметить, что субъективные права граждан осуществляются только в процессуально-процедурной форме.

Современный этап развития общественных отношений, внедрение в сферу государственного управления современных информационных технологий бесспорно требует совершенствования действующего законодательства с точки зрения повышения эффективности правореализации, всех его форм, методов и направлений, где критерием эффективности будет являться достижение тех целей, которые стоят перед государством. Однако не следует забывать, что основные субъективные права и свободы граждан, в том числе в сфере государственного управления остаются в приоритете, а также механизмы их осуществления.

Включение юридической ответственности в структуру административно-правового статуса граждан является одной из дискуссионных проблем современного административного права. Нормы административного права регламентируют дисциплинарную, материальную и собственно административную ответственность. Несмотря на дискуссионность данного вопроса, мы можем констатировать, что реальное осуществление прав граждан, должно подкрепляться корреспондирующей обязанностью, закреплённой законодательно и ответственностью за ее невыполнение.

§ 4. Особенности и содержание административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства

Определение особенностей административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства основывается на нормах Конституции РФ. Так, ст. 62 Конституции РФ закрепляет, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Такие случаи закреплёны, прежде всего, в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (далее — Федеральный закон № 115), Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ, Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ и иными федеральными законами. Вместе с тем отдельные вопросы реализации правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации определяются международными актами Российской Федерации (например, декларациями, соглашениями о реадмиссии и другими).

В соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», иностранный гражданин — это физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. Лицо без гражданства — это физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

¹ Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 203.

Правовой статус лиц без гражданства (апатридов) в соответствии с законодательством приравнивается к статусу иностранного гражданина, о чем закреплено в ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 115. Исключение составляют случаи, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан.

Состояние без гражданства может быть абсолютным и наступает с момента рождения, а может быть относительным и наступает вследствие утраты гражданства по каким-либо основаниям (например, выход из гражданства Российской Федерации).

На международном уровне вопросы правового положения лиц без гражданства регулируется рядом таких международных актов, как Конвенция ООН «О статусе апатридов» 1954 г. и Конвенция ООН «О сокращении безгражданства», 1961 г. Несмотря на то, что данные документы не ратифицированы Российской Федерацией, однако, их положения фактически признаются и нашли отражение в национальном законодательстве. В Конвенции ООН «О сокращении безгражданства» закреплено: «Любое договаривающееся государство должно предоставлять свое гражданство любому рожденному на его территории лицу, которое иначе было бы апатридом». Примером могут служить требования, установленные в качестве условий приобретения гражданства, а также закрепление шестимесячного срока со дня нахождения ребенка, родители которого неизвестны, до момента предоставления ему российского гражданства, в течение которого он остается апатридом. Нормы Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (далее — Федеральный закон № 62) в данном случае соответствуют положениям Конвенции 1961 г. лишь в том, что признают ребенка, родители которого неизвестны, гражданином Российской Федерации.

Документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина в РФ, являются паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором РФ в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина.

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) временное удостоверение личности лица без гражданства в Российской Федерации;
- 4) вид на жительство;
- 5) иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

В целях более полного уяснения правовых статусов иностранных граждан и лиц без гражданства рассмотрим их классификации по различным критериям:

- а) по режиму пребывания (проживания) на территории Российской Федерации:
 - временно пребывающие — лица, прибывшие в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившие миграционную карту, но не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание;

— временно проживающие — лица, получившие разрешение на временное проживание;

— постоянно проживающие — лица, получившие вид на жительство;

— следующие через территорию РФ проездом на основании транзитной визы или в безвизовом порядке, как правило, без права на остановку. В случае транзитного проезда иностранного гражданина через территорию Российской Федерации в безостановочном режиме на участках транспортных магистралей; в форме беспересадочного полета воздушным транспортом или, если они следуют транзитом через территорию РФ на самолете международной авиалинии с пересадкой в аэропорту на территории РФ (могут находиться только на территории аэропорта); нахождения в качестве пассажиров на борту круизных судов, прибывающих в Российскую Федерацию через морские и речные порты, открытые для международного пассажирского сообщения, если стоянка круизного судна в российском порту не превышает 72 часа, транзитная виза не требуется.

б) по степени подчиненности юрисдикции РФ:

— иностранные граждане, обладающие дипломатическим иммунитетом (послы, посланники, сотрудники дипломатических представительств и консульских учреждений, статус которых подтверждается дипломатическим паспортом и соответствующей визой) не подлежат юрисдикции судебных или административных органов государства пребывания, пользуются иммунитетом от уголовной, гражданской и административной юрисдикции¹;

— иностранные граждане, не обладающие дипломатическим иммунитетом.

в) в зависимости от способа въезда на территорию РФ:

— иностранные граждане, прибывшие из государств, с которыми у Российской Федерации установлен визовый режим въезда и выезда. К таким государствам относятся государства дальнего зарубежья, а также Литва, Латвия, Эстония, Грузия и Туркменистан;

— иностранные граждане, прибывшие из государств, с которыми у РФ установлен безвизовый режим въезда и выезда. В основном это государства, входившие в состав СССР (Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Республика Таджикистан, Республика Узбекистан, Республика Украина), со многими из них у Российской Федерации заключены соглашения об упрощенном порядке въезда.

г) в зависимости от цели нахождения на территории РФ:

— беженцы;

— получившие временное убежище;

— иностранные работники, в том числе высококвалифицированные специалисты;

— участники Государственной программы оказания содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом;

— иностранные студенты.

д) в зависимости от наличия (отсутствия) законных оснований для нахождения на территории Российской Федерации:

— легальные мигранты;

¹ Венская конвенция о консульских сношениях (заключена в г. Вене 24.04.1963) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLV. М., 1991. С. 124–147 ; Венская конвенция о дипломатических сношениях (заключена в г. Вене 18.04.1961) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 18. Ст. 221.

— нелегальные мигранты.

Термин «нелегальный мигрант» применяют к мигрантам, нарушающим правила пребывания в стране, а также к любым другим лицам, которые не имеют разрешения на пребывание в принимающей стране (недокументированные мигранты или мигранты с неурегулированным правовым статусом).

е) в зависимости от условий привлечения к трудовой деятельности:

— иностранные работники, осуществляющие трудовую деятельность на основании разрешений на работу;

— иностранные работники, осуществляющие трудовую деятельность на основании патентов.

Таким образом, при рассмотрении вопросов административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства необходимо учитывать классификации, рассмотренные выше.

К особенностям правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства можно отнести следующие:

1. Ограничения на осуществления отдельных видов деятельности и замещение отдельных должностей. Так, в Федеральном законе № 115 в ст. 14 и 15 установлены ограничения, а именно, иностранные граждане и лица без гражданства:

— не имеют права замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации;

— не могут быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;

— не могут быть командиром гражданского воздушного судна, если иное не установлено федеральным законом;

— не могут быть принятыми на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации. К таким объектам относятся объекты и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований; структурные подразделения по защите государственной тайны и подразделения, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну, органов государственной власти и организаций; организации, в состав которых входят радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, на которых осуществляются разработка, производство, испытания, эксплуатация, хранение, транспортировка и утилизация ядерного оружия и другие¹.

— не могут заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен отдельными федеральными законами. Так, например, для замещения должности Президента РФ, федерального судьи, депутата, аудитора Счетной палаты требуется наличие гражданства Российской Федерации;

— установлены ограничения на использование хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности, иностранных работников, которые устанавливаются Правитель-

¹ Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу : постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 755 (ред. от 04.02.2011).

ством ежегодно (например, в сферах строительства, оптовой и розничной торговли, спорта и других).

2. Иностранные граждане и лица без гражданства могут быть допущены к государственной тайне на определённых условиях, а именно, иностранные граждане допускаются к государственной тайне на основании международного договора, предусматривающего обязательства иностранного государства или международной организации по защите передаваемых им сведений, составляющих государственную тайну. Лица без гражданства могут быть допущены к сведениям, составляющим государственную тайну, на основании решения Правительства Российской Федерации, кроме сведений особой важности и совершенно секретных сведений, к которым они не допускаются¹.

3. Иностранные граждане и лица без гражданства не могут избирать и быть избранными в органы государственной власти, а также не обладают правом на участие в государственном референдуме. Исключение составляют иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования.

4. Имеют право на свободу передвижения по территории Российской Федерации, но с условием уведомления органов внутренних дел и в соответствии с действующим миграционным законодательством. Данное положение закреплено ст. 11 Федерального закона № 115. Например, временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место жительства в пределах субъекта РФ, где ему выдано разрешение на временное проживание, а также вне пределов данного субъекта, за исключением участников Государственной программы оказания содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом (далее — Госпрограмма) и членов их семей. Временно пребывающие иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с законодательством, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые требуется специальное разрешение. К таким территориям относятся территории закрытых административно-территориальных образований, территории, на которых введено чрезвычайное или военное положение, территории (объекты), в пределах которых (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, зоны экологического бедствия, пограничная зона и другие.

5. К иностранным гражданам и лицам без гражданства могут применяться меры административного принуждения в случае совершения ими противоправного деяния или утраты оснований для законного пребывания (проживания), которые не применяются к гражданам РФ. К таким мерам относятся: административное выдворение за пределы РФ, депортация, реадмиссия и иные меры.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства (далее — административное выдворение) реализуется в двух формах: 1) принудительное и контролируемое перемещение указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации; 2) контролируемый самостоятельный выезд иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП РФ). Дан-

¹ Об утверждении Положения о порядке допуска лиц, имеющих двойное гражданство, лиц без гражданства, а также лиц из числа иностранных граждан, эмигрантов и реэмигрантов к государственной тайне : постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 1998 г. № 1003 (ред. от 18.03.2016).

ный вид административного наказания применяется в качестве основного и дополнительного, постановление по делу об административном правонарушении выносится федеральным судьей.

Федеральный закон № 115 закрепил в ст. 31 депортацию, которая заключается в принудительной высылке иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации. В отличие от административного выдворения депортация как мера административного принуждения применяется во внесудебном порядке в следующих случаях: а) сокращение срока временного пребывания (проживания) в случаях, установленных законодательством¹, и неисполнение обязанности выезда из Российской Федерации в течение трех дней; б) аннулирование вида на жительство и разрешения на временное проживание и неисполнение обязанности выезда из Российской Федерации в течение 15 дней. Кроме того, глава V.1. Федерального закона № 115 регламентирует вопросы передачи и приема иностранных граждан в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии. Решение о реадмиссии принимается должностным лицом МВД России при наличии международного соглашения РФ с другим государством, в случае отсутствия или утраты законных оснований для пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории РФ.

В соответствии с п. 10 ст. 31 и п. 6 ст. 34 Федерального закона № 115 иностранные граждане, подлежащие депортации или административному выдворению за пределы Российской Федерации, могут быть переданы Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии.

Применение административного выдворения, депортации и реадмиссии предполагает достаточно строгие последствия, так как ограничивает последующий въезд в Российскую Федерацию — в течение 5 лет, в случае их неоднократного применения (два и более раз) — в течение десяти лет. Кроме того, принятие решения об административном выдворении, депортации или реадмиссии может сопровождаться содержанием иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых такое решение выносится, в специальных учреждениях.

Законодательство РФ определяет порядок временного пребывания иностранных граждан, их постоянного или временного проживания в Российской Федерации, а также особый порядок их въезда, выезда на территорию РФ, миграционного учета, и передвижения по ее территории. Все это определяет законный порядок миграционных процессов. В случае нарушения законодательства в сфере миграции и незаконного пребывания на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства миграция характеризуется как незаконная (нелегальная). Миграционное законодательство не закрепляет понятие «незаконная миграция». Вместе с тем в науке административного права сложилось следующее определение, в котором под незаконной (нелегальной) миграцией понимается въезд в Российскую Федерацию, пребывание (проживание) на ее территории, выезд из Российской Федерации, а также транзитный проезд через ее территорию иностранных граждан и лиц без гражданства, осуществляющиеся в нарушение установленных законодательством правил и ведущие к применению

¹ Об утверждении Порядка принятия решения о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации : приказ МВД России от 22 ноября 2021 г. № 926 (ред. от 12.10.2022).

к иностранным гражданам и лицам без гражданства мер государственного принуждения. Нарушение установленных правил может выражаться как в различных деяниях, а именно, во въезде на территорию РФ с нарушением установленных правил, в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, утрате таких документов и необращении с соответствующим заявлением в уполномоченный орган МВД России, а также уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении срока пребывания (проживания) в Российской Федерации, а равно нарушении правил транзитного проезда через территорию РФ, а также в иных случаях утраты иностранными гражданами и лицами без гражданства законных оснований для их нахождения на территории РФ (например, в случае сокращения срока их пребывания и невыезда в установленный период из РФ). Тенденцией развития законодательства Российской Федерации в сфере противодействия незаконной миграции является активная борьба с правонарушениями в сфере миграции, вследствие чего, предусматривается юридическая ответственность за нарушения правовых норм в этой сфере, а также применение иных мер административного принуждения. Кроме того, на современном этапе государством уделяется особое внимание профилактической деятельности с целью предупреждения фактов нелегальной миграции и негативного воздействия ее последствий на социально-экономические и политические процессы как в РФ, так и в мире. Большинство задач в сфере регулирования миграционных процессов, в том числе с участием иностранных граждан и лиц без гражданства, и противодействия незаконной миграции решается МВД России и его территориальными органами.

Частью административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства выступают их права и обязанности в сфере миграции. Так, можно отметить различие в миграционных статусах временно пребывающих, временно проживающих и постоянно проживающих на территории РФ иностранных граждан. Временно пребывающие иностранные граждане пребывают в РФ на основании визы (в случае визового въезда) или миграционной карты. Миграционная карта — документ, содержащий сведения о въезжающем в Российскую Федерацию иностранном гражданине или лице без гражданства, о сроке их временного пребывания в Российской Федерации, подтверждающий право иностранного гражданина или лица без гражданства, прибывшем в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на временное пребывание в Российской Федерации, а также служащий для контроля за его временным пребыванием в Российской Федерации. Виза — разрешение на въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации по истечении установленного срока для иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших из государств с визовым режимом. Срок временного пребывания иностранного гражданина, прибывшего в визовом порядке, определяется сроком действия визы. Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать **девяносто суток суммарно в течение каждого периода в сто восемьдесят суток**, за исключением случаев, предусмотренных миграционным законодательством, а также в случае, если такой срок не был продлен. При этом непрерывный срок временного пребывания в Российской Федерации указанного иностранного гражданина не может превышать девяносто суток. Временно пребывающие иностранные граждане обязаны стать на миграционный учет по месту пребывания; выехать по истечении срока их пребывания; пройти в установленные сроки обязательную дактилоскопическую регистрацию, фотографирование и медицинское освиде-

тельство; иметь действующий на территории РФ договор (полис) ДМС, либо договор о предоставлении платных медицинских услуг, заключенный с медицинской организацией в субъекте РФ, на территории которого они намерены осуществлять трудовую деятельность, либо полис ОМС.

Постановка на учет по месту пребывания определяет, что иностранный гражданин обязан по прибытии к месту пребывания, не являющемуся его местом жительства, обратиться к принимающей его стороне (физическому или юридическому лицу), которая не позднее семи дней с момента прибытия иностранного гражданина к месту пребывания обязана уведомить органы внутренних дел о прибытии иностранного гражданина посредством личного обращения в подразделение по вопросам миграции территориального органа внутренних дел либо в Многофункциональный центр оказания государственных и муниципальных услуг (далее — МФЦ) или на почту.

Иностранный гражданин, который временно проживает в Российской Федерации, имеет разрешение на временное проживание, которое подтверждает его статус. Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года, если иное не предусмотрено законодательством. Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации, если иное не установлено законодательством. При получении разрешения на временное проживание иностранный гражданин обязан пройти медицинское освидетельствование, зарегистрироваться в 7-дневный срок с момента его выдачи по месту жительства, в течение двух месяцев со дня истечения очередного года со дня получения им разрешения на временное проживание и ежегодно обязан лично или с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая единый портал государственных и муниципальных услуг (далее — ЕПГУ), подавать в территориальный орган МВД России по месту получения разрешения на временное проживание уведомление о подтверждении своего проживания в Российской Федерации с приложением справки о доходах, копии налоговой декларации или иного документа, подтверждающего размер и источник дохода данного иностранного гражданина за очередной год со дня получения им разрешения на временное проживание.

Иностранные граждане, проходящие обучение по очной форме по программе бакалавриата, программе специалитета, программе магистратуры, программе ординатуры, программе ассистентуры-стажировки, имеющим государственную аккредитацию, или по программе подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) в государственной образовательной или государственной научной организации имеют право получить разрешение на временное проживание в целях получения образования.

Статус постоянно проживающего иностранного гражданина подтверждает вид на жительство, который может быть выдан иностранному гражданину, прожившему в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание. В случаях, установленных п. 2 ст. 8 Федерального закона № 115 законодательством вид на жительство выдается без получения разрешения на временное проживание. Вид на жительство выдается без ограничения срока действия. Исключение составляют: вид на жительство лица без гражданства (срок 10 лет); вид на жительство в форме карты с электронным носителем (срок 10 лет); вид на жительство высококвалифицированного специалиста и членов его семьи (срок действия вида на жительство определен срок действия разрешения на работу, выданного указанному высококвалифицированному специалисту). При получении вида на жительство ино-

иностранец обязан пройти медицинское освидетельствование, зарегистрироваться в 7-дневный срок с момента его выдачи по месту жительства, обязан в течение двух месяцев со дня истечения очередного года со дня получения им вида на жительство подать уведомление о подтверждении своего проживания в Российской Федерации в территориальный орган МВД России по месту своего жительства. Уведомление может быть подано лично либо в установленном порядке почтовым отправлением, либо путем направления в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе сети Интернет, включая ЕПГУ. Однако по истечении каждого пятого года постоянного проживания в Российской Федерации такое уведомление подается иностранным гражданином только лично непосредственно в территориальный орган МВД России. Вид на жительство подлежит замене в случае: а) достижения иностранным гражданином возраста четырнадцати лет, двадцати лет и сорока пяти лет; б) изменения иностранным гражданином в установленном порядке фамилии, имени, сведений о дате (числе, месяце, годе) и (или) месте рождения, гражданской принадлежности; в) изменения пола; г) непригодности вида на жительство для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения или других причин; д) обнаружения неточности или ошибки в произведенных в виде на жительство записях о фамилии, об имени, о дате (числе, месяце, годе) и (или) месте рождения; е) окончания срока действия вида на жительство.

Статьи 7, 7.1, 9 Федерального закона № 115 закрепляют основания отказа в выдаче и аннулирования разрешения на временное проживание и вида на жительство.

Кроме того, законодательством определяются и особые условия участия иностранных граждан в трудовых отношениях на территории РФ. Легализация иностранными гражданами миграционно-правового статуса в РФ посредством оформления разрешительных документов, предоставляющих право на осуществление трудовой деятельности, в большинстве случаев является основополагающей. Так, иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных законодательством.

По общему правилу, иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность в случае, если он достиг возраста восемнадцати лет, при наличии разрешения на работу или патента. Патент выдается иностранным гражданам, прибывшим в РФ в порядке, не требующем получения визы.

Иностранец, прибывший в Российскую Федерацию в целях, не связанных с осуществлением трудовой деятельности, в порядке, не требующем получения визы, имеет право без выезда за пределы Российской Федерации изменить цель визита в Российскую Федерацию для осуществления трудовой деятельности.

Иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также имеющие право на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации без разрешения на работу или патента в соответствии с Федеральным законом № 115 или международными договорами Российской Федерации, подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации и фотографированию, а в установленных законом случаях и медицинскому освидетельствованию.

Законодательством устанавливаются особенности трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в визовом порядке, которым для въезда и осуществле-

ния трудовой деятельности необходимо оформить визу в целях работы (ст. 18 Федерального закона № 115). Основанием оформления визы является приглашение работодателя. Квота приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и разрешений на работу ежегодно утверждается Правительством Российской Федерации по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан. Например, на 2023 год утверждены следующие квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы: а) 123 943 приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности; б) 123 943 разрешений на работу¹.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему выданы разрешение на работу или патент, а также по профессии (специальности, должности, виду трудовой деятельности), не указанной в разрешении на работу.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого ему разрешено временное проживание.

Иностранных граждан, которые имеют опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, выделяют в отдельную группу — высококвалифицированные специалисты. При соблюдении условия об установленном уровне заработной платы в зависимости от области деятельности такие граждане признаются высококвалифицированными специалистами, получая особый миграционный статус. Особенности осуществления ими трудовой деятельности в РФ регламентированы ст. 13.2 Федерального закона № 115.

Для создания благоприятного миграционного климата государство предоставило высококвалифицированным специалистам множество различных преференций:

1) на них не распространяются квоты на выдачу приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и на выдачу разрешений на работу, допустимая доля иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на всей территории Российской Федерации, установлена Правительством Российской Федерации;

2) работодателю и заказчику не требуется получать разрешение на привлечение высококвалифицированных специалистов и использование их труда;

3) им не требуется представлять медицинские справки для получения разрешения на работу (сохраняется только необходимость представления сертификата об отсутствии у него ВИЧ-инфекции в случае, если он ходатайствует о визе на срок более трех месяцев);

4) разрешение на работу высококвалифицированному специалисту выдается на срок действия заключенного им трудового договора или гражданско-правового дого-

¹ Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2023 год : постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2022 г. № 2171.

вора на выполнение работ (оказание услуг) с привлекающим его работодателем или заказчиком работ (услуг), но не более чем на три года. Указанный срок действия разрешения на работу может быть неоднократно продлен на срок действия трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), но не более чем на три года для каждого такого продления. В случае, если в соответствии с трудовым договором или гражданско-правовым договором на выполнение работ (оказание услуг) предполагается осуществление высококвалифицированным специалистом трудовой деятельности на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, данному высококвалифицированному специалисту выдается разрешение на работу, действующее на территориях этих субъектов Российской Федерации;

5) обыкновенная многократная рабочая виза им также выдается на срок действия договора, но не свыше трех лет, с последующим продлением срока действия указанной визы на срок действия трудового договора или гражданско-правового договора, но не более чем на три года для каждого такого продления;

6) вид на жительство оформляется на срок действия договора не только самому специалисту, но и членам его семьи, причем он выдается сразу независимо от срока нахождения в РФ. В течение срока действия разрешения на работу, выданного высококвалифицированному специалисту, члены его семьи вправе осуществлять на территории Российской Федерации трудовую деятельность при наличии у них разрешения на работу, полученного ими в соответствии с законодательством, а также получать образование в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, и осуществлять иную деятельность, не запрещенную законодательством Российской Федерации;

7) после досрочного расторжения договора с одним работодателем высококвалифицированный специалист в течение 30 рабочих дней вправе искать нового работодателя, а выданные им ранее разрешение на работу, виза и вид на жительство сохраняют свое действие;

8) в соответствии с п. 3 ст. 224 Налогового кодекса РФ им предоставляются преференции в области налогового режима, так как ставка налога на доходы физических лиц в отношении доходов от осуществления ими трудовой деятельности составляет 13 % независимо от их налогового статуса — резидент или нерезидент Российской Федерации.

Иностранный гражданин вправе самостоятельно заявить о себе как о высококвалифицированном специалисте, обратившись в представительство МВД России в государстве гражданства данного иностранного гражданина либо в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации с ходатайством, содержащим сведения, подтверждающие опыт его работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности (включая подтверждающие компетентность и уровень квалификации иностранного гражданина рекомендации лиц или организаций) и согласие на внесение указанных сведений в банк данных об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности, и на представление указанных сведений потенциальным работодателям или заказчикам работ (услуг) на территории Российской Федерации.

Иностранные граждане и лица без гражданства при въезде на территорию Российской Федерации и выезде из Российской Федерации должны получать визы и миграционные карты (в случае безвизового въезда и выезда), это свидетельствует о том, что их административная дееспособность является ограниченной и в полном объеме она возникает с момента въезда на территорию Российской Федерации.

Как было верно отмечено Л. В. Андриченко и И. В. Плюгиной, свобода передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства не является абсолютной и может быть ограничена с соблюдением установленных условий¹. Вопрос о пределах и обоснованности ограничений в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства неоднократно был предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, и правовая позиция по этому поводу четко сформулирована. Конституционный Суд РФ указал, что законодатель, определяя средства и способы защиты государственных интересов, должен использовать лишь те из них, которые для конкретной правоприменительной ситуации исключают возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры.

Так, если иностранный гражданин или лицо без гражданства, законно находящиеся на территории РФ, создают реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц в отношении него может быть применена такая мера административного принуждения как нежелательность пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации (ст. 25.10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

Определенной гарантией реализации административно-правового статуса иностранного гражданина или лица без гражданства выступает миграционный учет, который представляет собой государственную деятельность по фиксации и обобщению предусмотренных законодательством сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и об их перемещениях.

¹ Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения : монография // ИЗиСП: НОРМА, ИНФРА-М, 2019. 92 с.

ГЛАВА 5. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА, ПРАВИТЕЛЬСТВА, ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

§ 1. Органы исполнительной власти. Понятие и виды

Статус органа исполнительной власти — это наиболее характерный для административного права и специфический административно-правовой статус юридических лиц как субъектов отрасли.

Специфика данного административно-правового статуса заключается в его исключительности. Органы исполнительной власти — это специально создаваемые для целей реализации задач и функций государственного управления коллективные образования (организации, юридические лица), наделенные властными полномочиями в определенной сфере.

Термин «орган» сам по себе обозначает организационное начало в системе государственного управления, как, впрочем, и любого другого. Органы человеческого организма — это тоже элементы функциональной организации клеток в теле человека. Органы государства — это структуры, объединяющие людей (как клетки) для выполнения функций государства.

А. Ю. Тихомиров отмечает, что «государственные органы выступают главным носителем функций государства, обеспечивая как его устойчивость, так и приспособление к меняющимся условиям политического, экономического и социального развития»¹.

«Орган государства» (или «государственный орган») — это термин, являющийся родовым по отношению ко всем организационным структурам, выполняющим функции государства. Следовательно, органы исполнительной власти являются важным, но единственным элементом системы органов государства. В нее входят также органы законодательной власти, органы судебной власти, все те органы, которые по каким-либо причинам не отнесены Конституцией РФ к органам той или иной ветви государственной власти (например, прокуратура РФ), а также организации, выполняющие отдельные государственные функции (например, Центральный банк РФ) и т. д. Сходным содержанием обладает и термин «государственный аппарат», понимаемый, в широком смысле, как совокупность всех организованных структур, выполняющих государственные функции.

Современная система органов государства, при всей своей видимой стройности отличается определенной размытостью. Вместо положенных трех систем государственных органов (органов исполнительной, законодательной и судебной власти) мы имеем указанные системы в сочетании с самостоятельными и независимыми от систем органами и организациями, выполняющими отдельные государственные функции.

Такие видимые недостатки организации системы в каком-то смысле являются ее достоинствами, поскольку существование каждого «отрезанного ломтя» системы органов обусловлено необходимостью либо выведения органа из-под управляющего начала системы в целях обеспечения действия «системы сдержек и противовесов» и законности (как в случае с органами прокуратуры РФ), либо осуществления государственного управления специфическими процессами с помощью определенных специфических же методов, реализация которых в рамках традиционной для системы структуры органа власти невозможна (как в случае с Центральным банком РФ), другими соображениями повышения эффективности государственного управления.

¹ Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. М., 1998. С. 202.

Тем не менее, в соответствии с Конституцией РФ и нормами некоторых других актов административного законодательства органы исполнительной власти или исполнительные органы государственной власти имеют четкий и яркий набор прав и обязанностей.

Таким образом, орган исполнительной власти — сложное социальное явление, характеризующееся рядом специфических характеристик. С правовой точки зрения, эти характеристики складываются в отдельные элементы административно-правового статуса.

В административном праве выделяют следующие элементы статуса органа исполнительной власти (признаки органа исполнительной власти):

1. Орган исполнительной власти обладает собственной компетенцией. Это центральный признак органа исполнительной власти. Компетенция органа исполнительной власти представляет собой совокупность полномочий органа по предметам его ведения. Полномочия, в свою очередь, это права и обязанности органа в отношении принятия правовых актов, а также осуществления других государственно-властных действий.

Понятие «компетенции» — одно из самых сложных и важных понятий теории конституционного и административного права.

Традиционно ученые обнаруживают четыре обязательных элемента компетенции органа исполнительной власти:

- 1) цели и задачи деятельности;
- 2) обеспечивающее решение поставленных управленческих задач функции органа;
- 3) совокупность правообязанностей, то есть полномочий органа, обеспечивающих, в свою очередь, реализацию функций органа;
- 4) организационные формы и методы деятельности органа.

Современное административное законодательство предлагает универсальную классификацию функций органов исполнительной власти.

Так, Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» предусмотрено выделение четырех основных разновидностей функций федеральных органов исполнительной власти. Поскольку система федеральных органов исполнительной власти наиболее развернутая и отягощенная наибольшим числом управленческих задач, можно предположить, что приведенные ниже четыре группы функций являются универсальным и исчерпывающим комплектом функций для любой системы органов государственного управления:

а) *функции по принятию нормативных правовых актов*: издание на основании и во исполнение Конституции РФ, 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;

б) *функции по контролю и надзору*:

— осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

— выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

— регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

в) *функции по управлению государственным имуществом*: осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

г) *функции по оказанию государственных услуг*: предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения или 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.

Можно заметить, что структура полномочий органа исполнительной власти неоднородна. В нее входят права и обязанности исполнительно-распорядительного, контрольно-надзорного, нормотворческого (в том числе правотворческого) характера.

2. Орган исполнительной власти выступает от имени государства (Российской Федерации) или его субъекта (субъекта РФ), то есть ни одно действие (бездействие), производимое органом исполнительной власти, его должностным лицом не может осуществляться «вне протокола», что обуславливает невозможность использования «административного ресурса» в личных целях руководства, должностных лиц органа исполнительной власти.

3. Права органа исполнительной власти по применению мер воздействия на управляемых субъектов, включая принудительные меры, одновременно являются его обязанностями по отношению к государству, наделившему его соответствующими правами.

4. Орган исполнительной власти является органом, прежде всего, правоприменительным, поскольку и его правотворческие полномочия — следствие предписаний действующего массива законодательства, в узком смысле этого слова, а вся его деятельность подчинена принципу законности.

5. Орган исполнительной власти основан на принципах профессионализма. Ответственные должности в органах исполнительной власти занимают, как правило, лица, обладающие специальным административно-правовым статусом государственного служащего.

6. Орган исполнительной власти является структурно организованной единицей государственного аппарата, системы органов исполнительной власти. Орган исполнительной власти разделяется на департаменты, управления, отделы в зависимости от функциональной направленности деятельности той или иной структурной единицы. Многие органы исполнительной власти имеют в своей структуре специальные совещательные органы (коллегии и т.п.).

7. Деятельность органа исполнительной власти финансируется и иным образом материально обеспечивается Российской Федерацией или субъектом РФ. Очевидно, что власть в ее изначальном смысле означает силу, позволяющую диктовать волю властного субъекта. Сила же должна иметь свою материальную основу. Для того, чтобы бороться с преступностью, обеспечивать охрану правопорядка, контролировать исполнение закона в экономической, социальной, политической сферах, орган исполнительной власти должен обладать материальными ресурсами. Источником таких ресурсов является

государство, а точнее: государственный бюджет, формируемый в основном за счет налоговых поступлений.

8. Орган исполнительной власти в процессе реализации его компетенции принимает особые правовые акты — акты управления, отличающиеся от всех иных правовых актов своими юридическими свойствами, порядком принятия и вступления в силу, порядком действия и т. д.

Сбалансированность всех указанных элементов статуса органа исполнительной власти является залогом эффективности его деятельности. Предметы ведения органа должны соответствовать предоставленным ему полномочиям, а профессионализм быть достаточно высоким для реализации таких полномочий. В то же время структура органа должна позволять профессиональным служащим использовать свои познания и навыки в наибольшей степени, а вся структура органов исполнительной власти обеспечивать оптимальное взаимодействие органов между собой в решении насущных задач государственного управления и рациональное распределение предметов ведения и полномочий между элементами системы.

Органы исполнительной власти весьма разнообразны и отличаются друг от друга по видам и сферам деятельности, объему и характеру компетенции и т. д.

Для классификации органов исполнительной власти и выделения определенных видовых групп этих органов используются следующие критерии.

По основаниям образования выделяют органы исполнительной власти:

— образуемые на основе Конституции РФ и конституционных актов субъектов Федерации (высшие должностные лица субъектов РФ, правительства и т. д.);

— создаваемые на основе текущего законодательства или подзаконных актов (министерства, федеральные службы и федеральные агентства, комитеты, управления и т. д.).

По территории деятельности на первый план выдвигается уровень нахождения органа в системе исполнительной власти в Российской Федерации или в зависимости от федеративного государственного устройства Российской Федерации. Этот критерий определяется федеративным устройством и административно-территориальным делением государства. По материальным масштабам деятельности различаются:

— федеральные органы исполнительной власти, распространяющие свою деятельность на всю территорию Российской Федерации (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства). Федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы, действующие на территории субъектов РФ, но не входящие в систему исполнительных органов субъектов Российской Федерации. Кроме того, отдельные федеральные органы создают межтерриториальные исполнительные органы, действующие на территории нескольких субъектов (например, органы военного управления);

— межрегиональные федеральные органы исполнительной власти, действующие на территории определенных регионов, т. е. на части территории России. Деятельность этих органов может осуществляться в пределах нескольких субъектов РФ (в пределах федерального, военного округа, железной дороги и др.);

— органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих свою деятельность в пределах их административных границ. Они также называются региональными (правительства, администрации, министерства, комитеты и иные ведомства).

По уровню функционирования, обусловленному федеральным устройством России и территориальным масштабом деятельности, органы исполнительной власти подразделяются:

— на федеральные (Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства);

— на региональные (полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, командующие военными округами и т. д.);

— на органы исполнительной власти субъектов РФ (высшие должностные лица субъектов РФ, правительства и т. д.).

По порядку образования органы исполнительной власти подразделяются:

— на избираемые (высшие должностные лица субъектов РФ);

— на образуемые в соответствии с указами Президента РФ, актами высших должностных лиц субъектов РФ (министерства, федеральные службы, департаменты и т. д.).

По субъекту, в ведении которого находится право формировать (учреждать) органы исполнительной власти, выделяются:

— органы исполнительной власти, которые формируются (учреждаются) самой Российской Федерации в соответствии с конституционными положениями, отнесшими процедуру образования этих органов к ведению Российской Федерации. Следовательно, к этой группе принадлежат лишь федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы (п. «г» ст. 71 Конституции РФ);

— исполнительные органы, формирование которых в соответствии со ст. 73 Конституции РФ и соответствующих статей республиканских конституций, уставов краев и областей и т. п. отнесено к ведению субъектов РФ. На республиканском уровне порядок образования органов исполнительной власти в деталях различен. Решающую роль здесь играют высшие должностные лица субъектов РФ.

По объему и характеру компетенции органы исполнительной власти подразделяются:

— на органы общей компетенции, ведающие всеми отраслями и сферами управления и решающие все вопросы на определенной территории (Правительство РФ, высшие должностные лица субъектов РФ, высшие исполнительные органы субъектов РФ и т. д.);

— на органы отраслевой компетенции, ведающие отдельными отраслями управления (министерства, агентства, департаменты, управления);

— на органы межотраслевой (специальной) компетенции, осуществляющие межотраслевое (функциональное) управление (федеральные министерства, федеральные службы и др.).

По организационно-правовым формам органов исполнительной власти выделяют:

а) правительства;

б) министерства (федеральные, республиканские);

в) федеральные службы, федеральные агентства (только на федеральном уровне);

г) администрации или мэрии (в субъектах РФ, не являющихся республиками);

д) департаменты, главные управления, управления, комитеты, отделы.

По порядку принятия решений выделяют:

— коллегиальные органы, принимающие решения в подведомственной области коллегиально (Правительство РФ, могут быть федеральные службы и федеральные агентства, высшие исполнительные органы субъектов РФ и т. д.);

— единоначальные органы, в которых подведомственные им вопросы решаются руководителем единолично (министерства, федеральные службы, управления, отделы). Единоначалие тесно переплетается с началами коллегиальности на уровне обсуждения ведущих вопросов. Для этого в министерствах, например, создаются коллегии, различного рода консультативные и иные советы.

В литературе встречаются и иные критерии классификации органов исполнительной власти.

Говоря о видах органов исполнительной власти, необходимо иметь в виду, что первый из предложенных ниже вариантов подразделения таких органов на виды в данном случае не является искусственно произведенной классификацией, а отражает реальный состав исполнительных органов государственной власти в нашей стране. Данная классификация закреплена Конституцией РФ и действующим административным законодательством. В совокупности они формируют иерархическую структуру, действующую в рамках всей страны. В ее состав входят:

- федеральные органы исполнительной власти;
- территориальные органы федеральных органов исполнительной власти;
- органы исполнительной власти субъектов РФ.

Возглавляет систему органов исполнительной власти в соответствии с Конституцией РФ Правительство РФ, являющееся центральным федеральным органом исполнительной власти и осуществляющее исполнительную власть в Российской Федерации.

Таким образом, под органом исполнительной власти понимается такое звено государственно-властного механизма (государственного аппарата), представленное одним должностным лицом или группой должностных лиц, которому в соответствии с принципами разделения властей государство поручает практическое осуществление исполнительно-распорядительной деятельности в различных областях хозяйственной, социально-культурной и административно-политической жизни общества, наделяя при этом его в законном порядке определенной компетенцией, материальными и правовыми средствами, необходимыми для реализации возложенных на него государственных задач и функций.

§ 2. Президент Российской Федерации как субъект административного права

Присутствие в правовом статусе главы государства — Президента РФ — элементов административно-правового статуса связано, прежде всего, с тем, что Президент РФ занимает в системе органов государства совершенно особое место. Он находится «над» всеми тремя ветвями государственной власти, обладая рядом полномочий, позволяющих оказывать серьезное (часто решающее) влияние на органы законодательной, исполнительной и судебной властей.

Президент РФ как *глава государства* имеет множество важнейших полномочий, которые связаны с организацией и деятельностью государственных органов исполнительной власти:

- 1) является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, которые реализуются чаще всего в области организации и функционирования государственного управления;
- 2) в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе;
- 3) при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе;

4) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти;

5) совместно с Правительством РФ обеспечивает в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации;

6) в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;

7) может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда;

8) утверждает военную доктрину Российской Федерации;

9) формирует Государственный Совет Российской Федерации (далее — Государственный Совет РФ);

10) формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации;

11) формирует Администрацию Президента Российской Федерации (далее — Администрация Президента РФ);

12) назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ;

13) осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;

14) ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;

15) подписывает ратификационные грамоты;

16) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей;

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

18) решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища;

19) награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания.

Во взаимоотношениях с Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти Президент РФ обладает следующими полномочиями:

1) назначает и освобождает Председателя Правительства РФ от должности;

2) осуществляет общее руководство Правительством РФ;

3) вправе председательствовать на заседаниях Правительства РФ;

4) утверждает по предложению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения;

5) в структуре федеральных органов исполнительной власти определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ;

6) принимает решение об отставке Правительства РФ;

7) принимает отставку Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров, а также руководителей федераль-

ных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ;

10) назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;

11) назначает на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (за исключением федеральных министров, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности), кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, и освобождает их от должности;

12) является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации (далее — Вооруженные Силы РФ);

13) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ.

Не менее значимы полномочия Президента РФ *во взаимоотношениях с органами исполнительной власти субъектов РФ*. В частности, Президент РФ в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»):

1) утверждает перечень типовых государственных должностей субъектов РФ;

2) вправе приостановить, помимо действия акта исполнительного органа субъекта РФ, также и действие акта высшего должностного лица субъекта РФ в случае противоречия этого акта Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом;

3) вправе своим указом назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ на период до вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта РФ в случаях, установленных ч. 1 ст. 27 Федеральным законом от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»);

4) вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта РФ от должности в связи с утратой доверия Президента РФ, а также в иных случаях, предусмотренных ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»;

5) вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта РФ от должности в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта РФ;

6) вправе вынести предупреждение, объявить выговор высшему должностному лицу субъекта РФ за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации) и другие полномочия¹.

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 24.07.2023).

Из приведенного перечня полномочий видно, что Президент РФ имеет непосредственное отношение к реализации исполнительной власти в Российской Федерации. Президент РФ осуществляет непосредственное руководство исполнительной властью, поскольку Президент РФ помимо того, что по его представлению назначается Председатель Правительства РФ (центрального органа исполнительной власти в России), а также его заместители, Президент РФ своим указом формирует систему и структуру федеральных органов исполнительной власти. Более того, в соответствии с действующей структурой федеральных органов исполнительной власти Президент РФ осуществляет непосредственное руководство блоком так называемых «силовых» органов исполнительной власти (МВД России, Минобороны России, Минюст России, ФСБ России, СВР России и другими).

Должность Президента РФ является выборной. Избирается Президент РФ сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Президентом РФ может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 25 лет, не имеющий и не имевший ранее гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Порядок выборов Президента РФ определяется Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации». При вступлении в должность Президент РФ приносит народу присягу, в которой клянется уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию РФ, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу.

Свою управленческую деятельность Президент РФ осуществляет посредством издания следующих правовых актов: указов, носящих ярко выраженный нормативно-правовой характер, то есть содержащих нормы, в том числе и административного права, а также распоряжений, не имеющих нормативного характера и отвечающих признакам индивидуальных управленческих актов.

В соответствии с Конституцией РФ указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Президент РФ руководствуется в своей деятельности принципом законности. Следовательно, его акты не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Итак, Президент РФ — это высшее должностное лицо государства и одновременно государственный орган. Статус Президента РФ в качестве органа может вызывать определенные сомнения, поскольку Президент РФ — это конкретное физическое лицо, отвечающее определенным конституционным критериям, победившее на выборах Президента РФ. Однако осуществление президентских полномочий, как хорошо件нятно, невозможно одним лицом, пусть даже Президентом РФ.

Принимая во внимание вышесказанное, важная функция в государственном управлении играет Администрация Президента РФ, которая является государственным органом, обеспечивающим деятельность Президента РФ и осуществляющим контроль за исполнением решений Президента РФ¹.

¹ Об Администрации Президента Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 25 марта 2004 г. № 400 (ред. от 26.06.2023), пункт 1.

Правовое положение Администрации Президента РФ определяется Указом Президента РФ от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации».

Администрация Президента РФ формируется в целях:

- обеспечения реализации Президентом РФ полномочий главы государства;
- осуществления контроля за исполнением решений Президента РФ;
- подготовки предложений Президенту РФ о мерах, направленных на охрану суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;
- содействия Президенту РФ в определении основных направлений внутренней и внешней политики государства;
- разработки общей стратегии внешней политики Российской Федерации, обеспечения реализации Президентом РФ его полномочий по руководству внешней политикой Российской Федерации;
- разработки совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти и организациями общенациональных проектов и контроля за их реализацией;
- обеспечения деятельности Президента Российской Федерации по решению кадровых вопросов, относящихся к его ведению, вопросов о награждении государственными наградами Российской Федерации и присвоении почетных званий Российской Федерации;
- содействия Президенту Российской Федерации в решении вопросов, касающихся обеспечения прав и свобод человека и гражданина;
- содействия Президенту РФ в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти;
- обеспечения реализации Президентом РФ иных возложенных на него Конституцией РФ и федеральными законами полномочий.

Администрация Президента РФ в целях обеспечения деятельности Президента Российской Федерации осуществляет следующие функции:

- 1) организация подготовки законопроектов для внесения их Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы;
- 2) подготовка, согласование и представление Президенту РФ проектов указов, распоряжений, поручений (перечней поручений) и обращений Президента РФ;
- 3) осуществление контроля за исполнением федеральных конституционных законов и федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ, в том числе по обеспечению прав и свобод человека и гражданина), указов, распоряжений, других решений Президента РФ;
- 4) обеспечение реализации Президентом РФ его конституционных полномочий по решению вопросов гражданства Российской Федерации;
- 5) подготовка проектов обращений Президента РФ в Конституционный Суд Российской Федерации;
- 6) подготовка материалов для ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации и для его программных выступлений;
- 7) подготовка предложений Президенту РФ об обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов;

8) обеспечение взаимодействия Президента РФ с государственными органами иностранных государств и их должностными лицами, с зарубежными политическими и общественными деятелями, с международными и иностранными организациями;

9) обеспечение деятельности Совета Безопасности РФ, Государственного совета РФ и других совещательных и консультативных органов при Президенте РФ;

10) учет и анализ обращений граждан, а также объединений граждан, в том числе юридических лиц, представление соответствующих докладов Президенту РФ и др.¹.

Общее руководство Администрацией осуществляет Президент РФ.

Начиная административную реформу, Президент РФ своим Указом от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» в целях обеспечения реализации Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений преобразовал институт *полномочных представителей Президента РФ* в регионах Российской Федерации в институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

В России к настоящему времени образовано 8 федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Южный, Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский и Дальневосточный.

Полномочный представитель Президента РФ является федеральным государственным служащим, который обеспечивает реализацию конституционных полномочий Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа и входит в состав Администрации Президента РФ.

Полномочный представитель Президента РФ назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента РФ. Полномочный представитель непосредственно подчиняется Президенту РФ и подотчетен ему.

Основными задачами полномочного представителя Президента РФ являются организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ, организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти и др.

Полномочный представитель Президента РФ в целях решения возложенных на него задач осуществляет такие функции, как:

1) обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;

2) организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;

3) принятие участия в работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

4) организация по поручению Президента РФ проведения согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной

¹ Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 490 (ред. от 26.06.2023).

власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа;

5) представление в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ временно исполняющего обязанности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ и др.

Таким образом, создание института полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, прежде всего, направлено на усиление государственной власти, на обеспечение законного и эффективного функционирования административной вертикали.

Помимо Администрации Президента РФ и полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе представляет интерес правовое положение *Государственного Совета РФ*, которое в настоящее время установлено Федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

Государственный Совет РФ является конституционным государственным органом, формируемым Президентом РФ в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства¹.

Государственный Совет РФ в пределах своей компетенции участвует в разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики Российской Федерации, в формировании государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, способствует согласованному функционированию и взаимодействию органов, входящих в единую систему публичной власти, в целях соблюдения и защиты прав и свобод граждан Российской Федерации.

Одними из основных задач Государственного Совета РФ являются:

1) содействие Президенту РФ по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства;

2) подготовка предложений Президенту РФ по важнейшим вопросам государственного строительства, укрепления основ федерализма и местного самоуправления, а также по вопросам, касающимся взаимоотношений Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований;

3) подготовка предложений Президенту РФ по вопросам формирования механизмов согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, повышения эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), глав муниципальных образований (глав местных администраций);

4) содействие Президенту РФ при использовании им согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ и др.

¹ О Государственном Совете Российской Федерации : федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ.

Таким образом, организационная структура института Президента РФ сложна и закреплена непосредственно в Конституции РФ. Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти заключаются в оказании управленческого воздействия на три группы субъектов исполнительной власти, а именно:

— в осуществлении общего руководства Правительством РФ и контроля за его деятельностью;

— в непосредственном управлении органами исполнительной власти, находящимися в его подчинении;

— в направлении и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ через институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

§ 3. Правительство Российской Федерации как субъект административного права

Правительство Российской Федерации — высший орган государственной власти РФ, на который возложено осуществление исполнительной власти в Российской Федерации. По своему административно-правовому статусу Правительство РФ является коллегиальным органом исполнительной власти общей компетенции, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Конституция РФ закрепляет, что Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Председателем Правительства РФ, Заместителем Председателя Правительства РФ, федеральным министром, иным руководителем федерального органа исполнительной власти может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет, не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Председателю Правительства РФ, заместителям Председателя Правительства РФ, федеральным министрам, иным руководителям федеральных органов исполнительной власти в порядке, установленном федеральным законом, запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой. Представление по кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится в Государственную Думу Президентом РФ не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Председателя Правительства РФ Государственной Думой или освобождения Президентом РФ от должности либо отставки Председателя Правительства РФ.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения представления.

После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ. В этом случае Президент РФ вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

Председатель Правительства РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, указами, распоряжениями, поручениями Президента РФ организует работу Правительства РФ. Председатель Правительства Российской Федерации несет персональную ответственность перед Президентом РФ за осуществление возложенных на Правительство РФ полномочий.

Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, за исключением случая, когда предшествующий Председатель Правительства РФ освобожден от должности Президентом РФ.

Председатель Правительства РФ представляет Государственной Думе на утверждение кандидатуры заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (за исключением федеральных министров, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности).

Государственная Дума не позднее недельного срока принимает решение по представленным кандидатурам.

Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, назначаются на должность Президентом РФ. Президент РФ не вправе отказать в назначении на должность заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой.

После трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров Президент РФ вправе назначить заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров из числа кандидатур, представленных Председателем Правительства РФ.

Если после трехкратного отклонения Государственной Думой представленных кандидатур более одной трети должностей членов Правительства РФ (за исключением должностей федеральных министров, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности) остаются вакантными, Президент РФ вправе распустить Государственную Думу и назначить новые выборы.

В случае трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ, а также в случае роспуска Государственной Думы в соответствии с Конституцией РФ Президент РФ назначает заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров (за исключением федеральных министров, ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности) по представлению Председателя Правительства РФ.

Перечисляя основные направления деятельности Правительства РФ, Конституция РФ указывает, что оно:

- 1) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;

- 2) представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;

3) представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

4) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

5) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой социально ориентированной государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, поддержки, укрепления и защиты семьи, сохранения традиционных семейных ценностей, а также в области охраны окружающей среды;

6) обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития Российской Федерации, сохранение и развитие ее научного потенциала;

7) 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;

8) осуществляет управление федеральной собственностью;

9) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

10) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

11) осуществляет меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики;

12) осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности;

13) содействует развитию предпринимательства и частной инициативы;

14) обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений;

15) осуществляет меры, направленные на создание благоприятных условий жизнедеятельности населения, снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, сохранение уникального природного и биологического многообразия страны, формирование в обществе ответственного отношения к животным;

16) создает условия для развития системы экологического образования граждан, воспитания экологической культуры;

17) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

Правительству РФ принадлежит право законодательной инициативы. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ.

Порядок деятельности Правительства РФ определяется Федеральным конституционным законом «О Правительстве РФ» и Регламентом Правительства РФ, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260.

В своей деятельности Правительство РФ руководствуется принципами верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Правительство РФ при-

звано в пределах своих полномочий организовывать исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации, осуществлять систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, принимать меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

Правительство РФ 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 РФ. Правительство РФ в соответствии с указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ лишь координирует деятельность указанных федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство РФ осуществляет следующие полномочия в отношении федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет:

1) утверждает положения о федеральных министерствах и иных федеральных органах исполнительной власти;

2) назначает на должность и освобождает от должности заместителей руководителей федеральных министерств, руководителей и заместителей руководителей иных федеральных органов исполнительной власти;

3) 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;

4) устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти;

5) 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.

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

Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ» полномочия данного высшего органа исполнительной власти подразделяет на несколько категорий.

Так, Правительство РФ в пределах своих общих полномочий: 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 том числе непрерывного образования и другие.

В области социального обеспечения Правительство РФ: обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционного права граждан на социальное обеспечение, способствует развитию системы социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечивает в соответствии с федеральным зако-

ном обязательное социальное страхование, адресную социальную поддержку граждан, индексацию социальных пособий и иных социальных выплат и другие.

В области защиты семьи и детства Правительство РФ: принимает меры, направленные на защиту семьи, материнства, отцовства и детства, защиту института брака как союза мужчины и женщины; содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, обеспечивая приоритет семейного воспитания детей; обеспечивает создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях и другие.

В области здравоохранения Правительство РФ: участвует 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; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья и другие.

В области трудовых отношений Правительство РФ: принимает меры по реализации трудовых прав граждан и обеспечению их защиты; обеспечивает гарантии минимального размера оплаты труда; обеспечивает реализацию принципов социального партнерства в сфере регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений и прочие.

В области экономики Правительство РФ: осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ 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 и прочие.

В области бюджетной, финансовой и денежно-кредитной политики Правительство РФ: обеспечивает проведение единой финансовой и денежно-кредитной политики; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет, обеспечивает его исполнение; информирует Государственную Думу о ходе исполнения федерального бюджета и представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета и прочие.

В области взаимодействия с институтами гражданского общества Правительство РФ: принимает меры по поддержке институтов гражданского общества (в том числе некоммерческих организаций), обеспечивает их участие в выработке и проведении государственной политики; взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями; осуществляет меры по поддержке добровольческой (волонтерской) деятельности.

В области науки, образования и культуры Правительство РФ: обеспечивает государственную поддержку научно-технологического развития Российской Федерации, сохранение и развитие ее научного потенциала; разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки и прочие.

В области охраны окружающей среды и природопользования Правительство РФ: обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принимает меры 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 деятель-

ности на окружающую среду; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации и другие.

В области обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью Правительство РФ: участвует в выработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; 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 и другие.

В области обеспечения обороны страны и безопасности государства Правительство РФ: осуществляет меры по защите суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, обеспечению обороны страны и безопасности государства; принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства и другие.

В области внешней политики и международных отношений Правительство РФ: осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации; обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях; заключает в пределах своих полномочий международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств и прочие.

В области законодательной деятельности Правительство РФ: обладает правом законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации, осуществляемым посредством внесения законопроектов в Государственную Думу, поправок к законопроектам, находящимся на рассмотрении Государственной Думы; дает письменные заключения на законопроекты о введении или об отмене налогов, об освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства и на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета и другие.

Таким образом, Правительство РФ является высшим коллегиальным органом исполнительной власти общей компетенции, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

§ 4. Система и структура федеральных органов исполнительной власти

В России, как мы уже отметили, органы исполнительной власти функционируют как на центральном, федеральном уровне, так и на уровне каждого субъекта РФ. При этом центральные органы исполнительной власти имеют свои территориальные представительства в субъектах РФ, которые действуют наряду с органами исполнительной власти, созданными самими субъектами РФ в рамках реализации своих полномочий.

Система федеральных органов исполнительной власти представляет собой совокупность органов государственного управления, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными федеральными нормативными правовыми актами и имеющих свое специальное назначе-

ние, организационную структуру и нормативно определенную компетенцию для решения задач и осуществления функций управления¹.

Система и структура федеральных органов исполнительной власти определены не раз упоминавшимися Указами Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» функции федерального органа исполнительной власти, в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Входящие в систему федеральных органов исполнительной власти различаются между собой компетенцией. При этом в зависимости от организационно-правовой формы органа его административно-правовой статус может быть основан на различном сочетании следующих групп функций:

- а) функции по принятию нормативных правовых актов;
- б) функции по контролю и надзору;
- в) функции по управлению государственным имуществом;
- д) функции по оказанию государственных услуг.

Функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ, определяются указом Президента РФ, а функции федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, — постановлением Правительства РФ.

Так, *федеральное министерство* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности.

Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства РФ министр Российской Федерации (федеральный министр).

Отличительными особенностями правового статуса федерального министерства, также является то, что оно:

— на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ;

— в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ;

— осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств;

— осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов.

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 209.

Координационные полномочия федеральных министерств обуславливают наделение их руководителей — федеральных министров — следующими функциями:

- утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет об их исполнении;

- вносит в Правительство РФ по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства проект положения о федеральной службе, федеральном агентстве, предложения о предельной штатной численности;

- федеральной службы, федерального агентства и фонде оплаты труда их работников;

- вносит в Министерство финансов РФ предложения по формированию федерального бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств;

- вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении, если принятие таких актов относится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства РФ;

- во исполнение поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение;

- назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, за исключением руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ;

- вносит в Правительство РФ предложения о кандидатурах для назначения Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ на должности руководителей (заместителей руководителей) федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ;

- вносит в Правительство РФ представления о назначении на должность и об освобождении от должности руководителей (заместителей руководителей) федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в ведении федерального министерства, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ;

- вносит в Правительство РФ предложение о назначении на должность (освобождении от должности) руководителя государственного внебюджетного фонда;

- принимает нормативные правовые акты по сферам деятельности государственных внебюджетных фондов;

- вносит в Правительство РФ проекты нормативных правовых актов, регулирующих деятельность государственных внебюджетных фондов;

- вносит в Правительство РФ по представлению руководителя государственного внебюджетного фонда проекты федеральных законов о бюджете государственного внебюджетного фонда и об исполнении бюджета государственного внебюджетного фонда;

- назначает проверки деятельности внебюджетных фондов в случаях, устанавливаемых федеральным законом.

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 без-

опасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Федеральная служба может быть подведомственна Президенту РФ или находиться в ведении Правительства РФ.

Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. При этом федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа.

Отличительной особенностью правового статуса федеральной службы является то, что она не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а федеральная служба по надзору — также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

В тоже время федеральная служба в пределах своей компетенции вправе издавать индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы.

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 может быть подведомственно Президенту РФ.

Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. При этом федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Ключевой особенностью правового статуса федерального агентства является то, что оно не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

В тоже время в пределах своей компетенции федеральное агентство компетенции вправе издавать индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту РФ.

Следует, однако, иметь в виду, что установленные ограничения полномочий федеральных органов исполнительной власти не распространяются на полномочия их руководителей по управлению имуществом федеральных органов исполнительной власти, закрепленным за ними на праве оперативного управления, решению кадровых вопросов и вопросам организации деятельности федерального органа исполнительной власти, а также на полномочия по контролю деятельности в возглавляемых ими федеральных органах исполнительной власти.

Руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ.

Порядок взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, а также поряд-

док их взаимодействия с иными федеральными органами исполнительной власти устанавливаются Президентом РФ.

Положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, утверждаются Президентом РФ.

Руководители (заместители руководителей) федеральных служб, федеральных агентств, за исключением руководителей (заместителей руководителей) федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств.

Порядок назначения на должность руководителей и членов коллегиальных органов управления федеральных служб и федеральных агентств, имеющих статус коллегиального органа, определяется Правительством РФ, если иное не установлено федеральным законом.

В настоящее время согласно Указу Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» действует следующая структура федеральных органов исполнительной власти:

1. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам

1. Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России)

2. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России)

3. Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России)

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество)

4. Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России)

Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России)

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю Российской Федерации (ФСТЭК России)

5. Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России)

Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России)

Федеральная служба судебных приставов (ФССП России)

6. Федеральные органы исполнительной власти, подведомственные непосредственно Президенту РФ

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба) (ГФС России)

Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба) (СВР России)

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба) (ФСБ России)

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (федеральная служба) (Росгвардия)

Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба) (ФСО России)

Федеральная служба по финансовому мониторингу (федеральная служба) (Росфинмониторинг)

Федеральное архивное агентство (федеральное агентство) (Росархив)

Главное управление специальных программ Президента РФ (федеральное агентство) (ГУСП)

Управление делами Президента РФ (федеральное агентство) (Управление делами)

II. Федеральные министерства, находящиеся в ведении Правительства РФ, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам

1. Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России)

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор)

2. Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России)

3. Министерство науки и высшего образования Российской Федерации (Минобрнауки России)

4. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России)

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)

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра)

5. Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростандарт)

6. Министерство просвещения Российской Федерации (Минпросвещения России)

7. Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики (Минвостокразвития России)

8. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России)

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор)

Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство)

9. Министерство спорта Российской Федерации (Минспорт России)

10. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (Минстрой России)

11. Министерство транспорта Российской Федерации (Минтранс России)

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор)

Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация)

Федеральное дорожное агентство (Росавтодор)

Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор)

Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот)

12. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд России)

Федеральная служба по труду и занятости (Роструд)

13. Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России)

Федеральная налоговая служба (ФНС России)

Федеральная пробирная палата (федеральная служба)

Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка (Росалкогольрегулирование)

Федеральная таможенная служба (ФТС России)

Федеральное казначейство (федеральная служба) (Казначейство России)

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество)

14. Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минцифры России)

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)

15. Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России)

Федеральная служба по аккредитации (Росаккредитация)

Федеральная служба государственной статистики (Росстат)

Федеральная служба по интеллектуальной собственности (Роспатент)

16. Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России)

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

Федеральная антимонопольная служба (ФАС России)

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор)

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)

Федеральное агентство по государственным резервам (Росрезерв)

Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России)

Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь)

Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН России)

Федеральное агентство по туризму (Ростуризм)

Таким образом, мы видим, что в систему органов исполнительной власти федерального уровня входят органы:

а) находящиеся в ведении Президента РФ;

б) находящиеся в ведении Правительства РФ.

Среди и тех и других перечисленных органов можно выделить 21 федеральное министерство с подведомственными им федеральными агентствами (12) и федеральными службами (19), а также другие федеральные органы исполнительной власти, имеющие статус федеральных служб (11) и федеральных агентств (7) и находящиеся в непосредственном ведении Президента РФ или Правительства РФ.

Таким образом, в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, которые, в свою очередь, подразделяются на находящиеся в ведении Президента РФ и на находящиеся в ведении Правительства РФ.

§ 5. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Деятельность органов исполнительной власти осуществляется в 89 субъектах РФ. Конституция РФ определила основные начала в образовании региональных исполнительных органов самым общим образом. Отсутствие конкретизированного законодательства в данной сфере породило множество проблем в административной

организации субъектов РФ. В целях преодоления противоречий регионального законодательства 90-х г., регламентирующего порядок формирования системы органов исполнительной власти в субъектах РФ, федеральным законодателем были установлены рамочные условия и принципы, на которых должно происходить формирование региональной системы органов исполнительной власти. В настоящее время эти вопросы регулируются Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Образование, формирование, деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с иными органами, входящими в единую систему публичной власти в субъектах РФ, основываются на Конституции РФ и регулируются федеральными конституционными законами, Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», другими федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Система органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», другими федеральными законами.

Органы государственной власти субъекта РФ в единой системе публичной власти в Российской Федерации осуществляют в конституционно установленных пределах свои полномочия и несут предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность, а также обеспечивают соответствие Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам принимаемых (принятых) ими конституций (уставов), законов и иных нормативных правовых актов и осуществляемой ими деятельности.

Систему органов государственной власти субъекта РФ составляют:

- 1) законодательный орган субъекта РФ;
- 2) высшее должностное лицо субъекта РФ;
- 3) высший исполнительный орган субъекта РФ;
- 4) иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

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

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

Федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих переданные для осуществления органам исполнительной власти субъекта РФ полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, в том числе в назначении на должность и (или) освобождении

от должности должностных лиц указанных органов исполнительной власти субъекта РФ, в порядке и случаях, установленных федеральными законами.

Федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих полномочия субъектов РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, по предметам ведения субъектов РФ 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 РФ установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации квалификационным требованиям или иным требованиям и (или) согласования освобождения от должности должностных лиц указанных органов исполнительной власти субъекта РФ в порядке и случаях, установленных специальными федеральными законами, законодательством о противодействии коррупции, законодательством о государственной службе. При этом перечисленный перечень органов исполнительной власти субъекта РФ является исчерпывающим и не может быть изменен иначе как путем внесения изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Система и структура исполнительных органов субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ. Высшее должностное лицо субъекта РФ осуществляет руководство исполнительной властью в субъекте РФ и определяет структуру органов исполнительной власти субъекта РФ.

Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта РФ избирается гражданами Российской Федерации или депутатами законодательного органа субъекта РФ на пять лет (ч. 2 ст. 20).

Высшим должностным лицом субъекта РФ может быть избран гражданин Российской Федерации, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, обладающий в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законом пассивным избирательным правом и достигший возраста 30 лет.

Выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации проводятся в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и законодательством Российской Федерации о выборах.

Порядок избрания высшего должностного лица субъекта РФ депутатами законодательного органа субъекта РФ устанавливается конституцией (уставом), законом субъекта РФ.

Некоторые особенности установлены Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в отношении *представления кандидатур для избрания высшего должностного лица автоном-*

ного округа, входящего в состав области (далее — высшее должностное лицо автономного округа), депутатами законодательного органа такого автономного округа¹.

Кандидаты для избрания на должность высшего должностного лица автономного округа представляются в законодательный орган автономного округа Президентом РФ по предложениям высшего должностного лица области, в состав которой входит автономный округ.

Не имеют права быть избранными на должность высшего должностного лица субъекта РФ граждане РФ²:

1) признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суд;

2) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ по избранию на указанную должность неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

3) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, — до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости;

4) осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, — до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости;

5) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных УК РФ, и имеющие на день голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ по избранию на указанную должность неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, а также осужденные за совершение указанных преступлений, судимость которых снята или погашена, — до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости, если такие преступления не относятся к категории тяжких или особо тяжких;

6) осужденные к лишению свободы за совершение преступлений, предусмотренных ст. 106, ч. 2 ст. 107, ч. 3 ст. 110.1, ч. 2 ст. 112, ч. 2 ст. 119, ч. 1 ст. 126, ч. 2 ст. 127, ч. 1 ст. 127.2, ч. 2 ст. 133, ч. 1 ст. 134, ст. 136, ч. 2 и 3 ст. 141, ч. 1 ст. 142, ст. 142.1, ч. 1 и 3 ст. 142.2, ч. 1 ст. 150, ч. 2 ст. 158, ч. 2 и 5 ст. 159, ч. 2 ст. 159.1, ч. 2 ст. 159.2, ч. 2 ст. 159.3, ч. 2 ст. 159.5, ч. 2 ст. 159.6, ч. 2 ст. 160, ч. 1 ст. 161, ч. 2 ст. 167, ч. 3 ст. 174, ч. 3 ст. 174.1, ч. 2 ст. 189, ч. 1 ст. 200.2, ч. 2 ст. 200.3, ч. 1 ст. 205.2, ч. 2 ст. 207.2, ст. 212.1, ч. 1 ст. 228.4, ч. 1 ст. 230, ч. 1 ст. 232, ч. 1 ст. 239, ч. 2 ст. 243.4, ч. 2 ст. 244, ч. 1 ст. 258.1, ч. 1 и 2 ст. 273, ч. 1 ст. 274.1, ч. 2 ст. 280, ч. 2 ст. 280.1, ч. 1 ст. 282, ч. 3 ст. 296, ч. 3 ст. 309, ч. 1 и 2 ст. 313, ч. 1 ст. 318, ч. 2 ст. 354, ч. 2 ст. 354.1 УК РФ, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, а также осужденные к лишению свободы за совершение указанных преступлений, судимость которых снята или погашена, — до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости;

7) подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 КоАП РФ, если голосование в законодательном (представительном) органе государственной власти

¹ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023), статья 24.

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 31.07.2023), статья 4.

субъекта РФ по избранию на указанную должность состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию;

8) в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных п. 1 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», либо совершения действий, предусмотренных подп. «ж» п. 7 и подп. «ж» п. 8 ст. 76 этого же закона¹, если указанные нарушения либо действия совершены до дня голосования в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ по избранию на указанную должность в течение срока полномочий должностного лица, для избрания которого назначено голосование;

9) причастные к деятельности общественного или религиозного объединения, иной организации, в отношении которых вступило в законную силу решение суда о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» либо Федеральным законом от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее — решение суда о ликвидации или запрете деятельности экстремистской или террористической организации).

Данное ограничение распространяется на лиц, являвшихся учредителем, членом коллегиального руководящего органа, руководителем, заместителем руководителя, руководителем регионального или другого структурного подразделения, заместителем руководителя регионального или другого структурного подразделения, участником, членом, работником экстремистской или террористической организации или иным лицом, причастным к деятельности экстремистской или террористической организации, *в срок, начинающийся за три года до дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности экстремистской или террористической организации* — для учредителя, члена коллегиального руководящего органа, руководителя, заместителя руководителя, руководителя регионального или другого структурного подразделения, заместителя руководителя регионального или другого структурного подразделения, *за один год до дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности экстремистской или террористической организации* — для участника, члена, работника экстремистской или террори-

¹ Установление в отношении кандидата факта, свидетельствующего о том, что до дня голосования на выборах в течение установленного законом срока полномочий органа государственной власти или органа местного самоуправления, в которые назначены выборы, либо должностного лица, для избрания которого назначены выборы (но до приобретения статуса кандидата), этот гражданин в своих выступлениях на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации или в распространяемых им материалах (в том числе размещаемых в информационно-телекоммуникационных сетях, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц, включая сеть «Интернет»), призывал к совершению деяний, определяемых в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждал к таким деяниям, обосновывал и оправдывал экстремизм, либо совершал действия, направленные на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, унижение национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, либо пропагандировал и публично демонстрировал нацистскую атрибутику или символику либо атрибутику или символику, сходные с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения.

стической организации и иного лица, причастного к деятельности экстремистской или террористической организации, а также после вступления в законную силу указанного решения суда.

Указанные положения распространяются также на участников, членов, работников экстремистской или террористической организации и иных лиц, в действиях которых вступившим в законную силу решением суда установлена причастность к деятельности экстремистской или террористической организации: непосредственная реализация целей и (или) форм деятельности (в том числе отдельных мероприятий), в связи с которыми соответствующая организация была признана экстремистской или террористической, и (или) выражение поддержки высказываниями, включая высказывания в сети «Интернет», либо иными действиями (предоставление денежных средств, имущественной, организационно-методической, консультативной или иной помощи) тем целям и (или) формам деятельности (в том числе отдельным мероприятиям) соответствующей организации, в связи с которыми она была признана экстремистской или террористической.

Лица, являвшиеся учредителем, членом коллегиального руководящего органа, руководителем, заместителем руководителя, руководителем регионального или другого структурного подразделения, заместителем руководителя регионального или другого структурного подразделения экстремистской или террористической организации, не могут быть избраны до истечения пяти лет со дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности экстремистской или террористической организации.

Лица, являвшиеся участником, членом, работником экстремистской или террористической организации или иным лицом, причастным к деятельности экстремистской или террористической организации, не могут быть избраны до истечения трех лет со дня вступления в законную силу решения суда о ликвидации или запрете деятельности экстремистской или террористической организации.

Если деяние, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом не признается тяжким или особо тяжким преступлением, действие ограничений, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», прекращается со дня вступления в силу этого уголовного закона.

Если тяжкое преступление, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом признается особо тяжким преступлением или если особо тяжкое преступление, за совершение которого был осужден гражданин, в соответствии с новым уголовным законом признается тяжким преступлением, ограничения, предусмотренные Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», действуют до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости.

Кроме того, не может быть выдвинут кандидатом на должность высшего должностного лица ни в одном субъекте РФ гражданин РФ, замещавший должность высшего должностного лица субъекта РФ и отрешенный от этой должности Президентом РФ, в течение пяти лет, исчисляемых со дня вступления в силу указа Президента РФ об отрешении его от должности,

Высшее должностное лицо субъекта РФ не может быть одновременно депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, сенатором Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности данного субъекта РФ, должности федеральной гос-

ударственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, а также не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта РФ не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

На высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) распространяются ограничения и запреты, установленные для членов Правительства РФ, если иное не установлено федеральным законом.

Срок исполнения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ исчисляется со дня принесения им присяги. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации прекращает исполнение своих полномочий с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным высшим должностным лицом субъекта РФ.

Наименованием должности высшего должностного лица субъекта РФ является в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ наименование «Глава» или «Губернатор» с дальнейшим указанием наименования субъекта РФ.

Конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ может быть предусмотрено дополнительное наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ, которое может указываться в нормативных правовых актах субъекта РФ после закрепленного Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» наименования. Такое наименование не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства — Президента Российской Федерации.

В соответствии с принципом единства системы публичной власти высшее должностное лицо субъекта РФ одновременно замещает государственную должность Российской Федерации и государственную должность субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ:

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

2) подписывает и обнародует законы субъекта РФ либо отклоняет законы, принятые законодательным органом субъекта РФ;

3) обеспечивает координацию деятельности исполнительных органов субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта РФ и в соответствии с законодательством Российской Федерации организует взаимодействие исполнительных

органов субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления, иными органами, входящими в единую систему публичной власти в Российской Федерации;

4) определяет систему и структуру исполнительных органов субъекта РФ в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ;

5) формирует высший исполнительный орган субъекта РФ и принимает решение об его отставке;

6) возглавляет высший исполнительный орган субъекта РФ или назначает и освобождает от должности председателя высшего исполнительного органа субъекта РФ;

7) определяет основные направления деятельности высшего исполнительного органа субъекта РФ;

8) представляет в законодательный орган субъекта РФ ежегодные отчеты о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта РФ, в том числе по вопросам, поставленным законодательным органом субъекта РФ;

9) вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного органа субъекта РФ, а также созывать вновь избранный орган субъекта РФ на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному органу субъекта РФ конституцией (уставом) субъекта РФ;

10) вправе участвовать в работе законодательного органа субъекта РФ с правом совещательного голоса;

11) вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного органа субъекта РФ по основаниям и в порядке, предусмотренным Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»;

12) вправе вынести предупреждение, объявить выговор главе муниципального образования, главе местной администрации за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъекта РФ;

13) вправе отрешить от должности главу муниципального образования, главу местной администрации в случае, если в течение месяца со дня вынесения высшим должностным лицом субъекта РФ предупреждения, объявления выговора главе муниципального образования, главе местной администрации в соответствии с п. 12 ст. 25 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» главой муниципального образования, главой местной администрации не были приняты в пределах своих полномочий меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, объявления выговора;

14) вправе обратиться в представительный орган муниципального образования с инициативой об удалении главы муниципального образования в отставку, в том числе в случае систематического недостижения показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в порядке, установленном федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления;

15) осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

В случае, если высшее должностное лицо субъекта РФ не может осуществлять свои полномочия в связи с состоянием здоровья или другими обстоятельствами, временно препятствующими осуществлению своих полномочий (в частности, отпуск, служебная командировка), их временно исполняет председатель высшего исполнительного органа субъекта РФ, а при его отсутствии — заместитель высшего должностного лица субъекта РФ, заместитель председателя высшего исполнительного органа субъекта РФ в соответствии с установленным высшим должностным лицом субъекта РФ распределением обязанностей.

При вышеуказанных обстоятельствах Президент РФ в целях охраны прав и законных интересов граждан РФ вправе своим указом назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ на период действия этих обстоятельств. В указанном случае исполнение обязанностей высшего должностного лица лицом, определенным в рассмотренном нами порядке, прекращается.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) при осуществлении своих полномочий обязано соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта РФ, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ *прекращаются досрочно* в случае:

- 1) его смерти;
- 2) его отставки по собственному желанию;
- 3) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, а также в иных случаях, предусмотренных ст. 29 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».
- 4) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта РФ;
- 5) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 9) прекращения гражданства Российской Федерации или наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ принимается законодательным органом субъекта РФ по представлению Президента РФ, за исключением случаев смерти данного лица; отставки по собственному желанию; отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта РФ; отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, а также признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным. Принятие решения в указанных случаях (за исключение смерти) о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ принимается Президентом РФ.

Президент РФ вправе *отрешить высшее должностное лицо субъекта РФ от должности*:

- 1) в связи с утратой доверия Президента РФ;

2) в связи с выражением ему недоверия законодательным органом субъекта Российской Федерации;

3) в случае неисполнения им решения Конституционного Суда РФ, принятого в отношении нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ, если указанное решение не исполнено в течение двух месяцев со дня его вступления в силу или в иной указанный в решении срок;

4) в случае, если в течение месяца со дня вынесения Президентом РФ предупреждения, объявления выговора за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации) высшим должностным лицом субъекта РФ не были приняты в пределах его полномочий меры по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, объявления выговора.

Предупреждение высшему должностному лицу субъекта РФ выносится Президентом РФ в случае:

1) издания высшим должностным лицом субъекта РФ нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшим должностным лицом субъекта РФ в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не были приняты в пределах его полномочий меры по исполнению решения суда;

2) уклонения высшего должностного лица субъекта РФ в течение двух месяцев со дня издания указа Президента РФ о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ либо нормативного правового акта исполнительного органа субъекта РФ от издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта РФ не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

Законодательный орган субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ в случае:

1) издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ не устранил указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;

2) установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституцией РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

3) ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта РФ своих обязанностей.

Решение законодательного органа субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ направляется на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ.

Решение Президента РФ о предупреждении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, об объявлении ему выговора, о временном отстранении его от исполнения своих обязанностей либо об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности принимается в форме указа.

Решение Президента РФ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ от должности влечет за собой прекращение его полномочий как лица, возглавляющего высший исполнительный орган субъекта РФ.

Президент РФ вправе своим указом назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ на период до вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта РФ в случае:

- 1) досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ;
- 2) временного отстранения высшего должностного лица субъекта РФ от должности;
- 3) истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ;
- 4) признания выборов высшего должностного лица субъекта РФ несостоявшимися или недействительными.

В первых двух случаях до издания Президентом РФ указа о назначении временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ временное исполнение обязанностей высшего должностного лица субъекта РФ осуществляется председателем высшего исполнительного органа субъекта РФ, а при его отсутствии — заместителем высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, заместителем председателя высшего исполнительного органа субъекта РФ в соответствии с установленным высшим должностным лицом субъекта РФ распределением обязанностей.

Временно исполняющий обязанности высшего должностного лица субъекта РФ, наделенный полномочиями в связи с досрочным прекращением полномочий высшего должностного лица субъекта РФ либо признанием выборов высшего должностного лица субъекта РФ несостоявшимися или недействительными, обладает правами и обязанностями высшего должностного лица субъекта РФ (за исключением права внесения предложений об изменении конституции (устава) субъекта РФ и роспуска законодательного органа субъекта РФ).

На временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ распространяются обязанности, ограничения и запреты, установленные Федеральным законом «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации для высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в целях противодействия коррупции с учетом следующих особенностей.

Высший исполнительный орган субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта РФ и обеспечивает в соответствии с законом субъекта РФ исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на территории субъекта РФ и согласованную деятельность иных исполнительных органов субъекта РФ.

Наименованием высшего исполнительного органа субъекта РФ является «Правительство» с дальнейшим указанием наименования субъекта РФ.

Конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ может устанавливаться другое наименование высшего исполнительного органа субъекта РФ.

Высший исполнительный орган субъекта РФ формируется высшим должностным лицом субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ вправе непосредственно возглавить высший исполнительный орган субъекта РФ или учредить должность председателя

высшего исполнительного органа субъекта РФ, если это предусмотрено конституцией (уставом) субъекта РФ.

В случае учреждения соответствующей должности председатель высшего исполнительного органа субъекта РФ входит в состав высшего исполнительного органа субъекта РФ, назначается и освобождается от должности высшим должностным лицом субъекта РФ и замещает государственную должность субъекта РФ. Председатель высшего исполнительного органа субъекта РФ организует работу высшего исполнительного органа субъекта РФ.

Финансирование высшего исполнительного органа субъекта РФ и возглавляемых им органов исполнительной власти субъекта РФ осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной строкой.

В случае сложения полномочий или отставки высший исполнительный орган субъекта РФ продолжает действовать до формирования нового высшего исполнительного органа субъекта РФ.

Высший исполнительный орган субъекта РФ в соответствии с компетенцией субъекта РФ и в пределах своих полномочий, установленных конституцией (уставом), законом субъекта РФ:

1) участвует в проведении единой государственной политики в сферах финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии;

2) 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;

3) обеспечивает разработку и осуществление мер, направленных на социально-экономическое развитие субъекта РФ;

4) осуществляет меры по сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта РФ, 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;

5) осуществляет меры по координации вопросов здравоохранения, в том числе 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;

6) осуществляет меры по обеспечению государственных гарантий социальной защиты населения, включая социальное обеспечение, адресной социальной поддержки граждан;

7) 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;

8) разрабатывает проект бюджета субъекта РФ;

9) обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ и готовит отчет об исполнении указанного бюджета, ежегодный отчет о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта РФ, сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ субъекта РФ для представления их

высшим должностным лицом субъекта РФ или председателем высшего исполнительного органа субъекта РФ в законодательный орган субъекта РФ;

10) управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ в соответствии с законами субъекта РФ, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

11) определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, находящихся в ведении высшего исполнительного органа субъекта РФ, и утверждает (одобряет) такие документы;

12) предлагает органу местного самоуправления, должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ, а также вправе обратиться в суд;

13) осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом), законами субъекта РФ, соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, а также установленные нормативными правовыми актами Президента РФ и нормативными правовыми актами Правительства РФ, предусматривающими передачу осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти.

Высшее должностное лицо субъекта РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ издает указы (постановления) и распоряжения.

Акты высшего должностного лица субъекта РФ и акты высшего исполнительного органа субъекта РФ, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте РФ.

Акты высшего должностного лица субъекта РФ и акты высшего исполнительного органа субъекта РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ.

В краях и областях — субъектах РФ — высшим органом исполнительной власти является администрация (правительство) края, области, города федерального значения, автономной области или автономного округа. В краях и областях исполнительную власть осуществляют губернатор и возглавляемое им правительство или администрация. В некоторых случаях губернаторы могут быть главой исполнительной власти, возглавляя систему ее органов.

В автономных округах исполнительная власть осуществляется главами администраций, губернаторами или правительствами.

В республиках высшими органами исполнительной власти как правило, являются правительство или кабинет министров. Исполнительная власть осуществляется главой республики и возглавляемым им правительством или кабинетом министров.

Уставы краев и областей определяют традиционные для лиц, возглавляющих исполнительную власть в крае или области, полномочия, например: разработка и представление на утверждение законодательного органа края или области бюджета и обеспечение его исполнения; утверждение структуры и штатов органов исполни-

тельной власти; формирование отраслевых и территориальных органов исполнительной власти, назначение на должность и освобождение от должности их руководителей; утверждение положений об отраслевых и территориальных органах исполнительной власти; издание постановлений и распоряжений, которые действуют на территории соответствующего субъекта РФ и обязательны здесь к исполнению; отмена актов подведомственных органов исполнительной власти субъектов РФ; представление органа исполнительной власти в Совете Федерации Федерального Собрания РФ лично либо через назначенного представителя; осуществление функций распорядителя кредитов при исполнении бюджета; утверждение положений о структурных подразделениях администрации.

Таким образом, субъекты РФ создают такую систему органов исполнительной власти, которая включает органы общей, отраслевой и межотраслевой компетенции. По организационно-правовой форме органы исполнительной власти в субъектах РФ могут быть различными. Они не установлены нормативными актами и формируются исходя из исторических, национальных традиций.

ГЛАВА 6. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

§ 1. Понятие государственной службы Российской Федерации и государственного служащего

Рассматривая государственную службу Российской Федерации как комплексный административно-правовой институт, необходимо исходить из того, ее понятие, закреплено в действующих нормативных правовых актах, а также активно изучается теоретиками права.

Понятие государственной службы закреплено в статье 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»¹, под которой понимается «профессиональная служебная 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 Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, органов публичной власти федеральных территорий;

лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации;

федеральных территорий;

органов публичной власти федеральных территорий;

лиц, замещающих в федеральной территории должности, устанавливаемые федеральными законами и указами Президента Российской Федерации, а также уставом федеральной территории для непосредственного исполнения полномочий органов публичной власти федеральной территории».

Общепринятого определения понятия «государственная служба» в научной юридической литературе нет. Наиболее характерны определения государственной службы как формы участия граждан в осуществлении целей и функций государства; как формы реализации «связи отношений государства, общества, закона и гражданина»; как механизма формирования, реализации и совершенствования институтов государственной власти и государственного управления; как единства правовых институтов, регулирующих осуществление государственной власти и государственного управления, и социального института — сообщества, профессиональной корпорации, лиц, практически исполняющих эти функции в соответствии со своим правовым статусом; как системы государственных органов, имеющих своих служащих для выполнения государственных задач и функций; как особого вида управленческой деятельности — государственной администрации (аппаратной деятельности)². Многообразие

¹ О системе государственной службы Российской Федерации : федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (ред. от 10.07.2023).

² Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2008. С. 123 ; Манохин В. М. Советская государственная служба. М., 1966. С. 10 ; Лазарев Б. М.

теоретических представлений об институте государственной службы обусловлено различными подходами к пониманию ее сущности, среди которых главенствует *политический, социальный и правовой подход*.

Правовой подход к понятию «государственная служба» важен, так как он позволяет увидеть юридическое закрепление государственно-служебных отношений, при реализации которых достигается практическое выполнение обязанностей и полномочий государственных служащих и компетенции государственных органов. При таком подходе государственная служба — это комплексный административно-правовой институт, и рассматривается она как система правовых норм, регламентирующих государственно-служебные отношения, то есть отношения, складывающиеся в процессе организации самой государственной службы (государственная должность, правовой статус государственного служащего, реестр государственных должностей), а также в процессе прохождения службы. С юридической точки зрения правовые нормы, входящие в правовой институт государственной службы, могут быть материальными (понятие и виды государственных должностей, права и обязанности государственных служащих и другие) и процессуальными (механизм приема на службу, аттестации, конкурсов при приеме на службу и другие).

Социальный подход обуславливает рассмотрение государственной службы как общественно полезной деятельности граждан, осуществляемой на профессиональной основе за соответствующее вознаграждение, направленной на осуществление целей и задач государства.

Федеральный закон «О системе государственной Российской Федерации» закрепляет государственную службу как систему и выделяет ее виды: *государственная гражданская служба; военная служба; государственная служба иных видов*.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

Военная служба и государственная служба иных видов, которые устанавливаются федеральными законами, являются видами федеральной государственной службы.

До 2016 года третьим видом государственной службы была правоохранительная. Однако, в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 262-ФЗ был упразднен этот вид за счет исключения одноименного понятия и вместо него введены так называемые иные виды. Таким образом, с 1 января 2016 г., т. е. с даты вступления указанных изменений в силу, система государственной службы Российской Федерации стала состоять из неопределенного числа видов, поскольку, помимо военной и гражданской, ее образуют также и иные виды.

К государственной службе иных видов относится, например, *государственная служба в органах внутренних дел*, под которой понимается федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации, а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, которые предусмотрены законодательством.

Принципы государственной службы, являясь научной категорией, отражают наиболее существенные стороны организации и функционирования не только самой

государственной службы, но и системы государственных органов, определяют содержание сложных взаимоотношений внутри этой системы. Эти принципы представляют собой первичные и главенствующие начала, которые существенным образом характеризуют правовое содержание, как всего института государственной службы, так и отдельных институтов комплексного правового образования. Они устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования государственной службы, обуславливают значимость, закономерность и социальную ценность отношений, возникающих в системе государственной службы. Отсутствие правовых принципов государственной службы влечет к появлению в ней элементов произвольности, бюрократизма, неорганизованности, беззакония, несправедливости и безнравственности.

Признаки, характерные для принципов государственной службы:

во-первых, принципы государственной службы обусловлены избранной (функционирующей в стране) моделью государственной службы;

во-вторых, принципы государственной службы имеют правовую природу, т. е. закреплены прямо или косвенно в нормативных правовых актах;

в-третьих, принципы государственной службы обязательны для соблюдения всеми без исключения лицами и организациями, которые имеют отношение к государственной службе.

Статья 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» закрепляет *основные принципы построения и функционирования системы государственной службы*, к которым относятся:

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;

законность;

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

равный доступ граждан к государственной службе;

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

взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

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

профессионализм и компетентность государственных служащих;

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

Государственную службу Российской Федерации необходимо отграничивать от *муниципальной службы*, несмотря на их схожесть и взаимосвязь. Представителем нанимателя государственного служащего выступают органы государственной власти, муниципального — муниципальное образование.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «О муниципальной службе»¹ *муниципальная служба* — профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Муниципальная служба вместе с государственной службой Российской Федерации представляют собой *публичную службу*.

Действующее законодательство (статья 10 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации») содержит определения федерального государственного служащего и государственного служащего субъекта Российской Федерации, на основании которых можно дать общее определение *государственного служащего Российской Федерации* — это гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств соответствующего бюджета.

К признакам государственного служащего можно отнести:

Замещение должности государственной службы. Должность — это структурный элемент государственного органа, в котором заключена часть его компетенции. Должность устанавливает определенный объем полномочий, прав и обязанностей лица ее замещающего. В наименовании должности обязательно присутствует название того органа, где непосредственно создана должность.

Должности государственной службы учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации для непосредственного исполнения, организации и обеспечения исполнения полномочий государственных органов, их территориальных подразделений, лиц, замещающих государственные должности.

Должности государственной службы подразделяются в зависимости от видов государственной службы на:

- а) должности федеральной государственной гражданской службы;
- б) должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;
- в) воинские должности;
- г) должности федеральной государственной службы иных видов.

Кроме того, действующее законодательство предусматривает и иные классификации должностей государственной службы. Так, например, в статье 9 Федерального закона «О государственной гражданской службе»² предусмотрено, что должности гражданской службы подразделяются на категории и группы. Должности гражданской службы подразделяются на следующие категории: руководители, помощники

¹ О муниципальной службе в Российской Федерации : федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (ред. от 10.07.2023).

² О государственной гражданской службе : федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 24.07.2023).

(советники), специалисты, обеспечивающие специалисты. Должности гражданской службы подразделяются на следующие группы: высшие должности гражданской службы; главные должности гражданской службы; ведущие должности гражданской службы; старшие должности гражданской службы; младшие должности гражданской службы. В статье 7 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ предусмотрена классификация должностей в органах внутренних дел: должности высшего начальствующего состава; должности старшего начальствующего состава; должности среднего начальствующего состава; должности младшего начальствующего состава; должности рядового состава.

В государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы различных видов. Так, например, в территориальных органах МВД России учреждаются должности федеральной государственной службы иных видов (их большинство) и должности федеральной государственной гражданской службы. В территориальных органах Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации учреждаются должности федеральной государственной гражданской службы, воинские должности, а также должности федеральной государственной службы иных видов.

К каждой должности государственной службы предъявляются квалификационные требования, представляющие собой перечень требований к уровню профессионального образования, стажу службы или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки, профессиональным знаниям и навыкам, состоянию здоровья и т. д., которым должно соответствовать лицо, замещающее указанную должность или претендующее на ее замещение.

Необходимо отличать понятия *государственной должности* и *должности государственной службы*. Указом Президента РФ «О государственных должностях Российской Федерации»² утвержден перечень государственных должностей Российской Федерации, а Указом Президента РФ «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации»³ — типовые государственные должности субъектов Российской Федерации.

Осуществление служебной деятельности на профессиональной основе. Профессиональная основа государственной службы нашла свое закрепление в принципе профессионализма и компетентности государственных служащих в статье 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Под профессионализмом, на наш взгляд, необходимо понимать профессиональное образование государственного служащего, обладание необходимыми умениями и навыками, полученными в результате осуществления своих должностных полномочий и повышения квалификации.

Получение денежного вознаграждения за счет средств соответствующего бюджета, т.е. государственная служба является оплачиваемой деятельностью, при-

¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 30 ноября 2011 г. №342-ФЗ (в ред. от 04.08.2023).

² О государственных должностях Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 (в ред. от 17.10.2022).

³ О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 г. № 1381 (в ред. от 05.10.2015).

чем это денежное содержание должно быть основным источником доходов государственного служащего. Денежное содержание государственным служащим выплачивается из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации в зависимости от того, какую должность замещает государственный служащий — должность федеральной государственной службы или должность государственной службы субъекта Российской Федерации.

Присвоение в установленном порядке классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий.

Цель служебной деятельности государственных служащих — обеспечение 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 Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации; федеральных территорий; органов публичной власти федеральных территорий; лиц, замещающих в федеральной территории должности, устанавливаемые федеральными законами и указами Президента Российской Федерации, а также уставом федеральной территории для непосредственного исполнения полномочий органов публичной власти федеральной территории. Таким образом, государственный служащий выполняет государственные функции, полномочия государственных органов, решает государственные задачи в различных сферах жизнедеятельности общества.

В зависимости от характера правонарушений, совершаемых государственными служащими, они могут привлекаться к *дисциплинарной, материальной, административной и уголовной ответственности.*

Основанием привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности является дисциплинарный (должностной) проступок, т. е. виновное нарушение правил государственной службы, невыполнение или ненадлежащее выполнение служебных обязанностей, упущение по службе — нарушение служебной дисциплины.

Служебная дисциплина — обязательное для государственных служащих соблюдение правил служебного распорядка, должностного регламента, установленных в соответствии с законодательством, нормативными актами государственного органа, служебным контрактом.

Материальная ответственность состоит в обязанности виновного государственного служащего возместить причиненный им имущественный ущерб или вред органам государственной власти.

За административные правонарушения 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 про-

хождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность. Исключение составляет перечень правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 2.5 КоАП РФ, за совершение которых государственные служащие несут дисциплинарную ответственность на общих основаниях.

Государственные служащие несут уголовную ответственность в соответствии с уголовным законодательством Российской Федерации. Кроме того, наличие административно-правового статуса государственного служащего может в предусмотренных законом случаях являться обстоятельством, отягчающим наказание. Так, например, в соответствии с п. «о» ч. 1 статьи 63 Уголовного кодекса РФ совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел является таким обстоятельством.

§ 2. Административно-правовой статус государственных служащих

Государственный служащий имеет определенное *правовое положение (административно-правовой статус)*, под которым следует понимать установленное и гарантированное государством правовое положение государственного служащего, исполняющего свои полномочия по определенной должности государственной службы. Возложение на служащих должностных обязанностей и наделение их соответствующими правами производятся в целях успешного осуществления функций по занимаемой должности.

Административно-правовой статус государственных служащих регулируется многими федеральными законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации, а также другими нормативными правовыми актами.

Следует понимать, что административно-правовой статус государственных служащих не одинаков и зависит от назначения конкретного вида государственной службы, специфики выполняемых ими государственных функций, а также от занимаемых ими должностей в различных органах государственной власти. Так, можно выделить общий, особенный, специальный и индивидуальный административно-правовые статусы государственных служащих.

Общий административно-правовой статус государственных служащих установлен Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, является общим и единым для всех государственных служащих, в этом стоит видеть реализацию одного из принципов построения и функционирования государственной службы — единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы.

Особенный административно-правовой статус государственных служащих зависит от вида государственной службы и предопределен им. Так, например, особенный административно-правовой статус государственных гражданских служащих будет отличаться от статуса военнослужащих.

Индивидуальный правовой статус государственных служащих определяется должностной инструкцией (регламентом) по замещаемой должности государственной службы. Данный правовой статус индивидуализирует положения общего и особенного правового статуса государственного служащего применительно к замещаемой штатной должности в конкретном государственном органе и отражается в должностном регламенте.

Кроме того, следует согласиться с А. П. Алехиным, А. А. Кармолицким¹, которые полагают, что правовое положение государственных служащих характеризуется их: а) общегражданскими правами и обязанностями; б) обязанностями и правами по занимаемой должности государственной службы.

Как представляется, административно-правовой статус государственных служащих можно рассматривать в двух плоскостях:

Служебный административный правовой статус — государственный служащий приобретает его с момента поступления на государственную службу и утрачивает с прекращением службы. Служебный административно-правовой статус реализуется в основном во внутриорганизационных отношениях.

Должностной административно-правовой статус — представляет собой совокупность прав и обязанностей, которые являются производными от полномочий государственного органа и должности, которую замещает государственный служащий. Он не постоянен в отличие от служебного административно-правового статуса, характеризуется тем, что напрямую зависит от факта замещения должности государственной службы и в некоторых случаях может отсутствовать (например, при нахождении государственного служащего в распоряжении государственного органа без замещения должности). Должностной административно-правовой статус реализуется во внешних административно-правовых отношениях и напрямую связан с полномочиями государственных органов.

Элементами служебного административно-правового статуса государственного служащего являются права, обязанности, ограничения, запреты, ответственность служащего, которые закреплены в законодательстве и гарантированы государством учетом правоспособности, дееспособности и деликтоспособности государственного служащего.

Служебный административно-правовой статус федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы. Так, например служебный административно-правовой статус государственного гражданского служащего предусмотрен Федеральным законом «О государственной гражданской службе».

Одним из основных элементов служебного административно-правового статуса являются *права государственного служащего*. Несомненный интерес представляет классификация прав государственных служащих, предложенная Ю. Н. Стариловым. По его мнению, *права государственного служащего* можно разделить на три группы:

1) *обеспечивающие уяснение служащим своего правового статуса и его правовую защиту* (например, ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности государственной службы, критерии оценки качества работы и условия продвижения по службе, а также организационно-технические условия, необходимые для исполнения им должностных обязанностей; проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство; право на обращение государственного служащего в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой и др.);

¹ Административное право России. Общая часть: учебник для вузов. М.: Зерцало-М, 2018. С. 78.

2) *способствующие непосредственному выполнению служебных обязанностей* (например, получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей; обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; дополнительное профессиональное образование в установленном порядке; внесение предложений по совершенствованию государственной службы в любые инстанции; право на ношение форменной одежды установленного образца (в соответствующих государственных органах и др.);

3) *содействующие усилению должностной активности государственного служащего, реализации принадлежащих ему конституционных прав и свобод и обеспечивающие социальные гарантии служащего* (например, продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа его работы, уровня квалификации; должностной рост на конкурсной основе; государственное пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы; право на отдых, обеспечиваемое установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков; право на включение в стаж государственной службы государственного служащего иных периодов трудовой деятельности и др.)¹.

Среди *обязанностей государственного служащего* можно выделить такие обязанности как: соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение; исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации; соблюдать служебный распорядок государственного органа; поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей; соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены законодательством; сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта и др.

Под ограничениями для государственного служащего понимаются обусловленные Конституцией России, а также законодательством о государственной службе, обстоятельства, с возникновением которых гражданин не может быть принят на государственную службу, а государственный служащий не может находиться на службе. Например в случаях: признания его недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; 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 в установленном федеральным законом порядке судимости; наличия заболевания, препятствующего поступлению на государственную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинской организации; прекращения гражданства Российской Федерации и др.

¹ Общее административное право: учебник: в 2 ч. — Часть 1 / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 402.

Особое внимание следует обратить на *запреты для государственных служащих*, которые являются одним из элементов их служебного административно-правового статуса и определяют не только их действия при осуществлении служебной деятельности, но и вне ее. Так, например, государственному служащему *запрещается*: замещать должность государственной службы в случае избрания или назначения на государственную должность; избрания на выборную должность в органе местного самоуправления; избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе; участвовать в управлении коммерческой или некоммерческой организацией, за исключением случаев, предусмотренных законодательством; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход; быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность государственной службы, если иное не предусмотрено законодательством; получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения); допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором государственный служащий замещает должность государственной службы, если это не входит в его должностные обязанности; принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями и др.

В нормативных правовых актах, регламентирующих прохождение государственной службы различных видов, устанавливаются и *иные права, обязанности, ограничения и запреты, учитывающие специфику прохождения службы*.

Должностной административно-правовой статус государственных служащих представляет собой совокупность прав и обязанностей, которые являются производными от полномочий государственного органа и должности, которую замещает государственный служащий. Должностной административно-правовой статус реализуется во внешних административно-правовых отношениях и напрямую связан с полномочиями государственных органов.

Действующее законодательство не предусматривает определения «государственно-властные полномочия», однако во многих нормативных правовых актах встречается указанная формулировка, речь зачастую идет о полномочиях государственного органа или органа местного самоуправления. Однако, следует учитывать, что государственный служащий выступает от имени государственного органа, тем самым обеспечивая реализацию его полномочий. Представляется, что государственно-властные полномочия государственного органа находят свое прямое отражение в должностном статусе государственного служащего. В реализации государственно-властных полномочий государственного служащего и состоит суть его службы, ее основное предназначение.

Таким образом, несмотря на наличие как в теории, так и в законодательстве формулировки «государственно-властные полномочия государственных служащих», по сути, необходимо понимать, что государственно властные полномочия принадлежат государственным органам и органам местного самоуправления, а государственные и муниципальные служащие обеспечивают их исполнение. Государственно-властные полномочия, по сути, представляют собой должностной административно-правовой статус.

Элементами должностного административно-правового статуса государственного служащего выступают права, обязанности, производные от полномочий государственного органа.

К *правам* можно отнести получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа; доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации.

К *обязанностям* относятся: исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом; соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций.

Полномочия государственных служащих производны от полномочия государственного органа, где они проходят службу. Целесообразно рассмотреть полномочия государственных служащих в рамках производств, выделяемых в административно-процессуальном праве.

Позитивные административно-правовые отношения реализуются в рамках производств по: принятию нормативных правовых актов государственного управления; комплектованию личного состава; разрешению обращений граждан (кроме жалоб); применению мер поощрения; выдаче разрешений; лицензированию; регистрации и т.д. Перечень позитивных административных производств достаточно обширен, так как охватывает многие сферы государственного управления.

Юрисдикционные административно-правовые отношения реализуются в рамках производств по: делам об административных правонарушениях; дисциплинарных проступках; жалобам граждан; применению мер административного принуждения; исполнению постановлений о наложении административных наказаний.

Полномочия государственных служащих как участников позитивных и юрисдикционных административно-правовых отношений достаточно обширен и зависит от вида производства.

§ 3. *Общий порядок прохождения государственной службы Российской Федерации*

Под *прохождением государственной службы* необходимо понимать совокупность юридически значимых фактов, порождающих, изменяющих или прекращающих служебные правоотношения государственного служащего с государственным органом. Федеральные законы о видах государственной службы, иные нормативные правовые акты регламентируют особенности прохождения каждого вида государственной службы.

В соответствии со статьей 12 Федерального закона «О системе государственной службы» прохождение государственной службы включает в себя назначение на долж-

ность, присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, аттестацию или квалификационный экзамен, а также другие обстоятельства (события) в соответствии с действующим законодательством. Замещение должностей на государственной службе осуществляется следующими *организационно-правовыми способами*: поступление, назначение, конкурс и восстановление в должности.

Таким образом, к основным *элементам прохождения государственной службы* можно отнести:

- поступление (прием) на службу;
- перемещение (перевод) по службе;
- присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания;
- аттестация или квалификационный экзамен;
- прекращение службы и др.

Поступление на государственную службу как административная процедура включает в себя следующие структурные элементы: правовые основания, правовые условия и порядок поступления на службу. Последний состоит, в свою очередь, из самого процесса поступления на службу, включающего способы замещения вакантных должностей и документальное оформление приема на службу.

Правовые основания поступления на государственную службу представляют собой конкретный перечень норм, предусматривающих юридическую возможность гражданина поступить на государственную службу и получить соответствующий статус. Статья 32 Конституции Российской Федерации является общим правовым основанием поступления на государственную службу. Данная норма предусматривает право граждан на равный доступ к государственной и муниципальной службе. Нормативные правовые акты, регламентирующие отдельные виды государственной службы, содержат правовые нормы, регламентирующие поступление на государственную службу разных видов (например, статьи 21-22 Федерального закона «О государственной гражданской службе», статьи 17-20 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», статья 32-33 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»¹ и т. д.).

Процесс поступления на государственную службу включает в себя прием, процедуру замещения вакантных должностей государственной службе и последующее кадровое оформление приема и назначения кандидата на конкретную должность. Основная цель отбора заключается в приеме на государственную службу граждан, которые способны добросовестно и качественно выполнять возложенные на них обязанности при прохождении службы.

На государственную службу вправе поступать граждане Российской Федерации (на военную — также иностранные граждане), достигшие установленного законом возраста (как правило, 18 лет), владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, предусмотренным законодательством, для установления соответствия которым проводится изучение кандидата на службу.

¹ О воинской обязанности и военной службе : федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ (в ред. от 04.08.2023).

Один из главных принципов организации и функционирования государственной службы является равный доступ граждан к государственной службе, который обязывает правоприменителей объективно подходить к отбору кандидатов на государственную службу, независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами. Однако, действующее законодательство содержит и ряд ограничений при поступлении на государственную службу. Так, например, в соответствии с частью 1 статьи 7 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации»¹ гражданин не может быть принят на службу в таможенные органы или не может проходить службу в таможенных органах в случаях признания его недееспособным или ограниченно дееспособным вступившим в законную силу решением суда либо наличия у него неснятой или непогашенной судимости, в случае наличия у него гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства, а также в случае лишения его вступившим в законную силу решением суда права проходить службу в таможенных органах в течение определенного срока.

С государственными служащими в обязательном порядке заключается *служебный контракт*, который представляет собой соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на государственную службу, или государственным служащим о прохождении государственной службы и замещении должности государственной службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон. Содержание контракта, его особенности устанавливаются законодательством о видах государственной службы. В соответствии с федеральным законом о виде государственной службы контракт может заключаться с гражданином:

- на неопределенный срок;
- на определенный срок;
- на срок обучения в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования и на определенный срок государственной службы после его окончания.

При приеме на государственную службу может быть установлен *испытательный срок*. Так, например, в соответствии со статьей 24 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» для гражданина, поступающего на службу в органы внутренних дел, в целях проверки уровня его подготовки и соответствия должности в органах внутренних дел, на замещение которой он претендует, устанавливается испытание на срок от двух до шести месяцев, за исключением случаев, установленных в законодательстве. При поступлении на службу в органы внутренних дел на должность, при замещении которой присваивается специальное звание полиции, установление испытания на срок менее трех месяцев не допускается. На период испытания кандидат назначается стажером на соответствующую должность в органах внутренних дел без присвоения ему специального звания.

¹ О службе в таможенных органах Российской Федерации : федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (в ред. от 10.07.2023).

Конкурсный порядок замещения должностей государственной службы получил наиболее широкое распространение на государственной гражданской службе. Так, поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса, если иное не установлено законодательством. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы. Для проведения конкурса для замещения должности создается конкурсная комиссия.

Для государственной службы иных видов конкурсный порядок замещения должностей характерен лишь для некоторых их категорий. Так, например, в соответствии с приказом Минюста России «Об организации прохождения службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации»¹ в перечень должностей в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации, назначение на которые осуществляется по результатам конкурса, отнесены должности в образовательных организациях высшего образования и научно-исследовательских институтах ФСИН России (начальник кафедры; заместитель начальника кафедры; профессор; доцент; старший преподаватель; преподаватель; главный научный сотрудник; ведущий научный сотрудник; старший научный сотрудник). Аналогичный порядок и в МВД России.

Действующее законодательство о государственной службе предусматривает такой элемент ее прохождения как *перемещение (перевод) по службе*, представляющие собой процедуру освобождения государственного служащего от замещаемой должности и назначения (избрания) на новую. Условия и порядок перемещения (перевода) предусмотрен законодательством о видах государственной службы, причем зачастую понятия «перевод» и «перемещение» имеют разное значение. Так, например, в соответствии со статьей 28 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ предусмотрено, что «не является *переводом* на иную должность гражданской службы и не требует согласия гражданского служащего *перемещение* его на иную должность гражданской службы без изменения должностных обязанностей, установленных служебным контрактом и должностным регламентом».

Законодательство о службе в органах внутренних дел предусматривает понятия перевода и выделяет его виды: на вышестоящую, равнозначную или нижестоящую должность в органах внутренних дел, в другую местность либо в связи с его зачислением в образовательную организацию высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В соответствии с федеральными законами о видах государственной службы гражданам, проходящим федеральную государственную службу, присваиваются *классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания*. Так, например, в соответствии со статьей 3 Федерального закона «Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел РФ»² дипломатическим работникам в соответствии с их квалификацией и замещаемой должностью федеральной государственной гражданской службы при-

¹ Об организации прохождения службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации : приказ Минюста России от 5 августа 2021 г. № 132 (в ред. от 09.02.2023).

² Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации : федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ (в ред. от 01.04.2022).

сваиваются следующие дипломатические ранги: Чрезвычайный и Полномочный Посол; Чрезвычайный и Полномочный Посланник 1 класса; Чрезвычайный и Полномочный Посланник 2 класса; советник 1 класса; советник 2 класса; первый секретарь 1 класса; первый секретарь 2 класса; второй секретарь 1 класса; второй секретарь 2 класса; третий секретарь; атташе.

В соответствии с федеральным законом о виде государственной службы для граждан, проходящих государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации, устанавливаются классные чины. Классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания присваиваются в соответствии с замещаемой должностью.

При переводе государственного служащего с государственной службы одного вида на государственную службу другого вида ранее присвоенный классный чин, дипломатический ранг, воинское и специальное звание, а также период пребывания в соответствующем классном чине, дипломатическом ранге, воинском и специальном звании учитывается при присвоении классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания по новому виду государственной службы в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Соотношение классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий устанавливается Указом Президента Российской Федерации «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим»¹.

Под *аттестацией государственных служащих* понимается деятельность, в процессе которой аттестационная комиссия в рамках установленной научно обоснованной процедуры для выявления степени соответствия служащего занимаемой должности проводит оценку деловых, личных и нравственных качеств служащего, процесса и итогов его служебной деятельности². Для проведения аттестации создается аттестационная комиссия. Порядок проведения аттестации регламентируется нормативными правовыми актами о видах государственной службы.

Основными задачами аттестации являются:

- максимально объективная и полная оценка нравственных, деловых и профессиональных качеств, знаний, умений и навыков, аттестуемых на основе глубокого и всестороннего их изучения;
- определение степени соответствия аттестуемых государственных служащих занимаемым должностям и перспективы их служебного использования;
- создание условий для формирования высококвалифицированного кадрового потенциала;
- создание стимулов для развития профессиональной активности аттестуемых.

Аттестация может быть очередной и внеочередной. Сроки проведения аттестации регламентируются нормативными правовыми актами о видах государственной службы. Так, например, в соответствии со статьей 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе» аттестация гражданского служащего проводится, по общему правилу, один раз в три года. Внеочередная аттестация

¹ О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим : указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 113 (в ред. от 27.09.2023).

² Общее административное право: учебник: в 2 ч. — Часть 1 / под ред. Ю. Н. Старилова. С. 427.

гражданского служащего может проводиться после принятия в установленном порядке решения: о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе; об изменении условий оплаты труда гражданских служащих; по соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

В соответствии со статьей 33 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» аттестация сотрудника органов внутренних дел проводится, по общему правилу, один раз в четыре года.

Внеочередная аттестация сотрудника органов внутренних дел проводится: при решении вопроса о переводе сотрудника на вышестоящую должность в органах внутренних дел; при решении вопроса о прекращении сотрудником службы в органах внутренних дел в связи с несоответствием сотрудника замещаемой должности в органах внутренних дел — на основании рекомендации аттестационной комиссии; по предложению уполномоченного руководителя при рассмотрении вопросов: а) о переводе сотрудника на иную должность в органах внутренних дел при упразднении (ликвидации) территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или подразделения либо сокращении должностей в органах внутренних дел; б) об увольнении сотрудника со службы в органах внутренних дел; в случае, если сотрудник не прошел проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

В результате проведения аттестации аттестационная комиссия выносит решение о соответствии или несоответствии государственного служащего занимаемой должности. Также могут быть вынесены иные решения (например, рекомендация о включении в кадровый резерв для замещения вакантной должности; перенос аттестации на срок, не превышающий одного года, для устранения недостатков и упущений в служебной деятельности, указанных в отзыве его непосредственного руководителя (начальника), либо для получения сотрудником дополнительного профессионального образования с последующим переводом на иную должность или без такового и др.).

Прекращение государственной службы — это нормативно установленный порядок прекращения государственно-служебных правовых отношений между государственным служащим и государственным органом, которые возникли при поступлении гражданина на государственную службу и в процессе выполнения им должностных обязанностей. Порядок прекращения государственно-служебных отношений закреплен в законодательстве о видах государственной службы.

Так, глава 12 Федерального закона от 30.11.2011 №342-ФЗ регламентирует прекращение государственной службы в органах внутренних дел.

Служба в органах внутренних дел прекращается в случае: 1) увольнения сотрудника органов внутренних дел; 2) гибели (смерти) сотрудника органов внутренних дел, признания сотрудника органов внутренних дел в установленном порядке безвестно отсутствующим и (или) объявления его умершим. Прекращение службы в органах внутренних дел должно быть оформлено приказом.

А. Ф. Ноздрачев считает, что основаниями прекращения государственно-служебных отношений являются следующие виды юридических фактов¹:

¹ Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих. М.: Статут, 1999. С. 466–467.

Юридические факты-события, обстоятельства, порождающие основания для прекращения государственной службы и не зависящие ни от государственного служащего, ни от государственного органа, в компетенцию которого входит прием и увольнение государственного служащего.

Юридические факты-действия государственного органа (должностного лица), в компетенцию которого входит прием и увольнение государственного служащего, направленные на прекращение государственно-служебных отношений. К их числу относятся все виды увольнения по инициативе государственного органа (должностного лица).

Юридические факты-действия государственного служащего, направленные на прекращение государственно-служебных отношений с государственным органом. К их числу относятся все виды увольнения по инициативе государственного служащего.

Юридические факты — конвенциональные действия государственного органа и государственного служащего, направленные на прекращение государственно-служебных отношений. К их числу относится увольнение по соглашению сторон.

На практике в подавляющем большинстве случаев сотрудники прекращают службу в органах внутренних дел в связи с увольнением.

Термин «увольнение» означает освобождение, отпущение. Первоначальное значение этого слова было: освобождение от воли хозяина, господина, от крепостной зависимости. С появлением наемного труда оно приобретает современный смысл: увольнение от места, от должности, от работы, расторжение трудового договора, прекращение трудового правоотношения.

По действующему законодательству увольнение сотрудника из органа внутренних дел возможно в двух случаях: в связи с прекращением или расторжением контракта (статья 82-88 Федерального закона от 30.11.2011 №342-ФЗ).

Статья 82 указанного федерального закона выделяет три вида групп оснований для прекращения или расторжения контракта:

Контракт прекращается, а сотрудник органов внутренних дел может быть уволен со службы в органах внутренних дел — данная группа оснований предполагает обязательное прекращение действующего контракта, но увольнение носит альтернативный характер, *так как может быть заключен новый контракт* (например, по истечении срока действия срочного контракта; по достижении сотрудником предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел).

Контракт может быть расторгнут, а сотрудник органов внутренних дел может быть уволен со службы в органах внутренних дел — данная формулировка законодателя свидетельствует об *альтернативности расторжения контракта и увольнения сотрудника* (например, по соглашению сторон; по инициативе сотрудника; в связи с изменением условий контракта и отказом сотрудника от продолжения службы в органах внутренних дел; по выслуге лет, дающей право на получение пенсии; в связи с грубым нарушением служебной дисциплины; в связи с отказом сотрудника без уважительных причин от прохождения службы в особых условиях; в связи с нарушением условий контракта сотрудником и др.).

Третья группа предполагает основания, при наличии которых контракт подлежит расторжению, а сотрудник органов внутренних дел увольнению со службы в органах внутренних дел *в обязательном порядке* (например, в связи с болезнью; в связи с признанием сотрудника недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда, вступившему в законную силу; в связи с осуждением сотрудника за пре-

ступление; в связи с прекращением в отношении его уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием, за исключением случаев, если на момент расторжения контракта и увольнения со службы в органах внутренних дел преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом; в связи с призывом сотрудника на военную службу или направлением на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу; в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел и др.).

Порядок представления сотрудников органов внутренних дел к увольнению со службы и порядок оформления документов, связанных с прекращением или расторжением контракта, увольнением со службы и исключением из реестра сотрудников регламентируется разделом 26 приказа МВД России от 01.02.2018 № 50¹.

¹ Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 (ред. от 30.01.2023).

ГЛАВА 7. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС КОММЕРЧЕСКИХ И НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

§ 1. Понятие и виды организаций как субъектов административного права

Среди коллективных субъектов административного права, наряду с органами публичной власти (к которым в соответствии со ст. 132 Конституции РФ¹ отнесены органы государственной власти и местного самоуправления) следует выделять и иные организации. Они многочисленны, разнообразны и существенным образом различаются по своему правовому положению. В качестве объединяющей их между собой характеристики и отличающей от органов государственной, в частности, исполнительной, власти выделяют отсутствие государственно (юридически) — властных полномочий². Данную характеристику в настоящее время следует признать условной в силу того, что имеются такие организации, не относящиеся к органам власти, которые все же наделены законом отдельными государственно-властными полномочиями (в частности, некоторые из государственных корпораций). Ключевым отличием органов власти от иных организаций следует признавать их предназначение, вытекающее из положений Конституции РФ, а именно осуществление государственной власти.

В данной главе мы остановимся на рассмотрении административно-правового положения организаций, не относящихся к органам власти.

Организации создаются для реализации определенных целей: производства материальных и духовных благ, оказания услуг, реализации и защиты прав их участников. Соответственно в зависимости от цели деятельности их можно подразделять на коммерческие, где основной целью деятельности выступает извлечение прибыли, и некоммерческие, преследующие иные цели, не связанные с извлечением прибыли.

Также организации подразделяются по форме собственности на государственные, муниципальные, частные и иные.

Форма собственности, организационно-правовая форма, цели деятельности оказывают влияние и на административно-правовое положение данных субъектов.

Немаловажным является тот факт, что для административного права понятие «организация» и «юридическое лицо» не являются тождественными с учетом, того, что участниками административных правоотношений могут выступать организации, не обладающие статусом юридического лица. Например, для общественных объединений государственная регистрация в качестве юридического лица, за исключением случаев, предусмотренных законом, не является обязательной. Так, с момента принятия решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов общественное объединение считается созданным: осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотрен-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.).

² См., напр., Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. 5-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 262 ; Административное право России. Общая часть: учебник для вузов. М.: Зерцало-М, 2018. С. 270.

ные федеральным законом¹. Примерно таким же образом осуществляет свою деятельность религиозная группа (разновидность религиозных объединений)².

Административно-правовые отношения с участием организаций весьма многообразны.

Можно выделить следующие группы таких отношений:

— связанные с созданием и государственной регистрацией, реорганизацией и прекращением деятельности организаций;

— порождаемые воздействием на организации разрешительных режимов (лицензирования, аккредитации, сертификации, включения в реестр, аттестации, прохождения экспертизы, получения согласований, заключений и иных разрешений);

— связанные с исполнением (соблюдением) организациями при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности обязательных требований, устанавливаемых государством, в том числе, в сфере технического регулирования³;

— связанные с реализацией общих контрольно-надзорных функций в отношении организаций со стороны органов публичной власти.

Административно-правовой статус организаций определяет особенности их взаимоотношений с государством, прежде всего с органами исполнительной власти. Особую роль играют публично-значимые функции, реализуемые организациями.

Для административно-правового статуса любой организации характерны такие элементы, как сфера, предмет и виды деятельности, цели создания, задачи и функции, выполняемые организацией, права и обязанности организации, а также юридическая (публично-правовая) ответственность за совершенные правонарушения.

В зависимости от особенностей содержания перечисленных элементов можно выделить общий и специальный административно-правовые статусы организаций и, соответственно, общую и специальную правосубъектность (как совокупность право-, дееспособности и деликтоспособности). Речь в первую очередь идет об особенностях приобретения и реализации организациями прав и обязанностей, предусмотренных нормами административного права.

Общие права и обязанности относятся ко всем без исключения организациям.

Общая административная правосубъектность возникает у организации с момента ее создания.

Организация, кроме общего статуса, может обладать одним или несколькими специальными административно-правовыми статусами.

Специальный административно-правовой статус возникает у организации с момента наделения ее в установленном законодательством порядке специальными административными правами, обязанностями и определения для нее специального режима привлечения к юридической ответственности в административно-публичной сфере.

В частности, особенности административно-правового статуса организаций определяются федеральными законами: «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁴, «О некоммерческих организаци-

¹ Об общественных объединениях : федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ст. 18).

² О свободе совести и о религиозных объединениях : федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (ст. 7).

³ Об обязательных требованиях в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ (ред. от 24.09.2022).

⁴ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей : федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ (ред. от 24.07.2023).

ях»¹, «Об общественных объединениях»², «Об акционерных обществах»³, «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»⁴.

Специальный статус отдельных видов организаций может быть предусмотрен федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, например, для молодежных общественных объединений это федеральные законы: «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»⁵; «О молодежной политике в Российской Федерации»⁶; «О российском движении детей и молодежи»⁷.

При изучении административно-правового положения организаций мы будем отталкиваться от их условного подразделения на коммерческие и некоммерческие, вытекающего из заявленного названия главы. Однако, исходя из вышесказанного, такое деление не является единственным и отражающим существо особенностей взаимоотношений организаций с государством, регулируемых посредством норм административного права, при реализации их административно-правового статуса.

§ 2. Административно-правовой статус коммерческих организаций

Коммерческие организации являются субъектами не только гражданского права, но и иных отраслей, в том числе административного, финансового, земельного, экологического и ряда других. При выделении особенностей административно-правового статуса коммерческой организации важную роль играют организационно-правовая форма и форма собственности применительно к имуществу данной организации, так как от данных характеристик зависит объем тех прав и обязанностей, которые организации могут реализовывать в административно-правовых отношениях.

Коммерческие организации в соответствии с главой 4 ГК РФ могут создаваться в организационно-правовых формах хозяйственных товариществ и обществ, крестьянских (фермерских) хозяйств, хозяйственных партнерств, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Среди коммерческих организаций наибольшим объемом прав и обязанностей, предусмотренных нормами административного права, обладают унитарные предприятия.

Собственником имущества унитарных предприятий выступает государство или муниципальное образование. Унитарные предприятия реализуют в отношении этого имущества комплекс прав, именуемых как право хозяйственного ведения или право оперативного управления. Соответственно, унитарные предприятия подразделяются

¹ О некоммерческих организациях : федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 31.07.2023).

² Об общественных объединениях : федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 24.07.2023).

³ Об акционерных обществах : федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

⁴ О государственных и муниципальных унитарных предприятиях : федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ (ред. от 30.12.2021).

⁵ О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений : федеральный закон от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ (ред. от 28.12.2022).

⁶ О молодежной политике в Российской Федерации : федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ.

⁷ О российском движении детей и молодежи : федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 261-ФЗ (ред. от 24.07.2023).

на государственные и муниципальные. К разновидности унитарного предприятия относится казенное предприятие.

Унитарное предприятие создается от имени публично-правового образования решением уполномоченного на то органа государственной власти или органа местного самоуправления.

Федеральные унитарные предприятия учреждаются федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их компетенцией. В свою очередь федеральные казенные предприятия учреждаются решением Правительства РФ. Решение об учреждении государственного унитарного предприятия субъекта РФ или муниципального предприятия принимается органом государственной власти субъекта или органом местного самоуправления. Казенное предприятие субъекта РФ или муниципального образования учреждается уполномоченным государственным органом субъекта РФ или уполномоченным органом местного самоуправления соответственно.

Собственник имущества унитарных предприятий, кроме полномочий по созданию, наделению имуществом, утверждению устава предприятия реализует также права связанные с деятельностью предприятия (дача согласия на распоряжение предприятием закрепленным за ним имуществом, совершение отдельных сделок, участие в других организациях) и осуществляет контроль за деятельностью предприятия.

Несмотря на то, что унитарные предприятия на основании Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» имеют статус коммерческих организаций, для которых приоритетной целью деятельности является извлечение прибыли, их особый статус в административных правоотношениях обусловлен публичной значимостью той деятельности, которую они осуществляют. Так, общественно-полезное предназначение унитарных предприятий вытекает из положений п.4 ст. 8 указанного Закона, на основании которого Правительством РФ утвержден перечень случаев создания унитарных предприятий для осуществления отдельных видов деятельности¹. К таким видам деятельности относятся:

1. Производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации;
2. Обеспечение транспортной безопасности в соответствии с Федеральным законом «О транспортной безопасности» и Федеральным законом «О ведомственной охране»;
3. Перевозка пассажиров городским наземным электрическим транспортом (трамваи, троллейбусы), метрополитеном и монорельсовым транспортом;
4. Обеспечение деятельности консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, а также международных организаций и их представительств, аккредитованных на территории Российской Федерации на основании международных договоров Российской Федерации.

Также унитарные предприятия создаются для обеспечения деятельности таких федеральных органов исполнительной власти, как Министерство обороны, Служба внешней разведки, МЧС, Министерство транспорта, МИД, ФСО, МВД, Росгвардия, ФСБ, Управление делами Президента; осуществления деятельности в сферах естественных монополий; обеспечения жизнедеятельности населения в районах Крайнего Севера

¹ О случаях создания унитарных предприятий для осуществления отдельных видов деятельности: постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2020 г. №1148 (ред. от 27.05.2023).

и приравненных к ним местностях; осуществления деятельности в сфере культуры, искусства, кинематографии и сохранения культурных ценностей; осуществления деятельности за пределами территории Российской Федерации; осуществления деятельности в области обращения с радиоактивными отходами, включая их захоронение.

При необходимости устранения последствий чрезвычайной ситуации, недопущения угрозы нормальной жизнедеятельности населения по мотивированному представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) Правительство РФ может принять решение о создании унитарного предприятия или сохранения унитарного предприятия для осуществления деятельности, не упомянутой выше.

Кроме того, наряду со стратегическими предприятиями, к которым Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» относит федеральные государственные унитарные предприятия, осуществляющие производство продукции (работ, услуг), имеющей стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации, к категории стратегических относятся и акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности и участие Российской Федерации в управлении которыми обеспечивает стратегические интересы государства, обороноспособность и безопасность государства, защиту нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации (например, Аэрофлот, Банк ВТБ, Газпром, Аэропорт Шереметьево, Почта России, РЖД¹).

Важной особенностью административно-правового статуса коммерческих организаций, создаваемых в виде акционерных обществ, является возможность участия в управлении ими представителей государства. Это касается использования Российской Федерации и субъектами Российской Федерации специального права («золотой акции») при приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий или при принятии решения об исключении акционерного общества из перечня стратегических акционерных обществ независимо от количества акций, находящихся в государственной собственности.

Правительство Российской Федерации или органы государственной власти субъектов Российской Федерации, принявшие решение об использовании специального права («золотой акции»), назначают своего представителя в совет директоров (наблюдательный совет) и представителя в ревизионную комиссию акционерного общества. Представителем может назначаться государственный служащий, который осуществляет свою деятельность на основании положения, утвержденного Правительством Российской Федерации или органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Специальное право («золотая акция») используется с момента отчуждения из государственной собственности 75 процентов акций соответствующего акционерного общества.

Представители Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, назначенные в совет директоров (наблюдательный совет) акционерного общества, участвуют в общем собрании акционеров с правом вето при принятии общим собранием акционеров следующих видов решений:

¹ Об утверждении Перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ : указ Президента Российской Федерации от 4 августа 2004 г. № 1009 (ред. от 10.05.2023).

- о внесении изменений и дополнений в устав акционерного общества или об утверждении устава акционерного общества в новой редакции;
- о реорганизации акционерного общества;
- о ликвидации акционерного общества, назначении ликвидационной комиссии и об утверждении промежуточного и окончательного ликвидационных балансов;
- об изменении уставного капитала акционерного общества;
- о совершении акционерным обществом крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность.

§ 3. Административно-правовой статус некоммерческих организаций

В российском праве существует множество видов некоммерческих организаций, что обусловлено многообразием их организационно-правовых форм и теми целями и задачами, для реализации которых они создаются.

Среди целей деятельности Федеральный закон «О некоммерческих организациях» выделяет социальные, благотворительные, культурные, образовательные, научные и управленческие цели, цели 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 иные цели, направленные на достижение общественных благ.

Часть 3 статьи 50 ГК РФ устанавливает, что юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в следующих организационно-правовых формах:

- потребительский кооператив;
- общественная организация (к которым относятся в том числе политические партии и созданные в качестве юридических лиц профессиональные союзы, органы общественной самодеятельности, территориальные общественные самоуправления);
- общественное движение;
- ассоциация (союз), в том числе некоммерческие партнерства, саморегулируемые организации, объединения работодателей, объединения профессиональных союзов, кооперативов и общественных организаций, торгово-промышленные палаты;
- товарищество собственников недвижимости, в том числе товарищества собственников жилья, садоводческие или огороднические некоммерческие товарищества;
- казачье общество, внесенное в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации;
- община коренных малочисленных народов Российской Федерации;
- общественно полезный фонд, в том числе общественные и благотворительные фонды, личные фонды;
- учреждение (в том числе государственное, муниципальное и частное);
- автономная некоммерческая организация;
- религиозная организация;
- публично-правовая компания;
- адвокатская палата;
- адвокатское образование, являющееся юридическим лицом;
- государственная корпорация;
- нотариальная палата.

Федеральный закон «О некоммерческих организациях» несколько в ином порядке и сочетании в главе II определяет формы некоммерческих организаций, выде-

ляя также государственные компании в качестве отдельной формы, но не называя публично-правовых компаний, с учетом того, что действие данного закона на последнее не распространяется. А в статье 6 общественные и религиозные организации именует также объединениями и отсылает к отдельному законодательству, определяющему особенности их правового положения¹.

Определяя особенности общественных объединений, обратимся к Федеральному закону «Об общественных объединениях» и увидим, что данный закон рассматривает общественную организацию как разновидность организационно-правовой формы общественных объединений, наряду с общественным движением, общественным фондом, общественным учреждением, органом общественной самодеятельности и политической партией. При этом общественное объединение есть добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в Уставе общественного объединения. По территориальной сфере деятельности выделяют общероссийские, межрегиональные, региональные, и местные общественные объединения (например, Всероссийская общественная организация «Русское географическое общество», Всероссийское детско-юношеское военно-патриотическое общественное движение «ЮНАРМИЯ», Межрегиональная общественная организация ветеранов (пенсионеров) войны и труда Красноярской железной дороги, Адыгейская региональная общественная организация «Ассоциация медицинских работников Республики Адыгея», местные общественные организации инвалидов). Деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности. Общественные объединения свободно определяют свою внутреннюю структуру, цели, формы и методы деятельности. Однако запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели и деятельность которых направлены на осуществление экстремистской деятельности. В рамках взаимоотношений с государством закон не допускает вмешательство общественных объединений и органов государственной власти (их должностных лиц) в деятельность друг друга. При этом государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, в том числе в виде финансирования общественно-полезных программ, закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у общественных объединений. Также государство реализует контрольно-надзорные полномочия в отношении общественных объединений. В связи с чем на общественные объединения возлагаются определенные обязанности, в том числе, публиковать отчетность об использовании имущества, ежегодно информировать Минюст России о продолжении деятельности, допускать представителей Минюста на проводимые общественные мероприятия и т. д. Невыполнение данных обязанностей является основанием для признания в судебном порядке общественного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и исключения из ЕГРЮЛ. Минюст России, реализуя контрольно-надзорные полномочия в отношении общественных объединений, имеет право выносить письменные предупреждения об устранении выявленных нарушений. Прокуратура при выявлении нарушений законодательства общественными объединениями вносит представления об их устранении.

¹ Об общественных объединениях : федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 24.07.2023); О свободе совести и религиозных объединениях : федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ (ред. от 24.07.2023).

Юридическая ответственность общественных объединений предполагает, в том числе, приостановление, запрет деятельности и ликвидацию.

Среди иных видов некоммерческих организаций особая роль в административно-правовых отношениях отведена организациям, реализующим публичные функции и полномочия. Важно отметить, что в настоящее время имеет место тенденция передачи отдельных полномочий государства на уровень организаций, не относящихся к органам власти.

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на легитимность такой передачи, исходя из того, что Конституция РФ не запрещает государству передавать отдельные полномочия исполнительных органов власти негосударственным организациям, участвующим в выполнении функций публичной власти, если это не противоречит закону.

Так, Конституционный Суд установил, что осуществление нотариусами нотариальных функций от имени государства предопределяет их публично-правовой статус, а также то, что нотариальные палаты имеют публично-правовое предназначение и выполняют специфические публично значимые задачи. Наделение государством нотариальных палат в соответствии с законом отдельными управленческими и контрольными полномочиями в целях обеспечения в нотариальной деятельности гарантий прав и свобод граждан не противоречит Конституции РФ¹.

Аналогичной позиции придерживается Конституционный Суд и в части деятельности адвокатских образований. Осуществление адвокатами публичных функций обуславливает необходимость организации государством эффективного контроля над их деятельностью с учетом, однако, того, что адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов, как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления и действует на основе принципов законности, независимости, самоуправления, корпоративности, а также принципа равноправия адвокатов. С этой целью создаются адвокатские палаты, имеющие публично-правовое предназначение².

Также Конституционный Суд указал на публично-правовой характер целей и процедур банкротства, а также на то, что полномочия, которыми для проведения процедур банкротства наделяется арбитражный управляющий, в значительной степени носят публично-правовой характер. Государство переложило на саморегулируемые организации арбитражных управляющих часть своих публично-правовых функций, в частности контролирование профессиональной деятельности своих членов в части соблюдения необходимых законодательных требований и установленных ею правил профессиональной деятельности³. Таким образом, отдельные публично-правовые функции могут быть переданы саморегулируемым организациям.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате».

² Постановление Конституционного Суда РФ от 23 декабря 1999 г. № 18-П ; Определение Конституционного Суда РФ от 1 июня 2010 г. № 782-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лазарева Николая Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 29 Федерального закона "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации"».

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абзаца восьмого пункта 1 статьи 20 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева».

Понятие «саморегулирование» содержится в ст. 2 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». Под ним понимается «самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил».

Саморегулирование осуществляется в таких сферах экономической деятельности, как архитектурно-строительное проектирование, инженерные изыскания, реконструкция, капитальный ремонт, снос объектов капитального строительства, теплоснабжение, аудиторская деятельность, оценочная деятельность, финансовые рынки и др.

Перечень исполняемых саморегулируемыми организациями публично-правовых функций зависит, в первую очередь, от целей создания и конкретной сферы экономической деятельности. Исполнение таких функций осуществляется саморегулируемой организацией за счет собственных средств, формируемых путем получения регулярных и единовременных поступлений от членов саморегулируемой организации (вступительные, членские и целевые взносы).

К основным таким функциям, передаваемым саморегулируемым организациям относятся:

- разработка стандартов саморегулируемой организации;
- контроль за деятельностью своих членов;
- рассмотрение жалоб на действия членов саморегулируемой организации и обращений;
- ведение единого реестра членов саморегулируемой организации.

Следует отметить, что принятие локальных нормативных правовых актов (внутренних документов, в том числе стандартов) является требованием, необходимым для получения некоммерческой организацией статуса саморегулируемой организации. Стандарты деятельности содержат дополнительные требования к членам организации и должны соответствовать положениям законодательства в области саморегулирования.

Важное место в системе реализации саморегулируемой организацией публично-правовых функций занимает осуществление контроля за деятельностью своих членов, соблюдением ими принятых в установленном порядке стандартов.

При этом предмет контроля со стороны саморегулируемой организации за своими членами не совпадает с предметом государственного контроля (надзора) за субъектами предпринимательской деятельности¹. В частности, саморегулируемая организация осуществляет контроль за своими членами, государство же в свою очередь реализует контрольные полномочия в отношении саморегулируемых организаций.

С реализацией контрольной функции тесно связано и право саморегулируемой организации на применение мер юридической ответственности. Так, саморегулируемые организации имеют право на исключение из своих членов индивидуального предпринимателя или юридического лица при неоднократном неисполнении предписаний органов государственного надзора.

Еще одной важной публично-правовой функцией саморегулируемых организаций является ведение реестра членов. Ведение такого реестра должно осуществляться в составе единого реестра членов саморегулируемых организаций, ведение которого осуществляется национальными объединениями саморегулируемых организаций.

¹ Суров А. Ф. Роль системы саморегулирования при реализации публично-правовых функций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 10. С. 10–16.

Единый реестр членов саморегулируемой организации представляет собой информационный ресурс, содержащий систематизированную информацию о членах саморегулируемой организации, а также сведения о лицах, прекративших членство в саморегулируемой организации.¹

К следующей категории некоммерческих организаций, которые могут реализовывать отдельные публично-правовые функции и полномочия в административных правоотношениях, относятся государственные корпорации и государственные компании.

Государственная корпорация — это не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная РФ на основе имущественного вноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

Наиболее общие положения, касающиеся государственных корпораций, содержатся в Законе о некоммерческих организациях. Однако его положения применяются к корпорациям, если иное не предусмотрено законом о ее создании. Имущество, переданное корпорации государством, является собственностью государственной корпорации и формируется за счет имущества РФ.

Государственные корпорации наделены специальной правоспособностью. Их появление очевидно обусловлено происходящими в государстве экономическими процессами, где государство стремится рационально использовать свое имущество, обеспечить эффективное управление им, а также достичь определенных социально-значимых целей, передав управление этим имуществом, а также делегировав отдельные публичные функции специально созданным для реализации поставленных задач организациям.

Все существующие в настоящее время государственные корпорации обладают публично-правовыми функциями, что позволяет им, наряду с органами публичной власти, прежде всего с органами государственной власти, участвовать в публично-правовых отношениях, преимущественно носящих экономический характер. При этом такие структуры, как Агентство по страхованию вкладов и ВЭБ.РФ обладают ими в минимальном объеме и статус государственной корпорации им присвоен скорее для защиты от излишнего вмешательства в их деятельность органов государственной власти и обеспечения проведения ими относительно независимой финансовой политики. Государственные корпорации «Ростех», «Росатом» и «Роскосмос» находятся на вершине определенных отраслей промышленности, прежде всего связанных с обороной и безопасностью государства. И если Ростех можно рассматривать как организацию, которая в большей степени занимается координацией деятельности производителей, а также обеспечивает выполнение задачи государственного протекционизма по отношению к определенным видам промышленной продукции, то Росатом и Роскосмос возглавляют обособленные отрасли промышленности, их деятельность не направляется отраслевыми федеральными органами исполнительной власти, в силу чего они обладают, в сравнении с остальными, существенно большим объемом публично-правовых полномочий, ставящим их в один ряд с федеральными органами исполнительной власти.

¹ Там же.

Первая и единственная на сегодняшний день Государственная компания «Российские автомобильные дороги» была создана в 2009 году на основании федерального закона¹. К целям деятельности этого субъекта права, в частности, относятся:

— оказание государственных услуг и выполнение иных полномочий в сфере дорожного хозяйства;

— поддержание в надлежащем состоянии и развитие сети автомобильных дорог;

— развитие объектов дорожного сервиса;

— иные определенные Правительством РФ цели.

Отличием государственной корпорации от государственной компании, при общей схожести их правового положения, являются цели создания. Государственная компания создается для оказания государственных услуг и выполнения иных функций с использованием государственного имущества на основе доверительного управления. Государственная корпорация создается для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций.

С принятием Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² появился новый субъект права — публично-правовая компания. По мнению профессора О.В. Романовской, они приходят на смену государственным корпорациям, во многом вбирают в себя их признаки (в части осуществления публично-правовых функций)³.

Публично-правовой компанией признается унитарная некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией на основании федерального закона или указа Президента Российской Федерации и действующая на основании решения о создании публично-правовой компании и утверждаемого Правительством Российской Федерации устава, осуществляющая свою деятельность в интересах государства и общества.

Публично-правовая компания может быть создана путем реорганизации государственной корпорации (за исключением реорганизации в форме преобразования государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех», Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»), государственной компании, акционерного общества, единственным участником которого является Российская Федерация, федеральных государственных учреждений при создании публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства», а также путем преобразования некоммерческой организации «Фонд защиты прав граждан — участников долевого строительства», которая создана в организационно-правовой форме фонда.

Целями создания публично-правовых компаний являются: проведение государственной политики, предоставление государственных услуг, управление государ-

¹ О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 14.07.2022).

² О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 236-ФЗ (ред. от 30.12.2021, с изм. от 14.07.2022).

³ Романовская О. В. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 2. С. 143–154.

ственным имуществом, обеспечение модернизации и инновационного развития экономики, осуществление контрольных, управленческих и иных общественно полезных функций и полномочий в отдельных сферах и отраслях экономики, реализация особо важных проектов и государственных программ, в том числе по социально-экономическому развитию регионов, а также выполнение иных функций и полномочий публично-правового характера.

В настоящее время на основании федеральных законов созданы четыре публично-правовые компании: Единый регулятор азартных игр¹, Фонд развития территорий², Единый заказчик в сфере строительства³, «Роскадастр»⁴, а также две — на основании указов Президента РФ: Военно-страховая компания⁵ и Российский экологический оператор⁶.

Иные некоммерческие организации также участвуют в административно-правовых отношениях, реализуя свой общий, а в отдельных случаях специальный административно-правовой статус с учетом особенностей, обусловленных их организационно-правовой формой, режимом имущества и целями деятельности.

Эти особенности, в частности, определяют порядок создания, реорганизации, ликвидации организаций, реализации их прав и обязанностей, осуществления контрольно-надзорных полномочий в их отношении со стороны государства, привлечения к юридической ответственности.

¹ О публично-правовой компании «Единый регулятор азартных игр» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 493-ФЗ (ред. от 24.06.2023).

² О публично-правовой компании «Фонд развития территорий» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 218-ФЗ (ред. от 24.06.2023).

³ О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 435-ФЗ.

⁴ О публично-правовой компании «Роскадастр : федеральный закон от 30 декабря 2021 г. № 448-ФЗ (ред. от 19.12.2022).

⁵ О создании публично-правовой компании «Военно-строительная компания» : указ Президента Российской Федерации от 18 октября 2019 г. № 504.

⁶ О создании публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами «Российский экологический оператор : указ Президента Российской Федерации от 14 января 2019 г. № 8 (ред. от 24.05.2023).

Раздел III

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

ГЛАВА 8. ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Понятие и классификация форм государственного управления

Государственное управление осуществляется в различных формах, многообразие которых обусловлено задачами, стоящими перед органами исполнительной власти. Использование тех или иных форм государственного управления зависит от содержания деятельности, компетенции, круга решаемых задач конкретного органа.

Форма государственного управления — это внешнее выражение деятельности органа исполнительной власти (должностного лица) в пределах его компетенции, направленное на реализацию функций государственного управления.

В административно-правовой науке наряду с термином «формы государственного управления» используются понятия «формы управленческих действий», «формы осуществления исполнительной власти», «формы реализации компетенции субъектами административного права». В ряде работ в определение указанного понятия включают такие черты, как «оформленность поведения» органа управления, «наличие последствий управляющего воздействия». Тем не менее, дополнительные признаки, характеризующие государственное управление, существенно не влияют на понимание его форм. Несмотря на разнообразие терминов, используемых для обозначения рассматриваемой категории, следует констатировать, что содержательно они подразумевают именно внешнее выражение деятельности властного субъекта административного права в ходе осуществления его компетенции.

В учебной литературе представлены различные классификации форм государственного управления. Одной из общепризнанных классификаций является разделение форм государственного управления на две большие группы: **правовые** и **неправовые**. Фактическим основанием такой классификации является наличие или отсутствие непосредственных правовых последствий в результате деятельности уполномоченных органов.

Под **правовыми формами** следует понимать юридически оформленные действия субъекта исполнительной власти, осуществляемые в пределах его компетенции, выражающие государственно-властное волеизъявление данного субъекта и вызывающие определенные юридические последствия.

Основными признаками правовых форм являются: 1) четкая и полная их правовая регламентация в нормативных правовых актах; 2) наличие определенных юриди-

ческих последствий; 3) направленность на реализацию государственно-властных полномочий, составляющих содержание исполнительной власти.

Назначение **неправовых форм** государственного управления является обеспечение необходимых условий для эффективного осуществления функций исполнительной власти. Они имеют вспомогательный, обслуживающий характер по отношению к деятельности исполнительной власти. Правовая регламентация неправовых форм осуществляется лишь в общем, и их использование непосредственно не влечет за собой юридических последствий.

Правовые формы государственного управления подразделяются на различные виды, которые отличаются по своему содержанию, кругу решаемых задач при осуществлении функций органов исполнительной власти (властного субъекта административного права), то есть реализация функций государственного управления зависит от ряда условий, в которых осуществляется деятельность конкретного органа власти.

Правовые формы государственного управления классифицируются по содержанию на правотворческую (правоустановительную) и правоприменительные формы¹.

Существование **правотворческой формы** обусловлено необходимостью оптимальной и конкретизированной правовой регламентации управленческих отношений. Органы исполнительной власти являются субъектами правотворчества в пределах своей компетенции, что предполагает разработку правовых норм, их оптимизацию, изменение и дополнение либо отмену. Конечным итогом этого процесса является издание нормативных правовых актов управления.

Правоприменительная форма государственного управления представляет собой деятельность компетентных государственных органов и должностных лиц по реализации правовых предписаний путем принятия управленческого решения в виде индивидуального правового акта, а также совершения действий юридического характера.

Названная форма государственного управления применяется при наложении административного наказания, применении мер принуждения, издании приказа начальника ОВД о поощрении сотрудников и т.п.

В зависимости от характера реализуемых правовых предписаний и решаемых задач выделяют два вида правоприменительной деятельности: **регулятивную** и **правоохранительную**.

Регулятивная разновидность правоприменения имеет место при решении задач организационного характера, оперативного управления, обеспечения прав и законных интересов граждан, государственных органов, учреждений и организаций. Она не связана с разрешением юридических споров, защитой прав граждан, государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений, служащих в сфере управления.

Правоохранительная, — напротив, связана с охраной урегулированных правовыми нормами управленческих отношений и призвана обеспечить их неприкосновенность. В связи с этим особую роль в реализации задач управления посредством правоохраны играют меры государственного принуждения к лицам, не выполняющим юридические обязанности и нарушающим юридические запреты.

¹ Административное право России. Часть 1. Государственное управление и административное право: учебник. изд. 4-е / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. П. Коренева. М.: Московская академия МВД России, Центр юридической литературы «Щит», 2002. С. 176.

По способу выражения правовые формы государственного управления подразделяются на:

1. *Словесные (письменные и устные);*
2. *Конклюдентные.*

В деятельности органов исполнительной власти преимущественно имеет место **письменная** разновидность правовых форм государственного управления в виде документов на бумажном носителе или в электронном виде. Устные, в свою очередь, применяются в процессе текущего оперативного управления в виде приказов, распоряжений, указаний.

Конклюдентная форма предполагает выражение решений управляющего органа посредством использования знаков, жестов, сигналов. С помощью этих способов бессловесной передачи информации осуществляется управленческое воздействие в силу возможности восприятия и уяснения объектами управления однозначного смысла подаваемых команд.

К неправовым формам управления относятся: *организационно-технические действия и материально-технические действия.*

Организационно-технические действия заключаются в осуществлении мероприятий по кадровой работе, подбору и обучению исполнителей, внедрению передовых и инновационных систем управления. Важным свойством указанной формы является тот факт, что организационные мероприятия связаны именно с текущей, оперативной управленческой деятельностью. К таким действиям можно отнести проверку нижестоящих органов, оказание практической помощи на местах, сбор информации, а также подготовку и проведение различных совещаний, конференций, круглых столов, презентаций.

Среди неправовых форм управления важное место занимают мероприятия, направленные на оптимизацию контакта исполнительной власти с населением. В частности, участие представителей органов власти в заседаниях рабочих групп в составе Общественных палат по наиболее значимым вопросам управления, проведение круглых столов и конференций, информирование населения через СМИ, ведение тематических рубрик или передач.

Таким образом данная деятельность напрямую не создает юридических фактов, не влечет правовых последствий. Тем не менее нельзя недооценивать управляющее воздействие на население посредством проведения названных мероприятий.

Материально-технические действия также непосредственно не связаны с возникновением юридических последствий. К ним относятся такие операции, совершение которых является обязательной предпосылкой для принятия того или иного управленческого решения при осуществлении правоприменительной и правотворческой деятельности (сбор и обработка информации, учет выполненной работы, составление справок, подготовка отчетов, ведение делопроизводства, адресно-справочная работа и т. п.).

Сущность этой формы заключается в обеспечивающей функции, которая подчинена задачам по созданию материальных условий для выполнения правовых и иных задач органа управления.

§ 2. Административный договор и иные юридически значимые действия как формы государственного управления

К числу специфических правовых форм государственного управления относится административно-правовой договор. «Возможность заключения административных договоров является одной из дискуссионных проблем современного административного права. Некоторые авторы признают их наличие, считая их разновидностью горизонтальных административно-правовых отношений, другие полагают, что административных договоров сегодня в чистом виде нет, а есть лишь договоры с отдельными элементами административных, третьи вообще отрицают их существование»¹. Несмотря на различие точек зрения на проблему административных договоров, нельзя не отметить, что процессы, связанные с оптимизацией государственного управления, повышают роль данной формы государственного управления.

Административный договор — это основанное на нормах административного права соглашение, одним из обязательных участников которого является субъект государственного управления, заключаемое с целью урегулирования отношений управленческого характера.

Характерные черты административного договора:

1. В основе административного договора лежит добровольное согласие его участников, что отличает его от актов государственного управления;
2. Порядок заключения и расторжения административного договора регламентируется нормами административного права;
3. Целью административного договора является урегулирование отношений, складывающихся в сфере государственного управления, а его содержанием — управленческие отношения;
4. Одним из участников административного договора всегда выступает субъект государственного управления²;
5. Заключение и исполнение административного договора контролируется вышестоящими органами государственной власти.

Административный договор не следует смешивать с договором как институтом гражданского права. Различность решаемых задач при его заключении, специфичность субъектов заключения административного договора и наличие императивных начал позволяет говорить об административном договоре как самостоятельном виде договора. Споры, связанные с заключением и исполнением административных договоров, разрешаются как в административном, так и в судебном порядке.

Следует отметить, что правовой фундамент возможности административных договоров заложен в Конституции Российской Федерации (например, п. 3 ст. 11 указывает на то, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется посредством федеративных и иных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий).

На уровне деятельности органов исполнительной власти административные договоры позволяют оперативно и эффективно решать стоящие перед ними задачи. Нередко, административный договор предполагает передачу органом государственной

¹ Административное право. Часть 1: учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2005. С. 156.

² Административное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 295.

власти отдельных функциональных полномочий независимой организации, имеющей возможность выполнить определенные действия, работы, оказать услуги. При этом выполнение этих функций не свойственно (или нерационально) для властного субъекта административного права. В основном речь идет о материально-технических, технологических работах, осуществление которых необходимо для реализации властных полномочий субъекта административного права. Это позволяет оптимизировать управленческие и финансовые процессы, избавляя орган государственного управления от постоянного содержания производства, персонала, которые необходимы для достижения целей деятельности этого органа. При этом орган государственного управления контролирует исполнение соглашения.

Классификация административных договоров:

1. Договоры о компетенции — позволяют разграничивать полномочия, фактически имеет место их делегирование. Указанные договоры могут заключаться в рамках федеративных отношений, при передаче полномочий федеральными органами государственной власти органам субъекта РФ. Правовой основой таких договоров являются Конституция РФ, Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

2. Договоры о сотрудничестве — 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, здравоохранения и социальной защиты населения, информации.

3. Договоры о поступлении граждан на государственную службу — представляют соглашение между государством в лице соответствующего органа и гражданином, поступающим на государственную службу, устанавливает права и обязанности сторон. Например, заключение контракта о поступлении на государственную гражданскую службу РФ в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Имеются иные классификации административных договоров, выделяющие такие виды:

1. Договоры о передаче полномочий;
2. Договоры между органами исполнительной власти о взаимодействии и сотрудничестве при выполнении управленческих функций;
3. Договоры между государственными исполнительными органами и негосударственными структурами в сфере управления государственной собственностью или заключаемые для обеспечения государственных нужд;
4. Договоры исполнительных органов с негосударственными субъектами — физическими лицами по поводу реализации их субъективных прав¹.

В предложенной классификации фактически только третий вид договоров имеет собственную специфику. Данный вид договоров заключается для решения конкретных задач государственного управления в обозначенной сфере деятельности — управление государственной собственностью (обеспечение государственных нужд).

Другой специфической правовой формой государственного управления являются *иные юридически значимые действия*. Понятие юридически значимых

¹ Административное право России: курс лекций / К. С. Бельский; под ред. Н. Ю. Хамановой. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 381–385.

действий употребляется не только в научных и учебных целях, но также используется в законодательстве и судебной практике. Например, в ст. 333.16 Налогового кодекса РФ прямо говорится о взимании государственной пошлины за совершение *юридически значимых действий*. В Определении Конституционного Суда РФ от 1 марта 2007 г. № 326-О-П говорится о выдаче водительских документов как о *юридически значимом действии*.

Иные юридически значимые действия — это деятельность по реализации правовых норм субъектами государственного управления в конкретных обстоятельствах и в отношении конкретных лиц без издания административно-правовых актов, непосредственно влияющая на правовое положение невластных субъектов.

Подобные действия в силу указания в законе нередко выступают в качестве необходимого условия для принятия правового акта управления и наступления правовых последствий.

Иные юридически значимые действия могут выражаться в управомочивающих действиях субъекта управления. Например, издание акта о передаче полномочий должностному лицу, расширении компетенции государственного органа. Правовая основа таких действий может быть закреплена в различных правовых актах. Например, в ст. 6.1. Градостроительного кодекса «Передача осуществления полномочий Российской Федерации в области градостроительной деятельности» указывается, что «Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление полномочий в области организации и проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, государственной экспертизы проектной документации, государственной экспертизы результатов инженерных изысканий».

Также к иным юридически значимым действиям относятся государственная регистрация, лицензирование, сертификация, стандартизация, аккредитация. Например, субъектом правоотношений юридическое лицо становится только после государственной регистрации. Другими примерами являются: выдача сертификата качества на товар, выдача лицензии на право заниматься определенной деятельностью.

К этой форме государственного управления относятся действия, удостоверяющие факты, имеющие юридическое значение. Важно отметить, что действия органа управления по удостоверению факта могут быть осуществлены только при наличии уже вынесенного правоприменительного решения. Имеется в виду оформление дубликатов, справок, составление актов проверок, инвентаризаций. Иными словами, действия, удостоверяющие факты, имеющие юридическое значение, не сами создают эти факты, а лишь их подтверждают. Тем не менее, необходимость удостоверения этих фактов обусловлена тем, что оно является условием для реализации прав и обязанностей участников правоотношений.

§ 3. Формы государственного управления в деятельности органов внутренних дел

Рассмотренные выше формы государственного управления в полной мере реализуются в непосредственной деятельности органов внутренних дел. Особенности их применения являются четкая регламентация, директивность и императивность.

Деятельность органов внутренних дел направлена на решение широкого круга задач. Поэтому государственное управление в названной сфере характеризуется раз-

нообразием 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 территориальных органов по субъектам РФ в пределах компетенции также разрабатываются локальные нормативные 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 нормативных 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, так и конклюдентная формы управления.

Наиболее распространенной является письменная форма. Она используется при решении вопросов, требующих вынесения правоприменительного акта. Например, постановление о назначении административного наказания. Устная словесная форма может выражаться в устных приказах, указаниях, распоряжениях, командах. Эта форма наиболее часто применяется при решении вопросов повседневного оперативного характера.

В соответствии с Федеральным законом «О полиции» одним из основных направлений деятельности полиции является обеспечение безопасности дорожного движения (ст. 2 п. 7). Регулирование дорожного движения сотрудником Госавтоинспекции посредством подачи соответствующих сигналов является конклюдентным управляющим воздействием. Данная форма также используется при обеспечении правопорядка во время проведения митингов, массовых акций путем выставления технических заграждений. Указанные заграждения очерчивают границы, в рамках которых допускается свободное передвижение и одновременно устанавливают ограничения по перемещению граждан в определенных направлениях.

Одной из правовых форм государственного управления в сфере внутренних дел является административный договор. При заключении контракта о прохождении службы реализуется такой вид административного договора, как «договор о поступлении граждан на государственную службу». В Федеральном законе от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации ...» предусмотрены соответствующие нормы, устанавливающие правовые аспекты заключения контракта.

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.

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 относят: 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), лицензионно-разрешительная деятельность (лицензирование деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации).

Таким образом, юридическое значение в данном случае имеют факты, зафиксированные в указанных документах. Юридически значимые действия являются необходимым условием для принятия управленческого решения и наступления правовых последствий.

В деятельности органов внутренних дел широкое применение имеют также и неправовые формы государственного управления.

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.¹

Таким образом, формы государственного управления внешне выражают содержательную часть управленческой деятельности. Выбор той или иной формы управляющего воздействия зависит от поставленной цели и конкретной управленческой ситуации.

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 влияет на содержание существующих форм управления.

¹ Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2009. С. 129.

Формы государственного управления в деятельности органов внутренних дел с содержательной стороны имеют собственную специфику, обусловленную стоящими перед ними задачами.

§ 4. Понятие и основные черты административно-правовых актов управления

Административно-правовые акты управления являются выражением правовой формы деятельности органов государственного управления, становятся важным средством реализации его целей, задач и функций. С помощью административно-правовых актов достигается соответствующий юридический эффект государственного управления.

Для административно-правовых актов, как вида правового акта, характерны его общие признаки. Наряду с этим следует выделить и ряд особенностей, которые отличают административно-правовые акты управления от иных правовых актов. К числу признаков (черт) административно-правового акта следует отнести:

— *Юридическую природу и властно-волевой характер акта управления.* В актах управления оформляются властные полномочия органов государственной власти и их должностных лиц, направленные на реализацию непосредственных функций государственного управления. Акты управления подлежат обязательному исполнению адресатом и обеспечиваются возможностью применения принудительной силы государства.

— *Одностороннее волеизъявление.* Административно-правовой акт управления издается в одностороннем порядке, исходит от полномочного субъекта управления и выражает его волю, иначе говоря, выражает волю одной стороны административных отношений.

— *Подзаконный характер.* Административно-правовые акты управления принимаются на основе и в целях реализации Конституции РФ, международных договоров РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций республик, уставов (основных законов) и законов субъектов РФ, актов управления более высоких по юридической силе. Акты управления раскрывают их содержание и воплощают в жизнь настоящие акты.

— *Компетентность издания.* Административно-правовые акты управления принимаются уполномоченным органом управления только в рамках своей компетенции, установленной в законодательстве. Например, в соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел РФ МВД России осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере внутренних дел, контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, если эти вопросы не являются предметом регулирования Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ или Правительства РФ¹.

— *Юридические последствия.* Акты управления устанавливают обязательные правила поведения, регулируют конкретные отношения в сфере управления. Они влекут возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений.

¹ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 17.07.2023).

— *Организирующий характер.* С помощью актов управления выстраивается согласованная система управления органами государственной власти и органами местного самоуправления, образуется единый государственный механизм. Акты управления обеспечивают организацию управления, позволяют упорядочить деятельность объектов управления, воздействовать на них.

— *Формальная определенность.* Акты управления принимаются в установленном порядке, имеют, как правило, соответствующее документальное оформление (выражение), атрибуты, процедуру принятия, согласования и вступления в силу. Отличаются от иных правовых актов оперативностью принятия и изменения.

— *Творческий характер.* Акты управления представляют собой выражение управленческого решения. Издание актов управления позволяет не просто решить вопросы, возникающие в сфере деятельности органа власти, а найти наиболее оптимальное решение управленческих дел. Это требует использования научных знаний соответствующей области, анализа фактических данных, прогнозирования действия акта управления, его побочных результатов отрицательного и положительного характера.

С учетом выделенных признаков под административно-правовым актом управления следует понимать — *основанное на Конституции РФ, федеральных законах и иных правовых актах одностороннее юридически-властное формально-определенное волеизъявление субъекта управления, принятое в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, влекущее юридические последствия.*

§ 5. Виды административно-правовых актов управления

Современное многообразие административных актов управления указывает на возможность и необходимость их классификации. В правовой науке выделяется множество видов систематизации административно-правовых актов управления, в числе которых наиболее устоявшимися являются классификации, в основе которых лежат критерии: юридические свойства; территория действия; срок действия; субъект управления; характер компетенции органов управления; форма выражения; наименование; функциональная роль.

В учебной и научной правовой литературе встречаются и иные классификации административно-правовых актов управления. Одни из них отличаются оригинальностью и обоснованностью подхода, и потому заслуживают особого внимания. Например, классификации актов управления, предложенные Д. Н. Бахрахом, в основе которых лежат объем полномочий субъекта власти, степень сложности акта управления, дата начала действия, порядок принятия, классификация Н. Г. Салищевой, основанная на характере регулируемых актами управления отношений. Наряду с ними имеет место классификации, отличающиеся лишь разницей используемых авторами формулировок, и полностью охватываются вышеприведенными классификациями (например, классификация по действию актов управления в пространстве и др.).

Классификация административно-правовых актов управления *по юридическим свойствам* является одной из основных и важных для правовой литературы, позволяющей раскрыть содержательные особенности актов управления, определить их место в механизме правового регулирования. В рамках классификации принято выделять следующие административно-правовые акты управления:

- *нормативные;*
- *индивидуальные;*
- *смешанного характера (нормативно-индивидуальные).*

Нормативный акт государственного управления — правовой акт органа государственного управления, в котором устанавливаются, изменяются, отменяются правовые нормы или изменяется сфера их действия.

Нормативные акты управления непосредственно выражают регулятивную функцию административного права. С их помощью устанавливается или конкретизируется административно-правовой статус субъектов управленческих отношений, регламентируется их взаимоотношения. Они выступают правовой основой для возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений и т.д.

Согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, уполномоченной организацией или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России, утвержденными приказом МВД России от 27 июня 2003 г. №484, нормативный правовой акт — это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме должностным лицом Министерства в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, рассчитанных на многократное применение и относительно неопределенный круг лиц.

Индивидуальный акт управления — акт, направленный на разрешение конкретного, индивидуального вопроса управления. Индивидуальные акты управления не содержат норм права и соответственно характеризуются такими признаками, как конкретность предписаний, адресование к конкретным определенным субъектам, однократность реализации. Например, в соответствии с Инструкцией по делопроизводству в органах внутренних дел РФ, утвержденной приказом МВД России от 20 июня 2012 г. № 615 под индивидуальным правовым актом понимается акт персонального характера; действие которых исчерпывается однократным применением.

Индивидуальные акты принимаются на основе нормативных правовых актов и направлены на возникновение, изменение или прекращение конкретных административных отношений. В этой связи индивидуальные акты наиболее распространенный вид актов государственного управления, с помощью которых решается значительная часть вопросов управления. По мнению С.С. Алексеева, акты индивидуально-применения права отражают многогранный характер отношений в обществе, так как они принимаются практически всеми органами управления¹.

Индивидуальные акты управления, в свою очередь, подразделяют на оперативно-исполнительные и правоохранительные. *Оперативно-исполнительные акты управления* характеризуются тем, что с их помощью реализуются диспозиции норм права нормативных актов (приказ о передаче оборудования, решение о выдаче страховки и т.п.). *Правоохранительные акты управления* издаются с целью реализации (обеспечения, защиты) различных видов прав и свобод от их нарушений (постановле-

¹ Алексеев С. С. Теория права. М., 1999. С. 96.

ние о наложении о назначении административного наказания, приказ о наложении дисциплинарного взыскания и т.п.)¹.

Частыми в практике государственного управления являются *акты управления смешанного характера (нормативно-индивидуальные акты)*, содержащие одновременно и нормы права, и индивидуальные предписания применения права по управленческим вопросам. Настоящие акты управления принимаются по целому комплексу взаимосвязанных вопросов управления, как общего, так и индивидуального значения.

По **территории действия** административно-правовые акты управления разделяют на:

— *федеральные (общефедеральные)* — принимаются федеральными органами государственной власти по вопросам государственного управления, отнесенным к ведению РФ, совместному ведению РФ и субъектов РФ, действуют на всей территории РФ;

— *региональные (межтерриториальные)* — в отличие от федеральных актов управления могут приниматься не только федеральными органами государственной власти, но и их территориальными органами, действуют на территории нескольких субъектов РФ (например, на территории федерального округа, военного округа и т. п.);

— *акты управления в субъектах РФ* — действуют на территории отдельного субъекта РФ, принимаются федеральными органами государственной власти, их территориальными органами по субъекту РФ (например, территориальные органы МВД России по субъекту РФ) и органами государственной власти субъектов РФ. Таким образом, на территории отдельного субъекта РФ действуют две системы административно-правовых актов управления — федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта РФ, каждая из которых, регулирует административно-правовые отношения в своей сфере.

— *местные акты управления* — административно-правовые акты управления, действующие на отдельных территориях субъекта РФ. Такими территориями могут быть административные единицы субъекта РФ (административные и управленческие округа, районы и т.д.) или иные единицы, создаваемые органами государственной власти на территории субъекта РФ в целях управления в отдельных сферах (например, избирательные округа).

— *локальные акты управления* — административно-правовые акты управления, действующие в отдельном органе государственной власти или учреждении. К ним относятся уставы, регламенты, правила, инструкции и др. акты, принимаемые в конкретном органе государственной власти или учреждении в регулирования организации и порядка их деятельности. Примерами локального акта управления являются устав или положение, правила внутреннего служебного распорядка и другие акты органа внутренних дел, организации и подразделения МВД России.

По **сроку действия** административно-правовые акты управления подразделяют:

— *Бессрочные* — административно-правовые акты управления, действующие в течение неопределенного (неограниченного) времени. Прекращение действия бессрочного акта управления возможно лишь в результате последующего принятия иного однородного акта управления или акта управления, имеющего большую юридическую силу. Бессрочные акты составляют большинство административно-правовых актов управления.

— *Срочные* — акты управления, принимаемые на определенный период времени (срок). Отличием от бессрочных актов управления является наличие в тексте срочного

¹ Там же.

акта управления даты прекращения его действия, наступление которой влечет его утрату и не требует для этого принятия дополнительных управленческих решений.

— *Временные* — акты управления, действующие в течение неопределенного, но непродолжительного срока. Отличаются от бессрочных актов ограниченным во времени действием, а от срочных актов отсутствием конкретной даты прекращения действия. Особенностью этого вида административно-правовых актов управления является прямое указание в названии и содержании акта управления на его временный характер (Временные инструкции, Временные правила и т. п.), прекращение действия акта управления связывается с наступлением не конкретной даты, а иных обстоятельств.

С позиции *субъекта управления* (органа, издающего акты управления) административно-правовые акты управления делят:

— *Акты Президента РФ* — указы и распоряжения, принимаемые по широкому кругу вопросов государственного управления, находящихся в компетенции Президента РФ. Указы и распоряжения являются основными, но не единственными актами управления Президента РФ. В соответствии с Конституцией РФ к специальным актам управления Президента РФ следует относить также Военную доктрину РФ, ежегодные послания Федеральному Собранию РФ, решения Президента РФ. Именно в качестве вида последнего акта в практику государственного управления вошли такие акты как доктрины, стратегии, концепции и планы (в том числе комплексные) и поручения. Их примерами являются Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации¹, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации², Концепция внешней политики Российской Федерации³, Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019-2023 годы⁴, Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию⁵.

— *Акты органов исполнительной власти*. В настоящее время органы исполнительной власти образуют единую сложную соподчиненную систему государственных органов, отличающийся разнообразным массивом актов управления, который в рамках настоящей группы следует дифференцировать на акты: а) Правительства РФ (постановления, распоряжения, планы, протоколы заседаний и др.); б) федеральных органов государственной власти и их территориальных органов (приказы, распоряжения, инструкции, директивы, планы и др.); в) высших должностных лиц субъектов РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ (постановления, распоряжения, решения и др.); г) местных администраций (постановления, распоряжения, приказы); д) руководителей предприятий и учреждений (приказы, распоряжения и др.).

— *Акты органов законодательной власти* — регламенты, постановления и иные акты по вопросам внутриорганизационной (управленческой) деятельности законодательных, представительных органов власти, к числу которых относятся Госу-

¹ Об утверждении Доктрины энергетической безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2019 г. № 216.

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400.

³ Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 229.

⁴ Комплексный план противодействия идеологии терроризма в Российской Федерации на 2019–2023 годы : утв. Президентом Российской Федерации 28 декабря 2018 г. № Пр-2665.

⁵ Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию : утв. Президентом РФ 02.05.2021 N Пр-753..

дарственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания РФ, законодательные представительные органы субъектов РФ, представительные органы муниципальных образований.

— *Акты органов судебной власти* — регламенты и иные акты, определяющие внутреннюю деятельность органа судебной власти. В отличие от судебных актов, имеющих цель разрешения споров, нарушения норм и др. акты управления направлены на внутреннюю организацию органов судебной власти. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд РФ по вопросам своей внутренней деятельности принимает Регламент Конституционного Суда РФ, а на своих заседаниях вправе принимать также решения по вопросам организации его деятельности (ч. 5. ст. 3 и ч.5 ст. 71).

— *Акты органов государственной власти смешанной компетенции* — акты органов государственной власти, характер деятельности которых тяготеет к сфере исполнительной власти, однако, компетенция которых четко не определена Конституцией РФ в системе разделения государственной власти: Счетная Палата РФ, Совет Безопасности РФ; Центральный Банк РФ; Прокуратура РФ, избирательные комиссии и др.

По **характеру компетенции органов управления** административно-правовые акты управления разделяют на акты:

— *общего управления* — издаются органами управления общей компетенции, как правило, обладают большей юридической силой, чем акты отраслевого и межотраслевого управления. Примерами актов общего управления являются акты Президента РФ и Правительства РФ, высших должностных лиц и высших исполнительных органов субъектов РФ;

— *отраслевого управления* — регулируют административные отношения в определенной отрасли и издаются отраслевыми органами управления, например министерствами;

— *межотраслевого управления* — акты управления, принимаемые органами межотраслевой (функциональной) компетенции, регулируют отношения управления, возникающие в нескольких отраслях.

В соответствии с **формой выражения** административно-правовые акты управления традиционно разделяют на:

— *словесные* — акты управления, выраженные посредством слов. В большинстве словесные акты управления носят письменный характер в форме соответствующих документов (акты-документы), что является необходимым условием придания им юридической силы (например, для нормативных актов). Словесные акты (акты-действия) могут носить и устный характер, в форме, например, устного распоряжения, воинской команды и др. В отличие от письменных актов устные акты управления отличаются оперативностью принятия и соответственно их исполнения;

— *конклюдентные* — акты, выраженные сочетанием жестов, сигналов, движений, знаков, звуков и других действий. Примером конклюдентных актов является система жестов регулировщика дорожного движения, работа светофора, знаки дорожного движения и т. п. Конклюдентные акты выражают волю субъекта управления и в равной степени со словесными актами влекут соответствующие юридические последствия.

По **наименованию** административно-правовые акты управления издаются в форме указов, постановлений, распоряжений, приказов, инструкций, положений, правил, наставлений, решений и т. п. При этом орган управления вправе издавать ак-

ты управления в тех формах, которые отнесены к его компетенции. Например, Правительство РФ издает постановления и распоряжения.

Выбор наименования акта управления определяется органом исходя круга решаемых данным актом вопросов управления. Например, в соответствии с приказами МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России" акты управления принимаются по следующим вопросам:

— *приказ* — издается по наиболее важным вопросам функционирования органов внутренних дел РФ, включая определение их задач и функций, правовое регулирование различных направлений оперативно-служебной деятельности, прохождения службы в органах внутренних дел;

— *распоряжение* — издается по вопросам оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, имеет организационно-распорядительный характер, может содержать нормативные предписания;

— *инструкция и правила* — регулируют основные виды (формы) оперативно-служебной деятельности и порядок ее осуществления конкретными категориями сотрудников; инструкция содержит нормы, устанавливающие, кем, в каком порядке, какими способами и методами должен осуществляться тот или иной вид деятельности; правила устанавливают порядок осуществления отдельного вида деятельности;

— *наставление* — определяет порядок действия конкретных подсистем (органов) в той или иной ситуации, а также порядок реализации и исполнения соответствующих прав и обязанностей;

— *положение* — устанавливает статус, определяет задачи и функции, права, порядок деятельности органа внутренних дел или его структурного подразделения; издается также в целях нормативного регулирования конкретных видов деятельности, осуществляемых органами внутренних дел;

— *устав* — определяет статус, цели, порядок и характер деятельности органов внутренних дел, их структурных подразделений предприятий, учреждений и организаций;

— *иные акты управления* — принимаются исходя из особенностей целей и предмета правового регулирования в МВД России (распоряжения, директивы и др.).

В соответствии с **функциональной ролью** административно-правовые акты управления бывают плановые, финансовые, методические, кадровые и т. п. Издание того или иного функционального вида административно-правового акта управления напрямую зависит от функции, осуществляемой органом управления.

§ 6. Требования, предъявляемые к административно-правовым актам управления

Действие административно-правовых актов управления связано с соблюдением основных требований законности и целесообразности. Соответствие им является необходимым условием эффективности и действенности актов управления, результативности управления в целом.

К требованиям **законности** административно-правовых актов следует отнести:

— *Соблюдение иерархии нормативных правовых актов.* Административно-правовые акты управления должны соответствовать Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным выше по юридической силе актам. Согласно Конституции РФ, законы и иные нормативные правовые акты, при-

нимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ; органы государственной власти и органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 1,2 ст. 15). Они образуют основу (платформу) для актов управления и обуславливают их принятие. Одновременно это означает, что акты управления должны следовать нормам, принципам, целям и концептуальным идеям вышестоящих актов.

— *Принятие актов в пределах компетенции соответствующего органа.* Принятие акта управления осуществляется только в соответствии с предоставленной субъекту управления компетенцией или полномочиями, по вопросам, находящимся в их ведении и в пределах предоставленных ему прав. Для соблюдения это требования изначально необходимо обращение к положениям Конституции РФ о системе разделения государственной власти (ст. 10), о предметах ведения РФ (иначе — в данном случае федеральных органов государственной власти) и субъектов РФ (органов власти субъектов РФ) (ст.ст. 71-73) и др. Ряд федеральных законов также определяют компетенцию субъектов по принятию актов управления. Например, федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" определяет компетенцию высших органов государственной власти субъектов РФ в области государственного управления.

Основными актами, определяющими компетенцию субъекта управления по изданию соответствующего акта управления, продолжают оставаться различные акты, как правило, положения, принимаемые вышестоящими субъектами управления, а также акты, принимаемые на его основании самим ведомством. Примером таких актов служат Положение о МВД России и Типовое положение о территориальном органе МВД России по субъекту РФ, утвержденные указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699, и реализующие их правила подготовки нормативных актов, положения о территориальных органах внутренних дел¹, структурных подразделениях и др.

— *Соблюдение установленной процедуры издания акта управления.* Акты управления принимаются в строго установленном порядке, предполагающим подготовку, обсуждение, принятие и опубликование акта управления (доведение до адресата). Соблюдение всех требований процедуры принятия акта обуславливает его юридическую силу. Несоблюдение или отступление от настоящих требований ставит под сомнение или исключает вовсе действие акта управления.

В настоящее время в Российской Федерации общий порядок принятия актов управления устанавливается для федеральных органов исполнительной власти указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» и Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации². Дальнейшее регулирование вопросов издания нормативных и индивидуальных актов управления находится в ведомственной сфере.

По общим правилам акт управления проходит стадии: подготовку, обсуждение (рассмотрение и согласование), принятие и опубликование акта управления.

¹ Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне : приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355 (ред. от 25.05.2023).

² Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации : постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 14.02.2023).

Подготовка акта управления предполагает изучение объективных и субъективных факторов, определяющих целесообразность принятия управленческого решения в той или иной форме, объем регулирования, разработку концепции и текста проекта акта управления. На данной стадии определяется ответственный за подготовку акта управления. Проект акта управления готовится в соответствии с требованиями, установленными по содержанию и оформлению в данном органе для настоящего вида акта управления.

На *стадии обсуждения* проект акта управления подлежит рассмотрению и согласованию, целью которых является проверка акта управления на соответствие законодательству РФ, компетенции органа управления, издающего его, правильности составления и оформления акта управления, а также прохождение антикоррупционной экспертизы¹ и в отдельных случаях общественного обсуждения.

Непосредственное *принятие акта управления* предполагает его подписание уполномоченным на то лицом. Подписание акта управления должно обязательно входить в компетенцию (полномочия) должностного лица. В противном случае подписание акта управления некомпетентным на то, лицом исключает его юридическую силу. В МВД России нормативные правовые акты МВД России подписывает Министр (лицо, исполняющее его обязанности), Заместители Министра издают приказы и распоряжения, не содержащие нормативных предписаний, по направлениям деятельности МВД России, за которые несут ответственность.

Право принятия индивидуальных актов управления предоставляется, как правило, руководителям органов, подразделений, на которых в установленном порядке возложено руководство отраслевыми службами (блоками), сформированными в этих органах.

Подписанный акт управления в обязательном порядке должен иметь следующие реквизиты: а) наименование субъекта, издавшего акт управления; б) наименование вида акта и его название; в) дату подписания (утверждения) акта управления и его номер; г) наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт управления, подпись.

Опубликование акта управления и или доведение адресата является необходимым требованием для вступления его в юридическую силу. В соответствии с установленным порядком акты Президента РФ и Правительства РФ подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете», Собрании законодательства РФ и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) в течение 10 дней после дня их подписания, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Аналогичный порядок устанавливается для нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер. Их официальными источниками официального опубликования является "Российская газета" и «Официальный интернет-портал правовой информации». Неопубликованные в установленном порядке нормативные акты, 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 ор-

¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 (ред. от 10.07.2017).

ганизациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Относительно актов управления, не требующих согласно Конституции РФ обязательного официального опубликования, субъект управления (как правило, федеральный орган) может дополнительно определить порядок доведения актов управления до адресата. Например, в Минюст России такие акты подлежат опубликованию в Бюллетене Министерства юстиции РФ и на официальном сайте Минюста России в сети Интернет¹.

Наряду с требованиями законности акты управления должны соответствовать и целесообразности. Целесообразность акта управления означает его полезность с точки зрения государственных интересов, способность наиболее оптимально разрешать управленческие ситуации. Для достижения целесообразности необходимо учитывать следующие факторы: состояние системы управления, ранее принятые акты управления, возможные варианты решения вопроса управления, интересы участников управленческих отношений, права и свободы человека и гражданина, научно-практические рекомендации и др.²

Нарушение требований законности и целесообразности делает акты управления дефектными и ставит вопрос о действительности и обязательности выполнения. Степень дефектности актов управления зависит от глубины нарушенных требований. По данному признаку акты управления делят на оспоримые и ничтожные, именуемые, в частности, в дореволюционной отечественной науке соответственно "несуществующими" (недействительными) и актами "неправильными" (устраимыми).

Ничтожные акты управления — акты, не имеющие юридической силы в силу допущенных в ходе их принятия нарушений или не соблюдения обязательных для него требований. Как отмечал В. Дурденевский, "акт будет несуществующим, когда совершивший его агент допустил грубое очевидное нарушение границ своей компетенции, действуя так, что ни у кого не может возникнуть сомнений в этом нарушении. И в принципе и в действительности никто не обязан ему подчиняться"³. По общему правилу настоящие акты признаются недействительными с момента принятия и не порождают юридических последствий. Например, в системе МВД России запрещается издание актов управления, содержащих правовые нормы, в виде распоряжений, писем, телеграмм, телефонограмм, указаний, протоколов, актов, заключений, планов и других служебных документов⁴.

Д. Н. Бахрах отмечает следующие признаки ничтожных актов: а) есть прямое указание закона; б) грубо нарушена подведомственность административных дел; в) нет законного основания для принятия акта; г) нарушен срок давности; д) акт предписывает совершение преступления и т. д., и т. п.⁵

¹ Об утверждении Порядка опубликования и вступления в силу актов Министерства юстиции Российской Федерации, признанных не нуждающимися в государственной регистрации : приказ Минюста России от 1 ноября 2012 г. № 197.

² Административное право. Часть первая: учебник. М.: ЦОКР МВД России, 2005. С. 173.

³ Дурденевский В. Теория недействительности административного акта во Франции // Юридические записки / под ред. В. А. Кистяковского и др. Т. 7. Вып. XIX–XXII. Изд. Демидовский юридический лицей. Ярославль, 1914 г. С. 236.

⁴ Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России : приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 484 (ред. от 01.08.2022).

⁵ Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. М.: НОРМА, 1996. С. 165.

Примером настоящих нарушений может быть также принятия акта управления некомпетентным субъектом управления или принятия с превышением служебных полномочий. В этом случае акты управления также не порождают юридических обязанностей и ответственности за их неисполнение. В качестве гарантий сотрудника полиции Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ "О полиции" устанавливает, что при получении приказа или распоряжения, явно противоречащих закону, сотрудник полиции обязан руководствоваться законом (ч. 2 ст. 30).

Оспоримые акты управления — акт управления, подлежащий исполнению, влекущий соответствующие юридические последствия, который может быть обжалован (оспорен). Показательно суждение В. Дурденевского и относительно оспоримых актов: «акт неправилен, если совершившим его агентом не соблюдены строгие нормы, устанавливающие объем его полномочий, форму актов или цель его деятельности. Нарушение правил не бросается всем в глаза, как в предыдущем случае, и агент утверждает, что он действует. Заинтересованные лица могут в этом случае прибегнуть к помощи административной юстиции, но не имеют права ослушаться или сопротивляться исполнению»¹.

Однако само обжалование акта управления не приводит к утрате им юридического действия. Это следует из презумпции законности акта, предполагающей, что акт управления издается государственным органом (должностным лицом), осуществляющим свою компетенцию². Лишь удовлетворение обжалования приводит отмене акта и невозможности его применения.

§ 7. Действие административно-правовых актов управления

Общеобязательность актов управления, их действие ограничены временем, пространством и кругом лиц.

Действие актов управления во времени определяется моментами вступления и утраты юридической силы. Начало действия акта управления определяется двумя основными способами:

— *С момента указанного в самом акте управления.* Вариантами определения даты начала действия акта управления могут быть: а) дата принятия акта управления; б) дата подписания; в) истечение срока первого после официального опубликования; г) конкретная дата, указанная в акте управления; д) дата получения адресатом.

— *По общему правилу, в случае если в тексте не указано начало действия акта управления.* Например, акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, акты Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 7 дней, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти по истечении 10 дней³.

¹ Дурденевский В. Указ. соч. С. 236.

² Студеникин С. С., Власов В. А., Евтихий И. И. Советское административное право: учебник. М., 1950. С. 165.

³ О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 (ред. от 03.03.2022).

Иные акты Президента РФ и Правительства РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания, а аналогичные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу.

Действие актов управления прекращается: а) в случае прямой отмены акта управления; б) в случае принятия нового акта управления по тем же вопросам управления, акта вышестоящего субъекта управления или акта, обладающего более высокой юридической силой; г) истечение срока принятия акта управления. В отношении последнего способа прекращения возможно как установление конкретных обстоятельств, с которыми связывается прекращение действия акта управления, так и общих правил.

Действие актов управления в пространстве зависит от органа его принявшего. Акты Президента РФ, Правительства РФ, иных федеральных органов государственной власти действуют на всем пространстве Российской Федерации, акты органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления соответственно в пределах территорий субъекта РФ и муниципального образования.

Действие актов управления по кругу лиц предопределено территориальным аспектом, когда акт управления действует на всей территории, но адресован конкретным участникам управленческих отношений. Примером может быть акт МВД России, адресованный конкретному территориальному органу внутренних дел по субъекту РФ.

ГЛАВА 9. МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Понятие и сущность методов государственного управления

Государственное управление традиционно характеризуется посредством собственных ему функций и форм. Наряду с этим важное значение имеет характеристика методов государственного управления. Данная деятельность направлена на достижение определенных целей, решение управленческих задач, которые могут быть осуществлены только посредством применения соответствующих методов. В этой связи в литературе отмечается, что «метод управления представляет собой правовое средство, которое используется для достижения целей, задач, и осуществления функций государственной управленческой деятельности»¹.

Для государственного управления имеет значение не только полученные результаты, но и те методы, посредством которых они были достигнуты. Они выступают своеобразными индикаторами качества управленческой деятельности. Субъект государственного управления должен избирать не только законные, эффективные, но и нравственно обусловленные методы государственного управления.

Метод государственного управления находится в тесной взаимосвязи с другими административно-правовыми явлениями. Они должны применяться в соответствующей форме управления. Формы являются своеобразной «оболочкой» методов государственного управления. Нарушение формы приводит к противоправной оценке методов государственного управления.

Важное значение имеет взаимосвязь между методами государственного управления и методами административного права как отрасли права. Метод правового регулирования является важнейшей характеристикой отрасли права, на что обращалось внимание в предыдущих главах. В этой связи целесообразно отметить существующие между ними различиями.

1. Методы административного права представляет собой совокупность приемов и способов воздействия административного права на общественные отношения, которые являются предметом административно-правового регулирования. Они предназначены для правового упорядочения управленческих отношений. Методы государственного управления ориентированы на решение конкретных управленческих задач, получение запрограммированных управленческих результатов.

2. Методы административного права представляют собой систему императивных, диспозитивных, поощрительных и рекомендательных средств с доминированием императивных, посредством которых регулируются управленческие отношения. Методы государственного управления представляют собой систему мер убеждения, поощрения, принуждения и других мер практического осуществления управленческой деятельности.

3. Они отличаются и по субъектам применения. Методы административного права являются инструментом субъектов правотворческой деятельности, которые формируют источники административного права на законодательном и подзаконных уровнях нормативного правового регулирования и осуществляются в процесс реализации норм административного права. Методы государственного управления приме-

¹ Общее административное право: учебник в 2-х ч. / под ред. Ю. Н. Старилова. 2-е изд., пересмотр. и доп. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 622.

няются субъектами управленческой деятельности при разрешении соответствующих управленческих задач.

Вопрос о методах государственного управления встает, когда необходимо получить определенный управленческий результат. Они всегда выступают в качестве способов целенаправленного воздействия субъектов на объекты государственного управления, взаимосвязи между ними.

В учебной литературе обнаруживается определенное единство в определении свойств, которые свойственны методам государственного управления. Традиционно к особенностям методов государственного управления относят следующие:

1) реализуются в процессе управленческой деятельности, направлены на обеспечение функционирования субъектов государственного управления;

2) органически связаны с целевым назначением определенного вида управленческой деятельности, решением соответствующих управленческих задач, осуществлением управленческих функций;

3) выражают управленческое воздействие субъекта государственного управления на объект управления. Могут носить как прямой, так и косвенный характер. В них находит свое выражение содержание государственного управления;

4) выступают средством реализации субъектом управления своих полномочий, должны быть реализованы в рамках их компетенции;

5) имеют соответствующего адресата, делегированы конкретному объекту управления, которые могут быть как индивидуальными, так и коллективными;

6) связаны с характеристикой (состоянием) объекта управленческого воздействия;

7) являются оптимальным способом решения поставленных управленческих задач в сложившихся условиях;

8) представляют собой систему соответствующих мер, являются средствами дозированного управленческого воздействия;

9) содержание и порядок применения регламентируются действующим законодательством;

10) реализуются в установленном процессуальном порядке;

11) отличаются определенной динамикой, изменяются с учетом складывающейся управленческой ситуации;

12) имеют соответствующую масштабную (территориальную и временную) привязку. Они могут применяться как на всей территории государства, так и на ограниченной территории. Управленческое воздействие может быть как кратковременным (одномоментным), так носить и длительный характер.

Методы государственного управления представляет собой совокупность средств, приемов, способов, основанных на нормах административного права, применяемых субъектами государственного управления в установленном порядке для достижения стоящих целей, разрешения управленческих задач, реализации функций государственного управления.

Неоднородность решаемых управленческих задач актуализирует проблему выбора имеющихся у субъектов государственного управления соответствующих методов. В специальной литературе обращается внимание, что выбор методов государственного управления зависит от «содержания и характера реализуемых управленческих функций; целей управления; специфики правового статуса субъектов исполнительной власти; особенностей объекта управления (например, формы собственности

и подчиненности юридического лица, наличия у физического лица гражданства РФ, иностранного гражданства или отсутствия гражданства и т. д.)»¹.

Данный перечень не является исчерпывающим. Его следует дополнить следующими факторами: принадлежностью органа государства к определенной ветви государственной власти; сферой управленческой деятельности (экономика, административно-политическая, социально-культурная); территориальным масштабом деятельности органов государственного управления; ресурсом субъекта государственного управления, который обусловлен его правовым статусом; профессионализмом (компетентностью) субъектов государственного управления; условиями функционирования системы государственного управления; состоянием объекта управленческого воздействия; временным режимом, т. е. сроками, которые определены для разрешения поставленной задачи.

Творческий характер государственного управления требует поиска и применения разнообразных методов. У субъекта управленческой деятельности должна быть возможность выбора, что и предопределяет эффективность соответствующей деятельности. Наряду с этим выбор и реализация методов государственного управления должна осуществляться в режиме неукоснительного соблюдения требований законности. Необходимо учитывать в совокупности как материально-правовые, так и процессуальные требования действующего законодательства, регулирующего методы государственного управления.

Особую остроту вопросы методов приобретают в ходе реформы государственного управления, которая проходит в Российской Федерации. Существенное ограничение прямого администрирования, расширение практики применения методов рыночного саморегулирования, культивация практики договорного регулирования, контрактной системы, сокращение использования императивных методов правового регулирования в пользу диспозитивного регулирования оказывают существенное влияние на изменение методов государственного управления. Особенно ощутимы преобразования в сфере экономики, что повлекли за собой существенное сокращение отраслевых органов управления экономикой, замену их органами межотраслевого управления, созданных на основании функционального принципа. Практическое применение новых методов в сфере государственного управления предопределило появление новых субъектов, которые осуществляют управление в сфере экономики (государственные корпорации, концерны и др.).

Более стабильными остаются методы государственного управления в административно-политической сфере. Характеристика отношений в данной сфере предопределила широкое применение методов прямого воздействия. Наряду с этим и в данной сфере происходят изменения в характеристике применяемых методов государственного управления, что обусловлено характеристикой управленческой среды, необходимостью минимизации издержек в ходе осуществления управленческой деятельности.

§ 2. Классификация методов государственного управления

В сфере государственного управления применяются самые разнообразные методы государственного управления, что предопределено неоднородной, сложной, многогранной системой решаемых задач. В этой связи важное значение имеет их классификация.

¹ Административное право России: учебник / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. М.: Проспект, 2010. С. 149.

Видовая характеристика методов государственного управления имеет важное научное и неоспоримое практическое значение. Во-первых, она позволит глубже проникнуть в сущность рассматриваемого явления. Социально-правовая природа методов государственного управления может быть уяснена при консолидации свойств их отдельных видов. Другими словами использование метода классификации включает в себе существенный познавательный потенциал. Во-вторых, классификация методов государственного управления способствует познанию логики субъектов правотворчества при закреплении характеристик, оснований и порядка применения данных средств управленческого воздействия. В-третьих, классификация методов государственного управления способствует выработке наиболее оптимальных алгоритмов их применения с учетом складывающейся управленческой ситуации, будет направлена на минимизацию юридических ошибок в процессе осуществления данной деятельности. В-четвертых, классификация методов государственного управления является важным условием продолжения научных изысканий данного актуального фрагмента административно-правовой действительности.

Изучение специальной литературы по вопросам методов государственного управления в целом, его отдельных видов и отдельных мер свидетельствует о том, что традиционно исследователи данной проблематики затрагивают вопросы классификации.

Основное внимание в специальной литературе акцентируется на характеристике таких методов как убеждение и принуждение. Интерес представляет классификация методов государственного управления во взаимосвязи с основными направлениями управленческой деятельности: подзаконное нормотворчество (закрепление на подзаконном нормативном правовом уровне соответствующих моделей поведения субъектов управленческих отношений, формирование подзаконной нормативной правовой базы); оперативно-распорядительная деятельность (структуризация, легализация, правонаделение, распределение ресурсов, контроль, временное ограничение полномочий (прав); правоохранительная (юрисдикционная) деятельность (разрешение споров, принуждение)¹.

П. И. Кононовым предложено отказаться от управленческого подхода при характеристике методов государственного управления. В этой связи выделены следующие их виды: 1) административное правопредоставление; 2) административное обязывание; 3) административное поощрение; 4) административное согласование; 5) административное запрещение (ограничение); 6) административное наблюдение; 7) административное пресечение; 8) административное наказание². Не отрицая наличие спорных вопросов при исследовании методов государственного управления, не следует отказываться от традиционных подходов.

Результативность осуществления классификации методов государственного управления во многом предопределена поиском и применением соответствующих оснований. К их числу следует отнести: 1) содержание управленческой деятельности и технологии достижения целей управления; 2) характер воздействия на волю и сознание объекта управления; 3) добровольность обеспечения должного поведения объекта управления.

С учетом *содержания управленческой деятельности и применяемых технологий достижения целей управления* можно выделить следующие методы. Методы ад-

¹ Административное право: учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. С. 179–180.

² Кононов П. И. Очерки общей теории современного административного права: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021. С. 229–231.

министративно-правового воздействия. Они оказывают нормативное правовое воздействие на участников управленческих отношений. С их помощью осуществляется детализация положений законов, регулирующих государственное управление, устанавливаются права, обязанности, гарантии участников управленческих отношений.

В ходе осуществления оперативно-распорядительной деятельности применяются следующие методы государственного управления:

— *структуризация* заключается в формировании (юридическом и организационном) субъектов государственного управления, их внутренней организации, их реорганизация, ликвидация, распределение, перераспределение, делегирование полномочий, подчинение;

— *правонаделение* состоит в наделении субъективными правами, закреплении юридических гарантий и осуществляется путем включения в штат субъекта государственного управления, организацию (прием на службу, назначение на должность), выдача специальных разрешений, лицензий, аккредитация;

— *легализация* — предание законной силы, осуществляется путем признания статуса субъекта (беженцем, вынужденным переселенцем, безработным и т. д.), регистрация (индивидуальным предпринимателем без образования юридического лица, по месту жительства, иностранного гражданина, транспортного средства, земельного участка, строения и т. д.), нострификация (признание образования, квалификации, полученных в иностранном государстве);

— *распределение* ресурсного обеспечения представляет собой распоряжение государственными материальными, финансовыми и иными ресурсами (бюджетирование, фондирование, кредитование, выдача пособий, пенсионное обеспечение, распределение земельных ресурсов, выделение жилых и нежилых помещений и др.);

— *контроль* заключается в систематическом наблюдении (мониторинге) уполномоченными субъектами государственного управления за осуществлением объектами государственного управления возложенных на них обязанностей, своевременное реагирование на отклоняющееся поведение, осуществление корректирующего воздействия;

— *методы юрисдикционной деятельности* включают в себя разрешение споров в сфере государственного управления и государственное принуждение¹.

С учетом *воздействия на волю и сознание объекта управления* следует выделить *прямые* и *косвенные* методы государственного управления. Специфика прямых (административных) методов заключается в следующем: 1) осуществляется непосредственное воздействие субъекта на объект управления; 2) носят императивный, директивный характер; 3) однозначность (детальность) велений, отсутствие альтернатив; 4) широкое использование подзаконного нормативного правового регулирования, детализация законодательного регулирования; 5) реализуются в режиме контрольно-надзорной деятельности; 6) обязательность наступления негативных последствий в случае оказания объектом противодействия; 7) результат воздействия наступает оперативно (быстро), но может и не наступить; 8) достигнутые результаты отличаются нестабильностью и в ряде ситуаций могут исчезнуть в случае прекращения управленческого (принудительного) воздействия.

К методам прямого воздействия традиционно относят: «определение режима функционирования объекта; предписание совершить определенные действия; утверждение конкретных заданий (планов); назначение на должность; освобождение от за-

¹ Бахрах Д. Н. Административное право. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2006. С. 264–266.

нимаемой должности; запрещение определенных действий; регистрация определенных действий; учет и контроль за деятельностью; осуществление административной (внесудебной) юрисдикции; применение административного принуждения и др.»¹.

Методы косвенного воздействия в отличие от методов прямого управленческого воздействия оказывают опосредованное воздействие на сознание и волю объектов государственного управления. Косвенным методам управленческого воздействия присущи следующие особенности: 1) воздействие субъектом оказывается опосредованно на объект управления путем изменения условий его функционирования; 2) при осуществлении воздействия учитываются интересы объекта управления; 3) стимулируется, как правило, экономическая заинтересованность объектов управления; 4) у объектов управления имеется возможность выбора вариантов поведения в рамках, определенных действующим законодательством; 5) управленческий результат наступает гораздо позднее, чем в случае применения мер административного воздействия; 6) результаты, полученные в результате применения методов косвенного воздействия, отличаются большей стабильностью по сравнению с методами прямого воздействия; 7) обеспечиваются, как правило, экономическими гарантиями.

Система методов косвенного управленческого воздействия разнообразна и включает: убеждение, поощрение, приватизацию, национализацию, субсидирование, налогообложение, кредитование, дотирование, компенсацию, активизацию экспорта, денежную эмиссию, ценообразование, инвестирование и др.

Широкое распространение косвенных методов свойственно экономической сфере государственного управления. «Все активнее стали использоваться косвенные методы, основанные на экономическом воздействии на хозяйствующих субъектов и выражающиеся в развитии договорных отношений между органами исполнительной власти и органами управления производством, а также коммерческими банками; создание определенных стимулов для хозяйствующих организаций, выполняющих государственный заказ, льготное банковское кредитование и т. д.»².

Методы прямого и косвенного управленческого воздействия связаны между собой и взаимодополняют друг друга. Их соотношение зависит от характера решаемых управленческих задач и других объективных факторов. Противопоставление и необоснованное доминирование одной из разновидностей названных методов недопустимо, а должно быть обусловлено спецификой реально складывающейся управленческой ситуации.

Критерий *добровольность обеспечения должного поведения объекта государственного управления* позволяет выделить универсальные методы воздействия: *убеждение* и *государственное принуждение*. Метод убеждения направлен на добровольное осознанное исполнение государственно-властных велений, когда отсутствуют противоречия между субъектом и объектом государственного управления.

Государственное принуждение, будучи разновидностью социального принуждения, представляет собой основанную на праве систему мер, применяемых уполномоченными субъектами в установленном процессуальном порядке, влекущих наступление лишений физического, психического, материального или организацион-

¹ Фиалковская И. Д. Методы государственного управления: вопросы теории: монография. Казань: Бук, 2019. С. 22.

² Хаманева Н. Ю. Проблемы административно-правового регулирования экономических отношений на современном этапе // Административно-правовое регулирование в сфере экономики. М., 2001. С. 31–32.

ного характера, направленных на обеспечение правопорядка и безопасности, стимулирование правомерного поведения.

Государственное принуждение представляет собой дозированное государственно-правовое воздействие, так как осуществляется посредством применения соответствующих мер. Они заключают в себе соответствующее правоограничение, посредством которого достигается желаемое поведение объекта государственного управления. Правоограничительный потенциал данного метода государственного управления повышает повышенные требования к его применению, прежде всего основаниям (нормативным, фактическим, процессуальным), субъектам применения, порядку применения.

Убеждение и государственное принуждение не противопоставляются в ходе осуществления государственного управления, а взаимодополняют друг друга, взаимодействуют между собой в ходе решения соответствующих управленческих задач.

§ 3. Убеждение, стимулирование и другие методы государственного управления

Значительную роль в системе методов государственного управления принадлежит убеждению. Его потенциал направлен на позитивное стимулирование должной деятельности объекта государственного управления. Оно направлено на активизацию позитивного потенциала подвластных по решению стоящих задач в различных сферах и областях управленческой деятельности.

Термин «убеждение» в специальной литературе употребляется в двух значениях — как метод, процесс активного воздействия на сознание, волю субъектов и как средство выражения сложившейся у личности системы взглядов относительно определенных предметов и явлений, окружающей действительности. Во втором случае речь идет об убежденности, что оказывает воздействие на принятие решения в ходе осуществления деятельности, в том числе и в сфере государственного управления¹.

Метод убеждения обладает значительным потенциалом, в этой связи в литературе отмечается, что «убеждение является ведущим методом социализации личности в демократическом обществе»². Применение метода убеждения в процессе государственного администрирования, удельный вес средств убеждения по отношению к другим методам государственного воздействия выступает тем индикатором, который позволяет судить об уровне демократии в стране, о формировании правового государства и гражданского общества, уровне вовлечения населения в отправление государственного управления.

Метод убеждения заключается в использовании различных разъяснительных, воспитательных, организационных мер для формирования установок подвластного субъекта. А в основу такого воздействия положено действующее законодательство, прежде всего, административно-правовое, посредством которого предопределены общие модели поведения субъектов в сфере государственного управления³. «Благода-

¹ Косых А. А. Убеждение в праве: теория, практика, техника: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2015. С. 42.

² Сальников В. П., Федоров В. А. Убеждение и принуждение в деятельности ОВД: пособие. Л., 1989. С. 27.

³ Осинцев Д. В. Государственное администрирование: оптимизация правовых моделей. Екатеринбург: Издательство УПЦ-УПИ, 2021.

ря убеждению достигается единство воли законодателя и граждан, руководителя и коллектива, которое является необходимым условием единства действий»¹.

Применение убеждения традиционно предшествует применению других методов государственного управления. Благодаря этому достигается оптимизация управленческой деятельности, что позволяет активизировать потенциал участников управленческих отношений. Применение убеждения представляет собой единый целенаправленный процесс, который объединяет отдельные стадии воздействия: 1) контактная стадия. На ней снимается внутреннее напряжение, существующие психологические барьеры, активизируются интересы участников управленческих отношений; 2) стадия коррекции, в рамках которой выясняются негативные качества объекта управления, осуществляется их изменение, вытеснение негативных, препятствующих достижения запрограммированных управленческих результатов; 3) стадия убеждения, когда непосредственно используется соответствующая аргументация, применяются конкретные техники убеждающего воздействия; 4) заключительная стадия. В рамках данной стадии прекращается убеждающее воздействие, подводятся достигнутые результаты.

Эффективность применения метода убеждения предопределена владением субъектом государственного управления техникой психологического воздействия, способностью выстраивания каналов межличностной коммуникации, установлении доверительных отношений между убеждающими и убеждаемыми. Метод убеждения реализуется посредством соответствующих средств. К их числу относятся: обучение, агитация, пропаганда, разъяснительная работа, обмен опытом, реклама, критика, осуждение антиобщественного поведения. Разнообразие средств убеждения дает возможность разрешать широкий круг управленческих задач, осуществлять индивидуальный подбор средств убеждающего воздействия.

Метод убеждения тесно взаимосвязан с таким методом стимулирования как поощрение. Такая взаимосвязь приводит к тому, что отдельные авторы допускают их смешение². *Поощрение*, будучи самостоятельным методом государственного управления, представляет собой такой способ управленческого воздействия, который применяется субъектом государственного управления к объекту управления при позитивной оценке его деятельности, наличии в его деятельности заслуги в целях побуждения к дальнейшим успехам в решении стоящих управленческих задач.

Названному методу свойственны следующие черты: 1) является методом государственного управления; 2) фактическим основанием выступает заслуга как ранее полученный управленческий результат; 3) является официальной реакцией на прошлую правомерную деятельность объекта управления; 4) реализуется путем применения конкретных мер позитивного стимулирования; 5) имеет конкретного адресата; 6) осуществляется в рамках поощрительного производства; 7) направлен на позитивное стимулирование дальнейшей активной деятельности объекта управления.

Поощрение в сфере государственного управления отличается неоднородностью и подразделяется на следующие виды: 1) в зависимости от *правового основания*, меры поощрения подразделяются на: формальное; неформальное; 2) с учетом *фактического основания поощрения (заслуги)*: абсолютные основания поощрения («за мужество», «за отвагу», «за спасение утопающего», относительное (регламентируется УК РФ, УПК РФ, КоАП РФ); 3) с учетом *объекта поощрения*: индивидуальное поощрение,

¹ Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 268.

² Основы управления в органах внутренних дел: учебник. М., 1996. С. 74.

групповое поощрение; 4) с учетом *поощряющего субъекта*: поощрение Президента РФ, поощрение Правительства РФ, поощрения иных федеральных органов исполнительной власти и др.; 5) в зависимости от *обязательности применения поощрения*: обязательное (поощрение победителей соревнований, выпускников вузов, за открытия в области науки и т. п.), по усмотрению¹.

Поощрение как метод государственного управления может быть регламентировано действующим законодательством, иметь детальное формальное определение и не иметь такой регламентации. Важнейшим составным элементом системы поощрения выступают государственные награды, которые в своей совокупности образуют наградную систему. Система нормативных правовых актов регламентируется нормами конституционного, административного, трудового, финансового и других отраслей права, которые в своей совокупности образуют комплексный межотраслевой институт российского права. Основополагающим нормативным правовым актом настоящей системы является Указ Президента РФ «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации»², которым утверждено Положение о государственных наградах Российской Федерации. Данный нормативный правовой акт носит комплексный характер и регулирует материально-правовые и процессуальные вопросы установления и применения государственных наград³.

Наградная система Российской Федерации включает следующие элементы: 1) высшие звания Российской Федерации: Героя Российской Федерации; Героя Труда Российской Федерации; «Мать-героиня»; 2) ордена Российской Федерации: Святого апостола Андрея Первозванного; Святого Георгия; «За заслуги перед Отечеством»; Святой великомученицы Екатерины; Александра Невского; Суворова; Ушакова; Жукова; Кутузова; Нахимова; Мужества; «За военные заслуги»; «За морские заслуги»; Пирогова; «За заслуги в культуре и искусстве»; Почета; Дружбы; «Родительская слава»; 3) знак отличия ордена Святого Георгия — Георгиевский Крест; 4) медали Российской Федерации: «За заслуги перед Отечеством»; «За отвагу»; «За храбрость»; Суворова; Ушакова; Жукова; Нестерова; Пушкина; «Защитнику свободной России»; «За отличие в охране общественного порядка»; «За отличие в охране государственной границы»; «За отвагу на пожаре»; «За спасение погибавших»; Луки Крымского; «За труды в культуре и искусстве»; «За труды по сельскому хозяйству»; «За развитие железных дорог»; «За заслуги в освоении атомной энергии»; «За заслуги в освоении космоса»; «За развитие Сибири и Дальнего Востока»; медаль ордена «Родительская слава»; 5) почетный знак Российской Федерации «За успехи в труде»; 6) знаки отличия Российской Федерации: «За благодеяние»; «За наставничество»; «За безупречную службу».

Наряду с высшими званиями, орденами, знаками отличия, медалями, важным элементом наградной системы являются почетные звания Российской Федерации, которые присваиваются за достижения высоких результатов в определенной области профессиональной деятельности. К их числу относятся: «Летчик-космонавт РФ», «Народный артист РФ», «Народный архитектор РФ», «Народный учитель РФ»,

¹ Бахрах Д. Н. Поощрение в деятельности публичной администрации // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 74–76.

² Указ Президента Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1099 «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» // Российская газета. 2010. 15 сент.

³ Виноградов В. А. Государственное наградное право: монография. М., 2012 ; Кокурина О. Ю. Государственные награды в России: телеологические и аксиологические основания правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2015.

«Народный художник РФ», «Заслуженный артист РФ», «Заслуженный архитектор РФ», «Заслуженный ветеринарный врач РФ», «Заслуженный военный летчик РФ», «Заслуженный военный специалист РФ», «Заслуженный военный штурман РФ», «Заслуженный врач РФ», «Заслуженный географ РФ», «Заслуженный геолог РФ», «Заслуженный деятель искусств РФ», «Заслуженный деятель науки РФ», «Заслуженный журналист РФ»; «Заслуженный землеустроитель РФ», «Заслуженный изобретатель РФ», «Заслуженный конструктор РФ», «Заслуженный лесовод РФ», «Заслуженный летчик-испытатель РФ», «Заслуженный мастер производственного обучения РФ»; «Заслуженный машиностроитель РФ», «Заслуженный металлург РФ», «Заслуженный метеоролог РФ», «Заслуженный пилот РФ», «Заслуженный работник атомной промышленности РФ», «Заслуженный работник высшей школы РФ», «Заслуженный работник геодезии и картографии РФ», «Заслуженный работник дипломатической службы РФ», «Заслуженный работник жилищно-коммунального хозяйства РФ», «Заслуженный работник здравоохранения РФ», «Заслуженный работник культуры РФ», «Заслуженный работник лесной промышленности РФ», «Заслуженный работник нефтяной и газовой промышленности РФ», «Заслуженный работник пищевой индустрии РФ», «Заслуженный работник пожарной охраны РФ», «Заслуженный работник прокуратуры РФ», «Заслуженный работник ракетно-космической промышленности РФ», «Заслуженный работник рыбного хозяйства РФ», «Заслуженный работник связи и информации РФ», «Заслуженный работник сельского хозяйства РФ», «Заслуженный работник социальной защиты населения РФ», «Заслуженный работник текстильной и легкой промышленности РФ», «Заслуженный работник транспорта РФ», «Заслуженный работник физической культуры РФ», «Заслуженный сотрудник органов безопасности РФ», «Заслуженный сотрудник органов государственной охраны РФ», «Заслуженный сотрудник органов внешней разведки РФ», «Заслуженный сотрудник органов внутренних дел РФ», «Заслуженный сотрудник следственных органов РФ», «Заслуженный спасатель РФ», «Заслуженный строитель РФ», «Заслуженный судебный пристав РФ», «Заслуженный таможенник РФ», «Заслуженный учитель РФ», «Заслуженный химик РФ», «Заслуженный художник РФ», «Заслуженный шахтер РФ», «Заслуженный штурман РФ», «Заслуженный штурман-испытатель РФ», «Заслуженный эколог РФ», «Заслуженный экономист РФ», «Заслуженный энергетик РФ», «Заслуженный юрист РФ».

Наряду с этим детализация нормативного правового регулирования поощрения осуществляется на ведомственном уровне¹.

Значительный потенциал мер поощрения закреплён на уровне субъектов Российской Федерации и включает более 1660 видов региональных наград. При этом их число в отдельных регионах существенно отличается. Так, больше всего наград предусмотрено в Якутии — 62, а минимальное в Орловской области и Приморском крае. Существенные различия имеются в перечне наград, среди которых предусмотрены традиционные награды (ордена, медали, почетные звания), так и самобытные.

¹ Приказ Рослесхоза от 7 марта 2017 г. № 102 «Об утверждении Положения о порядке выплаты премий, материальной помощи, единовременной выплаты при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и единовременных поощрений федеральным государственным гражданским служащим и работникам, замещающим должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы территориальных органов Рослесхоза»; приказ Росгидромета от 1 марта 2019 г. № 103 «Об утверждении Положения о дополнительных выплатах, поощрении и награждении федеральных государственных гражданских служащих Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» и др.

Например, в Нижегородской области награждают «Почетным штандартом», а на Чукотке введено звание «Хранитель традиции». В отдельных субъектах Российской Федерации предусмотрено звание героя: Герой Калмыкии, Герой Кубани, Герой Кузбасса. Некоторые региональные награды связаны с местными традициями и историей. Так, в Чеченской Республике — орден Ахмата Кадырова, в Республике Калмыкия — орден Белого Лотоса, в Республике Саха (Якутия) — орден «Полярная звезда». Такой подход на региональном уровне позволяет учесть региональную специфику, в максимальной мере задействовать позитивный стимулирующий потенциал.

Применение мер поощрения предусмотрено и на локальном уровне. Так, пунктом 3 ч. 1 ст. 55 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» допускается применение иных видов поощрений и награждений государственного органа.

Применение мер поощрения — это не только признание «прошлых» заслуг, но и более высокие требования к будущему поведению участников управленческих отношений. Субъект должен продолжить успешную деятельность и добиться еще более значимых результатов.

Наряду с универсальными методами государственного управления расширяется практика применения и других средства приемы, способы управленческого воздействия. Обращение к характеристике таких методов как регистрация, учёт, отчётность, лицензирование, аккредитация, аттестация, нострификация, метрология, стандартизация, сертификация, квотирование, государственный заказ обусловлено расширением практики их применения и ошибочной оценкой их в качестве административных барьеров, средств избыточного давления на бизнес, институты гражданского общества. Практика государственного строительства убедительно свидетельствует о востребованности вышеуказанных методов.

Регистрация представляет собой деятельность уполномоченных субъектов государственного управления, которая заключается во ведении государственного учета конкретных объектов или объективных состояний. Данный метод направлен на обеспечение учета субъектов и объектов, подлежащих учету, созданию должных условий для обеспечения прав, свобод, законных интересов граждан и других участников управленческих отношений, обеспечения правопорядка и безопасности. В качестве объектов регистрации могут выступать: граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, юридические лица, индивидуальные предприниматели, общественные объединения, акты гражданского состояния, транспортные средства, отдельные производства и др.

Применение регистрации регламентируется значительным числом нормативных правовых актов различной силы. При этом определяющую роль играют нормативные правовые акты высшей юридической силы¹. Учитывая широкое распростра-

¹ Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»; Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»; Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния»; Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»; Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и др.

нение бланкетных конструкций, востребованным является применение подзаконного нормативного правового регулирования в данной области¹.

Широкое применение в сфере государственного управления получил метод *отчетности*. Он представляет собой ведение учета, который основывается на создании, последующей обработке письменных и иных данных о совершении управленческих действий, хозяйственных операций и др. Данный метод широко применяется при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, особенно в рамках бухгалтерского учета, финансового контроля. Применение отчетности позволяет зафиксировать состояние денежных средств, товарно-материальных ценностей, выполнение определенных заданий, обязательств на определенную дату.

Лицензирование представляет собой деятельность уполномоченных субъектов (лицензирующих органов) по предоставлению, переоформлению лицензий, продлению срока действия лицензий в случае, если ограничение срока действия лицензий предусмотрено федеральными законами, осуществлению лицензионного контроля, приостановлению, возобновлению, прекращению действия и аннулированию лицензий, формированию и ведению реестра лицензий, формированию государственного информационного ресурса, а также по предоставлению в установленном порядке информации по вопросам лицензирования. Применение данного метода регламентируется соответствующим федеральным законом². Наряду с этим ряд видов деятельности регулируется в особом порядке: использования атомной энергии³; производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции⁴; деятельности, связанной с защитой государственной тайны⁵; деятельности кредитных организаций⁶; деятельности по проведению организованных торгов⁷ и др.

Лицензирование направлено на усиление контроля за определенным видом деятельности. Оно направлено на приведение лицензируемой деятельности в соответствие с предъявляемыми лицензионными требованиями.

¹ 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 : постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 ; Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации : приказ МВД России от 31 декабря 2017 г. № 984 и др.

² О лицензировании отдельных видов деятельности : федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

³ Об использовании атомной энергии : федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ (ред. от 28.06.2022).

⁴ О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции : федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ (ред. от 28.04.2023).

⁵ О государственной тайне: закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (ред. от 04.08.2023).

⁶ О банках и банковской деятельности : федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (ред. от 04.08.2023).

⁷ Об организованных торгах : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 325-ФЗ (ред. от 10.07.2023).

С лицензированием тесно взаимосвязан такой метод государственного управления как *аккредитация*. Она представляет собой официальное подтверждение соответствия объекта установленным стандартам, критериям, показателям. Базовым нормативным правовым актом, регламентирующим его применение, является Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации». Данный метод наиболее широко применяется Федеральной службой по аккредитации, которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по формированию единой национальной системы аккредитации и осуществлению контроля за деятельностью аккредитованных лиц.

Наряду с этим отдельные виды деятельности проходят аккредитацию в особом порядке. Так, в статье 92 федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» предписано проводить государственную аккредитацию образовательной деятельности по основным образовательным программам, реализуемым в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, за исключением образовательных программ дошкольного образования, а также по основным образовательным программам, реализуемым в соответствии с образовательными стандартами. В качестве цели государственной аккредитации образовательной деятельности выступает «подтверждение соответствия федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности по основным образовательным программам и подготовки обучающихся в образовательных организациях, организациях, осуществляющих обучение, а также индивидуальными предпринимателями, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно».

Наряду с лицензированием и аккредитацией, которые выступают в качестве способов правонаделения и контроля в сфере государственного управления, к числу данной группы методов государственного управления относится *нострификация*. Она представляет собой признание документов, выданных в иностранном государстве об образовании или квалификации на территории Российской Федерации. Данный метод применяется в соответствии с международными договорами Российской Федерации, которыми регулируются вопросы признания и установления эквивалентности иностранного образования или иностранной квалификации и законодательством Российской Федерации¹. Применение нострификации детализировано на уровне подзаконного нормативного правового регулирования².

Существенным потенциалом в государственном управлении играют такие способы управления качества продукции и услуг как метрология, стандартизация и сертификация. *Метрология* представляет собой средства обеспечения единства измерения и способах достижения требуемой точности. Посредством данного метода осуществляется физическое измерение свойств продукции посредством реализации соответствующих правил и методик. В основу применения названного метода положены

¹ Статья 107 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

² Приказ Рособрнадзора от 18 июня 2019 г. № 837 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по признанию образования и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве»; приказ Минобрнауки России от 11 июня 2020 г. № 721 «Об утверждении Административного регламента Министерства науки и высшего образования Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по признанию ученых степеней и ученых званий, полученных в иностранном государстве, выдаче свидетельства о признании ученой степени или ученого звания, полученных в иностранном государстве».

следующие федеральные законы: от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений», от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации».

При осуществлении метрологии существенное значение имеют такие характеристики как «величина» и «измерение». Величина выступает в качестве свойств материального объекта, явления, общее в качественном отношении для многих объектов и явлений, в количественном отношении индивидуальное для каждого из них. Основой для сравнения может выступать единица измерения, методика измерения, стандартный образец или их комбинация. Размером величины выступает количественная определенность, свойственная отдельному материальному объекту или явлению. В свою очередь, род или величина представляют собой качественную определенность величины (длина, диаметр детали, масса детали и др.).

Метрология призвана решить следующие задачи: 1) усовершенствовать эталоны, которые выступают средствами измерений, предназначенных для воспроизведения и хранения единицы величины с целью передачи ее размера другим средствам измерений данной величины; 2) разработка новых методов точных измерений; 3) обеспечение единства и точности измерений.

Потенциал стандартизации реализуется во всех сферах управленческой деятельности и не ограничивается ее экономической составляющей. В соответствии со ст. 2 Федерального закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» *стандартизация* — это деятельность по разработке (ведению), утверждению, изменению (актуализации), отмене, опубликованию и применению документов по стандартизации и иная деятельность, направленная на достижение упорядоченности в отношении объектов стандартизации. Данный метод призван решать следующие задачи: 1) внедрение передовых технологий, достижение и поддержание технологического лидерства Российской Федерации в высокотехнологичных (инновационных) секторах экономики; 2) повышение уровня безопасности жизни и здоровья людей, охрана окружающей среды, охрана объектов животного, растительного мира и других природных ресурсов, имущества юридических лиц и физических лиц, государственного и муниципального имущества, а также содействие развитию систем жизнеобеспечения населения в чрезвычайных ситуациях; 3) оптимизация и унификация номенклатуры продукции, обеспечение ее совместимости и взаимозаменяемости, сокращение сроков ее создания, освоения в производстве, а также затрат на эксплуатацию и утилизацию; 4) применение документов по стандартизации при поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг, в том числе при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд; 5) обеспечение единства измерений и сопоставимости их результатов; 6) предупреждение действий, вводящих потребителя продукции в заблуждение; 7) обеспечение рационального использования ресурсов; 8) устранение технических барьеров в торговле и создание условий для применения международных стандартов и региональных стандартов, региональных сводов правил, стандартов иностранных государств и сводов правил иностранных государств. В качестве объекта стандартизации выступают продукция, работы, услуги, процессы, системы менеджмента, терминология, условные обозначения, исследования (испытания) и измерения (включая отбор образцов) и методы испытаний, маркировка, процедуры оценки соответствия и иные объекты;

В механизме управления качества продукции и услуг выполняет сертификация. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «О техническом регулировании» *сертификация* представляет собой форму осуществляемого органом по сертификации под-

тверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров.

Органом по сертификации выступает юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, аккредитованные в соответствии с законодательством РФ об аккредитации в национальной системе аккредитации для выполнения работ по сертификации. Оценка соответствия представляет собой прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту. Подтверждением соответствия признается документальное удостоверение соответствия продукции или иных объектов, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров.

В настоящее время можно выделить две формы подтверждения соответствия: обязательный (императивный); добровольный (диспозитивный). Обязательное подтверждение соответствия осуществляется в формах: 1) принятия декларации о соответствии; 2) обязательной сертификации. Добровольное подтверждение соответствия осуществляется в форме добровольной сертификации.

Особым потенциалом обладает сертификация в сфере экономической деятельности. Она оказывает существенное значение на осуществление конкурентоспособности, особенно при осуществлении торговой деятельности как внутри государства, так и в международной торговле.

Среди способов распределения ресурсов в государственном управлении важную роль играют такие методы как квотирование и государственный заказ. *Квотирование* представляет собой административно-правовой режим, который используется в сфере экономики в целях количественного ограничения производства, добычи, экспорта, импорта товаров (по физическому объему или стоимостной характеристике), вводимый межгосударственными (надгосударственными) или органами государственной власти конкретного государства для регулирования международной или внутренней торговли, защиты внутреннего рынка, национальных товаропроизводителей, окружающей природной среды и т. д. Квотирование выступает в качестве широко распространенного метода нетарифного регулирования внешнеторговой деятельности, которое состоит в установлении квот на ввоз или вывоз ряда товаров. Указанный метод применяется в рамках лицензий на осуществление соответствующего вида деятельности. Квотирование не ограничивается экономической сферой. Оно может применяться и в социальной сфере, например, трудоустройства несовершеннолетних¹, инвалидов² и др. Применение данного метода в перспективе будет расширяться.

Для современных государств управление в сфере экономики широкое распространение получил метод государственного заказа. *Государственный заказ* представляет собой такой метод государственного управления, который заключается в удовлетворении потребностей субъектов государственного управления по поставке товаров, оказании услуг, производства работ, обусловленные государственной необходимостью. Посредством указанного метода осуществляется участие государства в эконо-

¹ В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» работникам моложе 18 лет предоставляются льготы при квотировании рабочих мест для трудоустройства.

² Согласно ст. 21 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» организации, численность работников в которых более 100 человек, обязаны устанавливать квоту для приема на работу инвалидов.

мическом обороте посредством осуществления закупок товаров, предоставления услуг, выполнение работ для удовлетворения государственных нужд. В соответствующих бюджетах (государства, субъектов РФ и др.) планируются денежные средства для государственных нужд, что осуществляется посредством государственного заказа. Применение данного метода регламентируется нормами ГК РФ, БК РФ, Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Особое значение государственный заказ играет в области обороны. В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» он представляет собой установленные нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации.

Важную роль в реализации методов государственного управления играет способ осуществления *административных процедур*. Они представляют собой основанные на нормах административно-процессуального права порядок совершения субъектами государственного управления совершения управленческих действий в рамках своих полномочий. Традиционно административные процедуры связывают с подзаконным правотворчеством, регистрационной, лицензионно-разрешительной деятельности. Вместе с тем осуществление управленческой деятельности с нарушением административных процедур влечет за собой нарушение законности.

Проведение административной реформы повлекло за собой расширение перечня оказываемых государственных услуг. Новый этап проводимых преобразований был ознаменован Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Значимость данного нормативного правового акта высшей юридической силы обусловлена совершенствованием административных процедур, осуществляемых государственными органами и органами местного самоуправления при оказании публичных услуг. В основу административных процедур, применяемых при осуществлении указанной деятельностью положены принципы законности, инициативы заявителя, возмездности (получения вознаграждения за предоставление услуг), открытости, возможность оказания в электронной форме.

Признавая важные шаги по совершенствованию административных процедур в сфере государственного управления, необходимо отметить их недостаточность. Для решения этой актуальной и многосложной задачи целесообразно разработать и принять Федеральный закон «Об основных принципах и процедурах государственного управления в Российской Федерации»¹.

¹ Старилов Ю. Н. Административные процедуры — неотъемлемая часть законодательства о государственном и муниципальном управлении: проблемы теории, практики и законотворчества // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия: Право. 2019. № 4. С. 20–23.

ГЛАВА 10. МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ВЛАСТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§ 1. 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.

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; это 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., — справедливо отмечает Д. Н. Бахрах, — 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.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. — М.: Изд. гр. НОРМА-ИНФРА·М, 2000. С. 20.

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 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, ор-

ганы 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) принудительных мер административного предупреждения (административно-предупредительных мер);
- 2) мер административного пресечения;
- 3) мер административно-процессуального обеспечения;
- 4) мер административной ответственности (административных наказаний).

В рамках данной главы рассмотрим особенности и перечень мер административного предупреждения и мер административного пресечения, входящих в состав админи-

стративного принуждения. (Меры административной ответственности рассматриваются в главе 14 данного учебника «Административное правонарушение и административное наказание», а принудительные меры административно-процессуального обеспечения в рамках дисциплины «Административно-процессуальное право»).

§ 2. 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, — таких как пресечение, правосстановление, 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.

В законодательстве Российской Федерации 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 том числе, 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 (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. К примеру, режим чрезвычайного положения (чрезвычайной ситуации) обеспечивается не только введением дополнительных запретов и обязываний, 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 обремене-

¹ См.: Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: монография. — М.: Изд-во «Щит-М», 2000. С. 42, 248.

ние напрямую связано с реализацией субъективного права, обладателем которого является данное лицо. Только в случае неисполнения данной обязанности следует принудительная реакция (в первом случае — 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. К примеру, 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);

— 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 транспорт-

ных 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, больными 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 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от 2 июля 1992 г. № 3185-1 (в ред. от 30.12.2021), или больных наиболее опасными видами инфекционных заболеваний (ст. 33 федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 02.07.2021));

— 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 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»);

— аннулирование разрешения на хранение оружия (ст. 26 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 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 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; приказ МВД России от 25 ноября 2019 г. № 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» (ред. от 28.05.2021));

— 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 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»);

— административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. №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 том числе 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. К примеру, 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.

§ 3. 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 следующие признаки, определяющие 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. Данные меры обращены в настоящее и потому чаще всего их применение позволяет самостоятельно и оперативно разрешить конфликтную ситуацию. Это есте-

¹ См.: Бахрах Д. Н. Советское законодательство об административной ответственности: учеб. пособие. — Пермь: Перм. гос. ун-т им. А.М. Горького, 1969. С. 36.

ственная первичная (и мгновенная) охранительная реакция. Именно «первой помощью» и исчерпывается назначение данной группы мер.

2. Главная определяющая цель применения этих мер состоит в обеспечении прекращения нарушения, устранения противоправной ситуации, либо устранение общественно опасной ситуации.

В зависимости от конкретной обстановки в качестве дополнительных (сопутствующих) целей может быть недопущение противоправного поведения, устранение вредных последствий противоправного поведения, создание необходимых условий для возможного в будущем привлечения виновных лиц к ответственности. К примеру, физическая сила может быть применена в установленных законом случаях при доставлении, производстве личного досмотра и т. д. Ее применение определяется характером отношений, в рамках которых она применяется.

3. Применяются в связи с объективно противоправным поведением конкретного лица и не требуют предварительного исследования формы вины, а также наличия вины как обязательного условия их применения. Для применения мер административного пресечения важен сам факт противоправного поведения, а не его причины, исследование которых в полной мере 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, как отмечает Л. Л. Попов, «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,

¹ Попов Л. Л. Правовая основа административно-принудительных мер охраны общественного порядка // Правовые основы обеспечения общественного порядка: учеб. пособие / В.В. Лазарев, Л. Л. Попов, Л. М. Розин. — М., 1987. С. 71.

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 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, палки специальной, 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, 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, предусмотрен-

¹ Попов Л. Л. Указ. соч. С. 74.

² Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения : приказ МВД России от 2 мая 2023 г. № 264, пункт 116 Порядка.

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.

ные Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» (п. 22 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции).

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 том числе 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.

К числу мер специального административного пресечения, согласно Закону о полиции, 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 том числе 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 законодательства 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 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 административное 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 связано с ограничением прав и свобод личности и должно осуществляться в строгом соответствии с законом.

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.

ГЛАВА 11. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО АДМИНИСТРАТИВНОМУ ПРАВУ

§ 1. Понятие и виды юридической ответственности

В теории права юридическая ответственность понимается как реализация правовой санкции в случае правонарушения, применение к правонарушителю наказания, поскольку оно есть и в выговоре за нарушение трудовой дисциплины, и в административном штрафе, и в лишении свободы, и в гражданско-правовой неустойке¹.

Правовая ответственность предстает как связь между двумя субъектами права, при которой одна сторона (субъект ответственности), обладающая свободой воли и выбора, обязывается в силу обладания определенным статусом строить свое поведение в соответствии с ожидаемой моделью, другая же сторона (инстанция ответственности) контролирует, а также оценивает данное поведение и (или) его результаты; в случае отрицательной оценки и наличия вины она вправе определенным образом реагировать².

В содержание понятия правовой ответственности включаются две составляющие: позитивная (осознание субъектом ответственности чувства долга за свое будущее поведение — позитивную добровольную ответственность), и ретроспективная (возможность наступления неблагоприятных последствий за неправомерное поведение субъекта права — негативную, государственно-принудительную ответственность).

Под негативной ответственностью понимается «отрицательная оценка содеянного коллективом, государством, обществом, как реакция общества на нарушение его интересов и норм, как применение санкций за нарушение общественных правил»³. Негативная (ретроспективная) юридическая ответственность наступает за совершенные противоправные деяния, нарушение установленных государством обязанностей, связана с государственным принуждением, реализуется в процессуальной форме.

В отечественной теории права вопрос о классификации видов юридической ответственности является дискуссионным. Многие авторы небезосновательно полагают, что самая распространенная классификация видов юридической ответственности зависит от того, нормы какой отрасли нарушаются, какой вид правонарушения совершен. По этому основанию выделяют конституционную, уголовную, административную, гражданско-правовую, дисциплинарную и материальную ответственность. В науке также выделяют такой вид ответственности, как процессуальная ответственность, и некоторые другие: налоговая, финансовая, экологическая и т. п.⁴

Особенностью отрасли административного права считается регулирование более разнообразного круга общественных отношений. Огромное количество действующих федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, в которых содержится административные правовые нормы, регулируют многие виды общественных отношений в различных сферах. К их числу относятся и правоотношения, связанные с привлечением к ответственности лиц, виновных в совершении административных, дисциплинарных проступков и противоправных действий государствен-

¹ Административное право: учебник / под ред. Л. Л. Попова. М.: Юрист, 2002. С. 339.

² Юрчин А. А. Институт правовой ответственности в российской системе местного самоуправления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2006. С. 6, 12.

³ Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР: учеб. пособие. Свердловск: Изд-во Уральск.ун-та, 1989. С. 22.

⁴ Лещина Э. Л. Дисциплинарная ответственность в административном праве / Э. Л. Лещина // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 2(40). С. 37.

ных служащих, повлекших причинение материального вреда работодателю, которым является государство. Юридическая ответственность по административному праву выступает не только важнейшим институтом административного права, но и выступает в качестве элемента метода правового регулирования другими отраслями права¹.

Административное право полностью регулирует административную ответственность. Кроме того, оно регламентирует дисциплинарную ответственность государственных служащих и обучающихся (школьников, студентов, курсантов, слушателей и других, а также материальную ответственность военнослужащих)².

Круг регулируемых нормами административного права общественных отношений определяет несколько видов ответственности по административному праву: административную, дисциплинарную и материальную. Следует уточнить, что нормы административного права регламентируют материальную ответственность только в отношении военнослужащих³.

Юридическая ответственность имеет следующие признаки: обязательное наличие правонарушения как основание для ее наступления; неблагоприятные последствия для правонарушителя: имущественные (материальные), моральные, физические, политические и иные; использование государственного принуждения; официальный характер государственной порицания поведения правонарушителя; установленные санкцией нормы характер и объем лишений правонарушителя.

Любая реальная юридическая ответственность, в том числе 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 административных правонарушениях (КоАП РФ), 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. № 342-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 совершением лицом деяния, содержащего все признаки состава конкретного административного правонарушения. Дисциплинарная ответственность наступает за противоправное,

¹ Дерюга А. Н., Тюкалова Н. М. Понятие и виды ответственности по административному праву / А. Н. Дерюга, Н. М. Тюкалова // Административное право: Допущено Министерством внутренних дел Российской Федерации в качестве учебника для образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России. — М.: Департамент государственной службы и кадров Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2011. С. 217.

² Бахрах Д. Н. Юридическая ответственность по административному праву // Административное право и процесс. 2010. № 1. С. 5.

³ О материальной ответственности военнослужащих : федеральный закон от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ (в ред. от 08.06.2020).

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 Федерации¹ 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. К числу особенностей относится и 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 образовательной организации.

С учетом выделенных признаков и видов юридической ответственности понятие юридической ответственности должно раскрывать все существующие способы воздействия на правонарушителя: как восстановительный или компенсационный, так и карательный или репрессивный. Кроме того, подход к определению дефиниции юридической ответственности не должен исключать применения в необходимых случаях государственного правового принуждения.

Таким образом, юридическая ответственность представляет собой особую правовую реакцию общества по защите публичных интересов, оформленную совокупностью материальных и процессуальных норм, в целях возложения на правонарушителя обязанности претерпевания неблагоприятных для него последствий. Несомненно, в конкретном случае происходит защита и частных интересов. Однако в правовом механизме юридической ответственности частные интересы обезличиваются. При этом происходит их слияние с публичными интересами². Приведенное определение согласуется с общей теорией права и позволяет учитывать специфику всех видов юридической ответственности. На современном этапе становления российского правового государства сущностное понимание юридической ответственности особенно важно для проведения политической, экономической и правовой реформ.

¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ.

² Серков П. П. О понятии юридической ответственности / П. П. Серков // Журнал российского права. 2010. № 8 (164). С. 49.

§ 2. Понятие, основания и субъекты дисциплинарной ответственности по административному праву

В правовой науке дисциплинарная ответственность рассматривается как одна из форм принуждения, применяемого уполномоченными должностными лицами (органами) к лицам, совершившим дисциплинарное правонарушение, и влекущего неблагоприятные последствия для нарушителя¹, а также как правовой институт, регулирующий основания и порядок ее реализации.

Нормативным основанием дисциплинарной ответственности являются федеральные законы, подзаконные нормативные правовые акты, определяющие порядок как трудовой деятельности, так и прохождения службы в соответствующих органах государственной власти. К их числу можно отнести: Трудовой Кодекс Российской Федерации, 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», Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации (утв. указом Президента РФ от 14.10.2012 № 1377) и др.

Дисциплинарная ответственность традиционно доминирует в системе видов ответственности, применяемых на государственной и муниципальной службе².

В юридической науке отсутствует общепринятое, поддерживаемое широкой научной общественностью определение понятия дисциплинарной ответственности, однако выделяется в качестве самостоятельного вида юридической ответственности. Выделяется общая дисциплинарная ответственность, наступающая в соответствии с трудовым законодательством, и специальная дисциплинарная ответственность, которая предусмотрена федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине.

Дисциплинарная ответственность, в том числе и в системе советской государственной службы, в течение многих лет рассматривалась исключительно как институт трудового права³.

В научной литературе по трудовому праву понятие дисциплинарной ответственности существенно отличается от понятия, которое представляется специалистами административного права. Дисциплинарная ответственность — это обязанность работника ответить перед работодателем (его администрацией) за совершенный дисциплинарный проступок и понести те меры воздействия, которые указаны в дисциплинарных санкциях трудового права⁴.

Дисциплинарная ответственность по нормам административного (служебного) права также является специальной (имеет специфические признаки). Государство устанавливает различные виды ответственности за невыполнение возложенных на

¹ Пресняков М. В., Чаннов С. Е. Дисциплинарная ответственность гражданских служащих: проблемы нормативной определенности и справедливой дифференциации // Трудовое право. 2009. № 8. С. 19-27.

² Добробаба М. Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование) / М. Б. Добробаба. — Москва: Издательство «Юрлитинформ», 2017. С. 3-4; Гришковец А. А. Административная ответственность государственных гражданских служащих: состояние и перспективы развития // Вестник ВИПК МВД России. 2017. № 3. С. 51.

³ Лещина Э. Л. Дисциплинарная ответственность в административном праве / Э. Л. Лещина // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 2(40). С. 39.

⁴ Сыроватская Л. А. Трудовое право [Текст]: учебник / Л. А. Сыроватская. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 1998. С. 135.

своих служащих общих и специальных обязанностей, нарушение порядка пользования предоставленными правами.

В рамках специальной дисциплинарной ответственности предусмотрен более широкий перечень оснований для привлечения к ответственности и расширенный перечень дисциплинарных взысканий. Основанием такого вида дисциплинарной ответственности может служить поведение работника (служащего) не в рабочее время. Кроме того, поводом для привлечения к дисциплинарной ответственности могут выступать результаты проводимых вышестоящим органом проверок финансово-хозяйственной деятельности подчиненных структурных образований в рамках служебной подчиненности.

Дисциплинарная ответственность представляет собой установленную законом обязанность субъекта служебного правоотношения соблюдать и исполнять принятые на себя обязанности, а в случае противоправного неисполнения или ненадлежащего исполнения имеющихся предписаний возможность понести меры дисциплинарного взыскания¹.

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 по административному праву имеет ряд особенностей.

Первой особенностью данного вида юридической 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»².

Применительно к службе в органах внутренних дел *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 не-

¹ Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. — СПб.: Издательство Юридического института, 2002. — 474 с.

² Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 (вместе с «Дисциплинарным уставом Вооружённых Сил Российской Федерации») (ред. от 12.07.2021).

соблюдении 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»¹.

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).

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 от 30.11.2011 № 342-ФЗ «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;

¹ Часть 1 статьи 49 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».

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 том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, в том числе 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 от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «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 организациях МВД России 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 образовательной организации;
- 3) отчисление из образовательного учреждения.

К военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы на основании ст. 28.4 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», могут применяться следующие виды дисциплинарных взысканий: выговор; строгий выговор; лишение очередного увольнения из расположения воинской части или с корабля на берег; лишение нагрудного знака отличника; предупреждение о неполном служебном соответствии; снижение в воинской должности; снижение в воинском звании на одну ступень; снижение в воинском звании на одну ступень со снижением в воинской должности; досрочное увольнение с военной службы в связи с невыполнением условий контракта; отчисление из военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования; отчисление с военных сборов; дисциплинарный арест.

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 1 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.

Четвертой особенностью является наличие специальной связи между нарушителем дисциплины и лицом, на которое возложена обязанность реагировать на этот проступок. Специальная связь между ними выражается в наличии между ними

субординационных отношений, в основе которых лежит принцип власти-подчинения. Эти отношения характеризуются обязанностью и возможностью руководителя инициировать (санкционировать) процесс привлечения нарушителя служебной дисциплины к ответственности.

Особенности дисциплинарной ответственности обучающихся. Поступление в образовательную организацию является правом каждого гражданина. Обучающиеся всех видов образовательных организаций 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 организациях правил поведения. Следствием их нарушения является применение мер дисциплинарной ответственности.

В зависимости от последствий, возникающих у обучающихся за нарушение правил поведения в образовательной организации, 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.¹, Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и т. д.); нормативные правовые акты федерального уровня (Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»², Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»³, локальные акты образовательного учреждения (например, Правила внутреннего распорядка для обучающихся и их родителей (законных представителей) структурного подразделения — отделения дополнительного образования детей ГБОУ СОШ № 591 Невского района Санкт-Петербурга, Декларации прав обучающихся, Этический кодекс студентов, Правила поведения обучающихся, Правила о поощрениях и взысканиях обучающихся, 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 образовательной организации.

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 образовательной организации. Так как, в соответствии со статьей 28 федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», в компетенцию образовательного учреждения входит разработка и принятие правил внутреннего распорядка обучающихся, правил внутреннего трудового распорядка, иных локальных нормативных актов. Статьей 43 рассматриваемого закона закреплена обязанность обучающихся выполнять требования устава организации, осуществляющей образовательную деятельность, пра-

¹ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР. 1993. Выпуск XLVI.

² Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

³ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 21.11.2022).

вил внутреннего распорядка, правил проживания в общежитиях и интернатах и иных локальных нормативных актов по вопросам организации и осуществления образовательной деятельности.

Субъектами дисциплинарного воздействия в образовательной организации могут быть учащиеся школы; студенты организаций среднего профессионального образования; курсанты, слушатели, адъюнкты, аспиранты организаций, обучающихся по программам высшего образования.

Применение дисциплинарной ответственности к отдельным категориям обучающихся имеет ряд особенностей. За неисполнение или нарушение устава организации, осуществляющей образовательную деятельность, правил внутреннего распорядка, правил проживания в общежитиях и интернатах и иных локальных нормативных актов по вопросам организации и осуществления образовательной деятельности *к обучающимся* могут быть применены меры дисциплинарного взыскания — *замечание, выговор, отчисление из организации, осуществляющей образовательную деятельность* (часть 4 статьи 43).

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.

При выборе меры дисциплинарного взыскания организация, осуществляющая образовательную деятельность, должна учитывать тяжесть дисциплинарного проступка, причины и обстоятельства, при которых он совершен, предыдущее поведение обучающегося, его психофизическое и эмоциональное состояние, а также мнение советов обучающихся, советов родителей.

По решению организации, осуществляющей образовательную деятельность, за неоднократное совершение дисциплинарных проступков (предусмотренных частью 4 статьи 43), допускается применение отчисления несовершеннолетнего обучающегося, достигшего возраста пятнадцати лет, из организации, осуществляющей образовательную деятельность, как меры дисциплинарного взыскания.

Отчисление несовершеннолетнего обучающегося применяется, если иные меры дисциплинарного взыскания и меры педагогического воздействия не дали результата и дальнейшее его пребывание в организации, осуществляющей образовательную деятельность, оказывает отрицательное влияние на других обучающихся, нарушает их права и права работников организации, осуществляющей образовательную деятельность, а также нормальное функционирование организации, осуществляющей образовательную деятельность.

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 детей, 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 ка-

честве 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 образовательных организациях 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.

Сроки давности привлечения к дисциплинарной ответственности также не урегулированы законодательством. Любое решение о применении дисциплинарного взыскания в отношении обучающегося должно оформляться в письменной форме в виде приказа руководителя образовательной организации. 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.

В отечественной административно-правовой науке сформировались две противоположные позиции по вопросу о том, какая ответственность — дисциплинарная или административная — должна играть основную роль в обеспечении законности на государственной и муниципальной службе. Однако в данном случае речь идет о конкуренции административных и дисциплинарных мер воздействия на служащих, совершивших одни и те же действия¹. Все чаще можно встретить предложения о необходимости определенной смены приоритетов в способах воздействия на государственных и муниципальных служащих. В частности, различными авторами высказываются идеи о необходимости развития комплексного института административной ответственности государственных служащих за нарушение служебных обязанностей как средства по улучшению их исполнительской дисциплины².

Так, по мнению В. В. Кизилова, «нормативное закрепление административной ответственности гражданских служащих предопределено необходимостью введения надведомственного механизма персональной ответственности чиновников в случае нарушения закона, затягивания дел, ошибок, которые стоят управляемым ими субъектам правоотношений денег и нервов»³.

С. А. Денисов, отмечая массовость коррупционных проступков, не являющихся преступлениями, утверждает, что предусмотренная за них дисциплинарная ответственность в условиях системной коррупции, охватывающей различные

¹ Чаннов С. Е. Дисциплинарная и административная ответственность государственных и муниципальных служащих: вопросы эффективности / С. Е. Чаннов // Журнал российского права. 2018. № 2(254). С. 61.

² Бабелюк Е. Г. Ответственность государственных служащих Российской Федерации: административно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / С.-Петерб. гос. ун-т. — СПб., 2005. С. 142.

³ Кизилов В. В. Концепция административной ответственности гражданских служащих // Российская юстиция. 2011. № 7. С. 48–51.

уровни власти, показывает свою неэффективность и приводит к безответственности. Решение проблемы он видит в том, что «коррупционные проступки, не являющиеся преступлениями, должны быть возведены в ранг административных правонарушений, которые, например, могут предусматриваться Кодексом поведения государственных служащих»¹.

Таким образом, дисциплинарная ответственность выступает в качестве средства защиты служебно-трудовых отношений от дисциплинарных проступков, выражается в форме дисциплинарного принуждения к виновным лицам, является одним из гарантий недопущения нарушений установленной дисциплины, добросовестного исполнения должностных обязанностей, соблюдения предоставленных прав, ограничений и запретов.

§ 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).

Стоит отметить, что в советской научной мысли не выделялся как таковой институт материальной ответственности.

Вопрос о самостоятельности материальной ответственности в современной науке является дискуссионным, но большинство ученых выделяют материальную ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности, имеющий свои отличительные черты, помимо признаков.

Так в трудовом праве для материальной ответственности четко определены основания, пределы и порядок привлечения, что отличает данный вид ответственности от гражданско-правовой. Также одним из признаков самостоятельности материальной ответственности выступают ее функции. В доктрине трудового права выделяют следующие функции:

1. Защитная, которая выражается в закреплении видов материальной ответственности, установления условий, пределов и порядка привлечения, а также гарантий для работников;
2. Организационная, которая регламентирует процедурные отношения сторон при обнаружении ущерба, установлении его размера и его возмещении;
3. Восстановительная, которая регламентирует о возможности восстановления нарушенного права стороны трудовых правоотношений².

Целью применения материальной ответственности является возмещение материального ущерба, формирование бережливого отношения к чужому имуществу.

¹ Денисов С. А. Административная ответственность: вопросы теории и практики (восьмые «Лазаревские чтения») // Государство и право. 2005. № 1. С. 9-10.

² Макарова А. Б. Материальная ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности / А. Б. Макарова // Вестник современных исследований. 2020. № 1-3(31). С. 32.

*За ущерб, причиненный федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориальному органу, подразделению, сотрудник органов внутренних дел (далее — сотрудник) несет материальную ответственность в порядке и случаях, которые установлены трудовым законодательством*¹.

Привлечение стороны в трудовом договоре к материальной ответственности может быть возможным только при наличии обстоятельств, установленных в трудовом законодательстве. В статье 233 Трудового кодекса Российской Федерации (далее ТК РФ) прописаны условия:

- наличие ущерба;
- наличие вины в поведении стороны трудового договора;
- наличие противоправности в поведении «действие или бездействие» стороны трудового договора;
- наличие причинной связи между порчей и противоправным поведением стороны.

Понятие материальной ответственности может также трактоваться в зависимости от ее вида и сторон трудовых отношений². Каждая из сторон договора несет материальную ответственность по правилам, которые предусмотрены трудовым законодательством, но только при условии, что они были связаны между собой трудовыми (служебными) отношениями.

Действующее законодательство разделяет основания материальной ответственности сторон трудового договора. Трудовым кодексом Российской Федерации предусмотрено, что работодатель несет ответственность:

- за незаконное лишение работника возможности трудиться;
- вред, причиненный имуществу работника;
- задержку на выплату заработной платы;
- моральный вред, который нанесли работнику.

Правовой основой материальной ответственности являются:

- ч. 2 ст. 8 Конституции РФ, устанавливающая защиту всех форм собственности;
- Трудовой кодекс РФ (например, ст. 21 ТК РФ, обязывающая работника бережно относиться к имуществу работодателя);
- специальные законы и иные нормативные правовые акты. В сфере регулирования государственно-служебных отношений действует законодательство о труде. Поэтому соответствующие статьи ТК РФ (238-250) распространяются и на случаи материальной ответственности государственных служащих.

Выделяются следующие признаки материальной ответственности, обуславливающие ее специфику.

1. Материальная ответственность является видом дисциплинарного принуждения.
2. Материальная ответственность наступает при причинении вреда (ущерба) имуществу стороны трудового договора при исполнении трудовых обязанностей.
3. Основанием для привлечения к материальной ответственности является совершение проступка, причинившего вред имуществу, находящемуся в федеральной собственности или собственности субъектов Российской Федерации, закрепленному за государственными органами, или работодателю.

¹ См. часть 6 статьи 15 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 Анисимов А. Л. Трудовые отношения и материальная ответственность работодателей и работников: учеб. пособие / А. Л. Анисимов. — М., 2011. С. 315.

4. Основанием применения материальной ответственности является вина лица, совершившего проступок. Например, военнослужащие несут ответственность только за причиненный по их вине реальный ущерб.

5. Наличие непосредственной причинной связи между совершенным проступком и наступившими вредными последствиями.

Работодатель несет материальную ответственность перед третьими лицами за вред, причиненный его работниками — статья 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации. В таких случаях объем материальной ответственности определяется нормами гражданского права.

Ответственность работодателя перед работником не ограничена статьей 234 ТК РФ, она предусмотрена и в других нормах ТК РФ и федеральных законах. Так, статья 184 ТК РФ предусматривает право работника либо членов его семьи на выплату денежных средств при ухудшении здоровья или в случае смерти работника вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания.

Материальная ответственность работника — это один из видов ответственности, которая может быть применима к лицу, состоящему в трудовых отношениях с работодателем. Она может наступить при нарушении требований законодательства или локальных нормативных актов, а также в результате причинения им ущерба. В свою очередь, под материальной ответственностью работодателя понимается вид ответственности, наступление которой обусловлено нарушением требований законодательства или локальных нормативных актов, а также в результате причинения ущерба в отношении работника¹.

Говоря о разновидностях материальной ответственности, необходимо отметить, что материальная ответственность может принимать различные виды. Так, например, в зависимости от объема материальная ответственность бывает двух видов: ограниченная и полная. Ограниченная называется так потому, что размер возмещаемого ущерба ограничивается по отношению к заработку работника. Полная ответственность называется так потому, что работник в указанных законодательством случаях возмещает полную стоимость ущерба без всякого ограничения.

Материальную ответственность работника регламентирует глава 39 ТК РФ.

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 том числе 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.

В пункте 5 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.11.2006 № 52 «О применении судами законодательства, регулирующего материальную ответственность работников за ущерб, причиненный работодателю» к обстоятельствам, имеющим существенное значение для правильного разрешения дела о возмещении ущерба работником, обязанность доказать которые возлагается на работодателя, в частности, относятся: отсутствие обстоятельств, исключающих матери-

¹ Особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников: учеб. пособие / И. Я. Белицкая, М. А. Бочарникова, М. О. Буянова [и др.]; под ред. Ю.П. Орловского. — М., 2014. С. 164.

альную ответственность работника; противоправность поведения (действия или бездействие) причинителя вреда; вина работника в причинении ущерба; причинная связь между поведением работника и наступившим ущербом; наличие прямого действительного ущерба; размер причиненного ущерба; соблюдение правил заключения договора о полной материальной ответственности.

Если работодателем доказаны правомерность заключения с работником договора о полной материальной ответственности и наличие у этого работника недостатки, последний обязан доказать отсутствие своей вины в причинении ущерба.

Также в пункте 5 постановления 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, что соответствует требованиям статьи 239 ТК РФ.

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.

В силу статьи 240 ТК РФ работодатель вправе с учетом конкретных обстоятельств, при которых был причинен ущерб, полностью или частично отказаться от возмещения ущерба виновным работником.

За причиненный ущерб работник несет материальную ответственность в пределах своего среднего месячного заработка, если иное не предусмотрено законом.

При рассмотрении дела о возмещении причиненного работодателю прямого действительного ущерба в полном размере работодатель обязан представить доказательства, свидетельствующие о том, что в соответствии с ТК РФ либо иными федеральными законами работник может быть привлечен к ответственности в полном размере причиненного ущерба и на время его причинения достиг восемнадцатилетнего возраста, за исключением случаев умышленного причинения ущерба либо причинения ущерба в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, либо если ущерб причинен в результате совершения преступления или административного проступка, когда работник может быть привлечен к полной материальной ответственности до достижения восемнадцатилетнего возраста (статья 242 ТК РФ).

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, то есть о возмещении работодателю причиненного ущерба в полном размере за недостачу вверенного имущества.

Взыскание причиненного материального ущерба осуществляется в административном или судебном порядке.

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. В случае 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.

Материальная ответственность военнослужащих регулируется Федеральным законом от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих».

Под материальной ответственностью военнослужащих в юридической науке понимается предусмотренная возможность возложения на них компетентными государственными органами юридической обязанности возместить в денежной форме полностью или частично причиненный военнослужащими реальный ущерб имуществу воинской части при исполнении обязанностей военной службы¹.

Военнослужащие, причинившие ущерб не при исполнении обязанностей военной службы, несут материальную ответственность в соответствии с гражданским законодательством РФ. Не допускается привлечение военнослужащих к материальной ответственности за ущерб, причиненный вследствие исполнения приказа командира (начальника), а также в результате правомерных действий, оправданного служебного риска, действия непреодолимой силы. Военнослужащие могут быть привлечены к материальной ответственности в течение 3-х лет со дня обнаружения ущерба.

Субъектами привлечения к материальной ответственности военнослужащих могут быть: офицеры, прапорщики и мичманы, курсанты военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования, сержанты и старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по контракту; сержанты, старшины, солдаты и матросы, проходящие военную службу по призыву, курсанты военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы².

Основанием для привлечения военнослужащего к материальной ответственности является дисциплинарный проступок, который характеризуется следующими признаками: противоправным поведением (действие или бездействие) военнослужащего; причинение имуществу воинской части реального материального ущерба; наличие причинной связи между реальным ущербом и противоправным поведением военно-

¹ Административное право: учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. — М.: ДГСК МВД России, 2011. С. 305.

² О статусе военнослужащих : федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 24.07.2023).

служащего; наличие вины военнослужащего; причинение ущерба при исполнении обязанностей военной службы.

Подводя итог, следует отметить, что нормы о материальной ответственности, которые содержатся в трудовом законодательстве Российской Федерации, призваны обеспечивать дисциплину труда, а также профилактику неправомерного поведения. Материальная ответственность регулирует более узкий круг правоотношений, чем дисциплинарная, охватывая только те вопросы трудовых правоотношений, которые связаны с возмещением причиненного вреда.

Материальная ответственность регламентируется отдельным положением в трудовом законодательстве и выступает в иной роли, нежели дисциплинарная ответственность. Кроме того, у материальной и дисциплинарной ответственности имеются различия не только по функциям, но и по основаниям привлечения к ответственности.

Материальная ответственность военнослужащих регулируется Федеральным законом от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих», который устанавливает условия и размеры *материальной ответственности военнослужащих* за ущерб, причиненный ими при исполнении обязанностей военной службы имуществу воинской части, а также определяет порядок возмещения причиненного ущерба.

ГЛАВА 12. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

§ 1. Административно-правовые режимы: понятие, признаки, структура, виды

В русском языке под режимом принято понимать распорядок дел, определенная последовательность действий (например, режим экономии, режим отдыха, работы, производства и т. д.)¹.

Деятельность органов государственной власти направлена на поддержание порядка, необходимого для нормального функционирования общества, создание условий для реализации и защиты прав и свобод граждан, общественных организаций, юридических лиц. В целях обеспечения стабильности, безопасности и возможности своевременно реагировать на отклонения в социальной ситуации, государство создало специально организованный механизм — правовой режим. Это широкое юридическое понятие, означающее, что действия и возникающие при этом отношения урегулированы правом.

Административно-правовой режим является одним из видов правовых режимов. Особенность административно-правового режима состоит в том, что он имеет собственный предмет регулирования — особую группу общественных отношений, которые возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления, деятельности органов исполнительной власти.

Под **административно-правовым режимом** понимается урегулированный правовыми средствами комплекс управленческих мер и мероприятий, предусмотренный и реализуемый для достижения целей обеспечения национальной безопасности².

Характерные черты административных режимов:

- устанавливаются в сфере публичного управления, сфере деятельности органов исполнительной власти;
- регламентируются, в основном, нормами административного права;
- закрепляют, детализируют правила поведения и взаимодействия граждан, государственных органов, общественных объединений, предприятий и учреждений;
- устанавливают дополнительные ограничения, возлагают дополнительные обязанности и ответственность;
- широко применяются административные методы воздействия;
- вводится дополнительный контроль и надзор за соблюдением правил поведения гражданами и юридическими лицами, а также государственной администрацией;
- нарушение правил режима влечет за собой применение мер государственного принуждения³.

¹ Толковый словарь Ожегова — URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=26862> (дата обращения: 20.06.2022)

² Административная деятельность полиции: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / 2-е изд., перераб. и доп.: М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019. С.660.

³ Макарейко Н. В. Административное право РФ. 2009. — URL: <https://be5.biz/pravo/a013/13.html> (дата обращения: 22.06.2022).

Структура административно-правового режима включает следующие элементы: носитель режима; режимные правовые средства; режимные правила; правовые статусы субъектов; система организационно-юридических гарантий¹.

Рассмотрим каждый элемент.

1. Носителем административно-правового режима могут выступать:

1) определенные территории (закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), территория исключительной экономической зоны, особо охраняемые природные территории и т.д.);

2) правовые образования («регуляторные песочницы», «цифровые песочницы», режим отрасли);

3) организации (военные объекты, атомные электростанции, исправительные учреждения);

4) деятельность в условиях отдельных природно-техногенных процессов (чрезвычайная ситуация природного или техногенного характера);

5) предметы материального мира (режим документов, режим имущества, режим использования природных ресурсов и т.д.);

6) административная деятельность (режим секретности, таможенные, противопожарные, санитарно-эпидемиологические режимы).

2. Режимные правовые средства — это нормативные предписания, правоприменительные акты, нормы, устанавливающие ответственность, меры поощрения и принуждения, различные методы и приемы, направленные на регулирование и поддержание режима.

3. Режимные правила — это особое сочетание правовых средств, создающих нормативную модель поведения и регламентирующих порядок пользования субъективными правами, полномочиями, обязанностями и ограничениями.

Режимные правила и правовые средства не следует отождествлять. Режимные правила устанавливают порядок реализации правовых средств, обеспечивают их выполнение в зависимости от целей режима и изменений обстановки и особенностей его функционирования.

4. Правовой статус субъектов — это совокупность прав, обязанностей и мер ответственности (наказания) участников режима за нарушение или ненадлежащее соблюдение установленных правил.

Субъекты (участники) режима — физические и юридические лица, связанные с носителями административно-правового режима (проживающие на режимной территории, работающие с режимными документами или на режимном объекте) и обязанные строго соблюдать режимные правила. В качестве субъектов, обеспечивающих соблюдение установленных правил, выступают государственные и муниципальные органы и их должностные лица.

5. Система организационно-юридических гарантий — составная часть правового режима, которая отвечает за устойчивость режимных правил, их фактическую выполнимость, за устранение возможных недостатков. органов и должностных лиц, наделенных полномочиями по обеспечению и поддержанию режима, совокупность

¹ Бахрах Д. Н. Административное право: учебник/ Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма, 2008. С. 479.

юридических санкций, организационные мероприятия, связанные с установлением режима, информационно-технические средства¹.

Виды административно-правовых режимов².

1. *Режимы территорий, имеющих стратегическую важность для реализации интересов личности, общества, государства*: режим государственной границы; пограничный режим; режим закрытого административно-территориального образования (ЗАТО); режим особо охраняемой природной территории 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; режим конфиденциальной информации и т. п.

3. *Специальные административно-правовые режимы*: режим чрезвычайного положения; режим военного положения; режим особого положения (чрезвычайной ситуации); режим контртеррористической операции; экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций.

Первая и вторая группы режимов действует в соответствующих сферах государственного управления, режимные правила здесь характеризуются постоянным действием и направлены на недопущение создания угрозы безопасности охраняемым объектам.

Третья группа имеет целью принятие комплекса экстренных мероприятий для преодоления чрезвычайных ситуаций и угроз безопасности личности, общества и государства, либо создание условий для апробации новых цифровых технологий. Эти режимы носят временный характер.

Уполномоченным органам исполнительной власти и местного самоуправления, в соответствии с обстановкой, регулируемой нормами административно-правового режима, законом дано право применения мер административного принуждения (например, введение комендантского часа в условиях режима чрезвычайного положения; запрет въезда и выезда с территории, на которой введен режим карантина; запрет нахождения в местах массового пребывания граждан в условиях режима повышенной готовности в условиях распространения инфекционного заболевания и т. д.). Поэтому административно-правовые режимы ощутимо влияют на объем административной правосубъектности практически каждого гражданина, оказавшегося в правовом поле специального административно-правового режима³.

В соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, 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.

Необходимо отметить, что часть 3 статьи 56 Конституции Российской Федерации устанавливает запрет на ограничение прав и свобод, предусмотренных

¹ Бахрах Д. Н. Административное право: учебник/ Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма, 2008. С. 481.

² В учебной и научной литературе содержатся иные виды и основания классификации режимов. См., например: Общее административное право: учебник: в 2 ч. /под ред. Ю. Н. Старилова; Воронежский государственный университет. — 2-е изд., пересмотр. и доп. — Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2016. С. 745-746.

³ Административное право: учебник / под общ. ред. А. С. Телегина; Пермский государственный национальный исследовательский университет. — Пермь, 2020. С. 231.

статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46–54 Основного закона государства — неприкосновенно право на жизнь, человек не может подвергаться пыткам, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию.

§ 2. Общая характеристика административно-правовых режимов

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 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.

Правовой основой административного режима Государственной границы является: Конституция РФ, международные договоры Российской Федерации, Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности», Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации», Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», иные нормативные правовые акты.

Содержание **режима Государственной границы** раскрывается в разделе III Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», которое 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 разделе IV Закона 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, проведение 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, на островах указанных водоемов, а также до рубежа инженерно-технических сооружений в случаях, если он 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.

Охрана Государственной границы является составной частью защиты Государственной границы и осуществляется пограничными органами федеральной службы безопасности в пределах приграничной территории, Вооруженными Силами Российской Федерации в воздушном пространстве и подводной среде и другими силами (органами) обеспечения безопасности Российской Федерации.

Пограничные меры входят в систему мер безопасности, осуществляемых в рамках единой государственной политики обеспечения безопасности и соответствующих угрозе жизненно важным интересам личности, общества и государства¹.

Режим закрытого административно-территориального образования (ЗАТО) устанавливается на территориях, в пределах которых расположены промышленные предприятия, связанные с производством, разработкой, изготовлением, хранением и утилизацией оружия массового поражения, переработкой радиоактивных и других представляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военные и иные объекты, требующие принятия специальных мер по обеспечению их безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан².

Правовой основой режима ЗАТО является Конституция Российской Федерации, Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», Постановление Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов», Постановление Правительства РФ от 18 декабря 2020 г. № 2169 «Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос", расположенных в закрытом административно-территориальном образовании», Постановление Правительства РФ от 26 июня 1998 г. № 655 «Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 693 «Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и другие нормативные правовые акты.

¹ См.: Статья 3 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ред. от 29.05.2023).

² Примеры ЗАТО: город Циолковский Амурской области (космодром «Восточный»), город Мирный Архангельской области (космодром «Плесецк»), поселок Видяево Мурманской области (объекты военного назначения), городской округ Фокино Пермского края (военно-морская база Тихоокеанского флота РФ), город Северск Томской области (объекты оборонного значения), город Саров Нижегородской области (ядерные объекты). См. Постановление Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 508 «Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов» (ред. от 16.02.2021).

Административно-правовой режим сводится к мерам и мероприятиям, составляющим особый режим безопасного функционирования предприятий и объектов в ЗАТО, который включает¹:

- установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования;
- ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории, включая установление перечня оснований для отказа во въезде или в постоянном проживании;
- ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией;
- ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание;
- ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями;
- организацию разработки и осуществление мер по предупреждению терроризма, предотвращению техногенных катастроф, обеспечению пожарной безопасности и охране общественного порядка.

Правила безопасного функционирования предприятий и объектов в ЗАТО установлены нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, а также иных органов исполнительной власти: Министерством обороны Российской Федерации, Государственной корпорацией по атомной энергии "Росатом", Государственной корпорацией по космической деятельности "Роскосмос"².

Режим ЗАТО, помимо административно-правовых норм, регулируется нормами: муниципального права — в части специальной компетенции органов местного самоуправления; бюджетного права — в части финансирования деятельности предприятий ЗАТО; земельного права — в части особенностей землепользования в ЗАТО; гражданского права — в части особенностей приватизации, совершения иных сделок с недвижимым имуществом.

Режим особо охраняемой природной территории необходим для защиты природных объектов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное 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.³

¹ О закрытом административно-территориальном образовании : закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (ред. от 15.04.2022).

² Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима безопасного функционирования организаций и (или) объектов Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос", расположенных в закрытом административно-территориальном образовании : постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2020 г. № 2169 (ред. от 26.07.2022).

³ Об особо охраняемых природных территориях : федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (ред. от 10.07.2023).

Правовой основой режима особо охраняемой природной территории являются: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», постановления Правительства Российской Федерации: от 10 августа 1993 г. № 769 «Об утверждении Положения о национальных природных парках Российской Федерации», от 30 июня 2021 г. № 1090 «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий», от 07 декабря 1996 г. № 1425 «Об утверждении Положения об округах санитарной и горно-санитарной охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов федерального значения» и иные нормативные правовые акты.

Законодательство содержит требования и запреты, которые позволяют обеспечить сохранность важных природных территорий. В самых общих чертах эти мероприятия сводятся к следующему: выделение участков, на которых исключается 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.¹

В границах режима особо охраняемой природной территории уполномоченным должностным лицам органов исполнительной власти представляются исключительные полномочия: проверять у лиц разрешения на пребывание на указанных территориях; задерживать в границах особо охраняемых природных территорий и их охранных зон граждан, нарушивших законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях и доставлять указанных граждан в правоохранительные органы; изымать у граждан, нарушивших законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях, продукцию и орудия незаконного природопользования, транспортные средства и соответствующие документы².

Комплекс проводимых мероприятий, применительно к каждому объекту природы с учетом его особенностей, определяется компетентными органами исполнительной власти.

Административно-правовой режим таможенного дела является наиболее эффективным средством правового регулирования общественных отношений, возникаю-

¹ См.: Об утверждении Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях : приказ Минприроды России от 12 августа 2021 г. № 558; Об установлении Порядка подготовки и заключения договора аренды земельного участка, расположенного в границах функциональных зон национальных парков : приказ Минэкономразвития России от 12 июля 2010 г. № 293 (ред. от 22.06.2015).

² См.: О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 04.08.2023) ; Постановление Правительства РФ от 30.06.2021 № 1090 (ред. от 16.03.2022) «О федеральном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий» (вместе с «Положением о федеральном государственном контроле (надзоре) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий»).

щих при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу¹. Его законодательную основу образуют: Конституция Российской Федерации, Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.), Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»², Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Таможенный кодекс Евразийского экономического союза³.

Режим обеспечения таможенного дела включает 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 совокупность совершаемых таможенными органами действий, направленных на проверку и (или) обеспечение соблюдения международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования и законодательства государств-членов о таможенном регулировании.

Режим конфиденциальной информации характеризуется как особый порядок деятельности субъектов административных отношений в процессе документирования 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, режим служебной тайны и режим секретности.

Правовой основой режима конфиденциальной информации является: Конституция РФ, Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи», Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности "Роскосмос"», Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных», Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне», Указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера», другие нормативные правовые акты.

Целями административно-правового режима конфиденциальной информации являются: защита информации от искажения и возможного неправомерного использования, обеспечение информационной безопасности как в публичных, так и в частных интересах; реализация информационных и иных прав управляемых субъектов в административных правоотношениях и их защита.

Субъектами режима конфиденциальной информации являются следующие органы исполнительной власти: 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 техниче-

¹ Марченко Р. А. Роль административно-правового режима обеспечения таможенного дела в общем предупреждении валютных правонарушений в сфере внешнеэкономической деятельности страны // Банковское право. 2006. № 6.

² Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности : федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ (ред. от 29.12.2022).

³ Таможенный кодекс Евразийского экономического союза : приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (ред. от 29.05.2019, с изм. от 18.03.2023).

ской защиты конфиденциальной информации, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, 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 содержанием, административная ответственность за его нарушение.

§ 3. Специальные административно-правовые режимы

К *специальным* правовым режимам относятся:

- режим чрезвычайного положения;
- режим военного положения;
- режим особого положения (чрезвычайной ситуации);
- режим контртеррористической операции;
- миграционный режим;
- экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций.

Эти режимы являются средством обеспечения национальной безопасности, поскольку позволяют осуществлять комплексное противодействие обстоятельствам, характеризующимся высокой степенью опасности интересам личности, общества и государства. Экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций, получившие название «песочниц», предусматривают возможность отменять действие норм общего регулирования на определенной территории и временно устанавливать вместо них специальные правила¹.

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, допускающий отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей².

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 другими нормативными актами законодательного и подзаконного уровней.

Целями введения чрезвычайного положения являются: 1) устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, 2) обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, 3) защита конституционного строя РФ.

¹ Экспериментальные правовые режимы более подробно будут рассмотрены в отдельном параграфе.

² О чрезвычайном положении : федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 № 3-ФКЗ (ред. от 29.05.2023).

Причины введения режима чрезвычайного положения:

I. Обстоятельства социального характера:

- попытки насильственного изменения конституционного строя РФ, захвата или присвоения власти;
- вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты;
- блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей;
- подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований;
- межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

II. Обстоятельства природного или техногенного характера:

- чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могушие 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.

Порядок введения чрезвычайного положения.

Чрезвычайное положение вводится указом Президента РФ с незамедлительным сообщением Совету Федерации и Государственной Думе. Совет Федерации в срок, не превышающий 72 часов, рассматривает вопрос об утверждении этого указа и принимает соответствующее постановление.

Указ Президента РФ о введении чрезвычайного положения подлежит незамедлительному обнародованию по каналам радио и телевидения, а также незамедлительному официальному опубликованию.

Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории РФ, не может превышать 30 суток, а в ее отдельных местностях — 60 суток. В случае, если в течение этого срока цели введения режима чрезвычайного положения не были достигнуты, он может быть продлен.

Меры и временные ограничения, применяемые в условиях ЧП:

1) полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта РФ, а также органов местного самоуправления;

2) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее;

3) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

5) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

6) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

7) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

8) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует угроза их уничтожения, похищения или повреждения.

На территории, на которой введено чрезвычайное положение, выборы и референдумы не проводятся в течение всего периода действия чрезвычайного положения.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, войск национальной гвардии Российской Федерации, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. В исключительных случаях на основании указа Президента Российской Федерации в дополнение к указанным силам и средствам, для обеспечения режима чрезвычайного положения могут привлекаться Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы. Пограничные органы, осуществляющие защиту и охрану Государственной границы Российской Федерации, привлекаются для обеспечения режима чрезвычайного положения только в целях охраны Государственной границы Российской Федерации.

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 Российской Федерации, Федеральный конституционный закон Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2006 г. № 852 «Об утверждении Положения о призыве граждан Российской Федерации по мобилизации, приписанных к воинским частям (предназначенных в специальные формирования), для прохождения военной службы на воинских должностях, предусмотренных штатами военного времени, или направления их для работы на должностях гражданского персонала Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований», иные нормативные правовые акты.

Согласно статье 87 Конституции Российской Федерации, военное положение вводится Президентом в случае агрессии против России или угрозы такой агрессии, с немедленным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Агрессией против Российской Федерации признается применение вооруженной силы иностранным государством (группой государств) против суверенитета, политической независимости и территориальной целостности Российской Федерации или каким-либо иным образом, несовместимым с Уставом ООН¹.

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, деятельность организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности,

¹ Ст. 3 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (ред. от 29.05.2023).

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. Не утвержденный Советом Федерации указ прекращает действие со следующего дня после дня принятия такого решения, о чем оповещается население.

Режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации.

В соответствии с положениями Федерального закона от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» в случаях агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет *общую* или *частичную мобилизацию* с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе¹.

Под мобилизацией в Российской Федерации 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 военного времени, переводу Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований на организацию и состав военного времени.

В период введения военного положения устанавливаются особые полномочия органов государственной власти.

Режим особого положения (чрезвычайной ситуации) — это ненормативное собирательное понятие, включающее в себя различные экстремальные ситуации «регионального (локального) бедствия», диктующие необходимость принятия особых мер. Правовой основой являются Федеральный закон «О противодействии терроризму», Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»², законодательство об обеспечении безопасности отдельных категорий объектов или сфер общественной жизни³, правовые акты, регулирующие функционирование субъектов системы противодействия чрезвычайным ситуациям⁴.

Режим особого положения напрямую связан с функционированием органов системы противодействия чрезвычайным ситуациям:

1) режим повседневной деятельности (стационарное функционирование);

¹ О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации : федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

² О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 14.04.2023).

³ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения : федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (ред. от 24.07.2023); О радиационной безопасности населения : федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ (ред. от 18.03.2023).

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 №794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (ред. от 16.06.2022).

2) режим повышенной готовности (активная подготовка и осуществление превентивных мероприятий);

3) режим чрезвычайной ситуации (действия в чрезвычайной ситуации).

Режимы функционирования устанавливаются решениями руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, на территории которых могут возникнуть или возникли чрезвычайные ситуации, либо к полномочиям которых отнесена ликвидация чрезвычайных ситуаций¹.

Первый режим — **повседневной деятельности** — характеризуется отсутствием информации о явных признаках угрозы возникновения ЧС.

Задача органов противодействия чрезвычайным ситуациям в стационарных условиях состоит в противоаварийном упреждающем планировании, создание механизмов, направленных на минимизацию риска и ущерба от ЧС. 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.

Второй 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.

Третий режим — **чрезвычайная ситуация** — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения **заболевания**, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей².

Задачи органов управления в этом режиме: оперативные действия по защите объектов различного типа (населения, зданий, сооружений, посевов, скота и др.) от поражающих факторов, проведения спасательных и других неотложных работ, оказание медицинской и психологической помощи населению. Проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ, проводимых при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

Классификация чрезвычайных ситуаций осуществляется также в зависимости от количества пострадавших в этих ситуациях людей, у которых оказались нарушенными условия жизнедеятельности; размера материального ущерба; границ распро-

¹ О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 (ред. от 16.02.2023).

² Статья 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 14.04.2023).

странения поражающих и иных негативных факторов. С учетом этого чрезвычайные ситуации подразделяются на локальные, муниципальные, межмуниципальные, региональные, межрегиональные и федеральные¹.

В Российской Федерации существует Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций функционирует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях². В задачи органов этой системы входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, предупреждение таких ситуаций, а в случае их возникновения — обеспечение безопасности и защиты населения, окружающей природной среды и уменьшение материальных потерь, локализация и ликвидация чрезвычайных ситуаций.

Режим контртеррористической операции по своему характеру близок к режиму чрезвычайного положения, вводимого по основаниям социального характера. Правовой основой данного режима является Федеральный закон от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Режим контртеррористической операции вводится в целях пресечения террористического акта, обезвреживания террористов, обеспечения безопасности физических лиц, организаций, учреждений, а также для минимизации последствий террористического акта и представляет комплекс специальных, оперативно-боевых, войсковых и иных мероприятий с применением боевой техники, оружия и специальных средств.

Миграционный режим можно определить, как совокупность взаимосвязанных правовых методов, типов, способов и приемов, направленных на обеспечение общественной безопасности и достижение управленческих целей в сфере территориального перемещения людей. Механизм реализации миграционных режимов включает в себя совокупность взаимосогласованных методов, принципов, правовых и организационных средств, определяющих административно-правовое воздействие на сферу миграционных отношений³.

Миграционный режим имеет все признаки административного режима, при этом обладая ярко выраженной международно-правовой и конституционно-правовой составляющей.

Миграционные режимы тесно взаимосвязаны с вопросами национальной безопасности и направлены на ее обеспечение.

Миграционные режимы обладают всем набором признаков, присущих административным режимам, включая наличие: определенной цели и единых принципов; обособленного объекта режимного воздействия; специальных субъектов, уполномоченных реализовывать миграционную политику; совокупности (комплекса) правовых средств режимного воздействия. К числу общих признаков следует также отнести подчиненность объекта специальным субъектам, наделенным компетенцией, и также наличие информационного обмена между ними; стадийность реализации; обеспеченность мерами принуждения.

¹ О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 (ред. от 20.12.2019).

² О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 (ред. от 16.02.2023).

³ См.: Жеребцов А.Н. Теоретико-правовые основы реализации миграционной политики Российской Федерации // Российская юстиция. 2007. № 3. С. 2-6.

В зависимости от направления миграционных потоков выделяют иммиграционный и эмиграционный режимы.

Иммиграционные режимы охватывают фактически все аспекты, связанные с миграционными процессами: от переезда в государство приема, до трудовой занятости и адаптации к новым условиям жизнедеятельности и интеграции в принимающее общество¹.

А. Н. Жеребцов классифицирует миграционные режимы на три группы:

- режимы, регулирующие определенные правовые состояния;
- функциональные миграционные режимы, реализующие функции управления в соответствующих сферах деятельности;
- легализующие режимы, касающиеся как официальной регистрации юридических и физических лиц, так и регламентации нормативных требований к видам деятельности².

В зависимости от функционального назначения миграционные режимы могут быть классифицированы на:

1. Общие: максимального миграционного благоприятствования; миграционного благоприятствования; наименьшего миграционного благоприятствования; миграционного моратория.

2. Регистрационные (уведомительные): пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства; регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации; регистрации по месту пребывания и месту жительства.

3. Разрешительные: пересечения Государственной границы Российской Федерации; транзита иностранных граждан и лиц без гражданства; транзита иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации, приобретения правового статуса беженца, получения территориального убежища.

4. Правопредоставительные: визовый; предоставления права на привлечение и использование иностранной рабочей силы; предоставление иностранным гражданам (лицам без гражданства) права на занятие трудовой деятельностью, трудоустройство российских граждан за границей.

5. Легализующие: паспортный режим, предоставление гражданства, предоставление временного или политического убежища.

Одна из основных классификаций миграционных режимов проводится в зависимости от статуса, который приобретают участники миграционных правоотношений³. Статусная классификация наиболее полно характеризует миграционные режимы с их содержательной стороны.

Классификация миграционных режимов показывает, что административное регулирование правоотношений в миграционной сфере представляет собой процесс последовательного применения миграционных режимов, что позволяет достичь целей миграционной политики. Последовательная смена миграционных режимов необходима и мигрантам, начиная от въезда в Российскую Федерацию и заканчивая получением

¹ Малахов В. С. Иммиграционные режимы в государствах Запада и в России: теоретико-политический аспект. Часть 1 // Полис. 2010. № 3. С. 60.

² Жеребцов А. Н. Теоретико-правовые основы реализации миграционной политики Российской Федерации // Российская юстиция. 2007. № 3. С. 2–6.

³ Самойлов В. Д. Миграциология. Конституционно-правовые основы: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2020. С. 102.

российского гражданства как завершающим режимом, свидетельствующим о способности индивида к интеграции в российское общество.

Административно-правовые режимы призваны обеспечить управляемость общественными процессами и обеспечить безопасность жизнедеятельности населения. Специальные административно-правовые режимы обеспечивают комплексное противодействие угрозам и опасностям, защиту интересов личности, общества и государства.

§ 4. Экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций

В 2020 году в России был принят Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», который законодательно закрепил новый вид административно-правового режима, получившего название «песочниц», «регуляторных песочниц». Термин «песочница» (англ. — «sandbox») как обозначение ограниченной среды для тестирования пришел из сферы IT¹.

«Песочницы» позволяют отказаться от ряда нормативных требований, препятствующих развитию инноваций в какой-либо сфере общественных отношений. За счет этого компании, занимающиеся разработкой новых продуктов или услуг, а также представители органов власти могут тестировать их без риска нарушить действующее законодательство, а впоследствии, если тестирование прошло успешно, — распространять опыт внедрения таких цифровых инноваций². То есть в так называемой «регуляторной песочнице» (в выбранном регионе создается зона, где делается исключение из общего правового регулирования) компании и государственные корпорации получают возможность тестировать свои инновационные продукты без лицензии и без риска нарушить закон.

Правовой основой экспериментального режима является: Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ "Об обязательных требованиях в Российской Федерации", Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ "Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации", Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 "О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 — 2030 годы", Постановление Правительства РФ от 24.03.2022 № 462 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Камчатском крае, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, Чукотском автономном округе и Ямало-Ненецком автономном округе», Распоряжение Правительства РФ от 19.08.2020 № 2129-р «Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 года», нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, нормативными актами Банка России.

Целями экспериментального правового режима являются:

¹ Недетские песочницы: как в мире испытывают новые технологии // URL: <https://ict.moscow/news/global-sandboxes/> (дата обращения: 26.09.2022 г.)

² Механизм «регуляторных песочниц» применяется во многих зарубежных странах. Первая «песочница» создана в Великобритании в 2016 году. Позже они были успешно внедрены в США, Австралии, Сингапуре, ОАЭ, Малайзии, Таиланде, Индонезии, Бахрейне, Швейцарии и Канаде // URL: <http://duma.gov.ru/news/49285/> (дата обращения: 26.09.2022)

- 1) формирование по результатам реализации экспериментального правового режима новых видов и форм экономической деятельности, способов осуществления экономической деятельности;
- 2) развитие конкуренции;
- 3) расширение состава, повышение качества или доступности товаров, работ и услуг;
- 4) повышение эффективности государственного или муниципального управления;
- 5) обеспечение развития науки и социальной сферы;
- 6) совершенствование общего регулирования по результатам реализации экспериментального правового режима;
- 7) привлечение инвестиций в развитие предпринимательской деятельности в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации;
- 8) создание благоприятных условий для разработки и внедрения цифровых инноваций.

Федеральным законом № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» установлена возможность разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций по следующим направлениям:

- 1) медицинская деятельность, в том числе с применением телемедицинских технологий и технологий сбора и обработки сведений о состоянии здоровья и диагнозах граждан, фармацевтическая деятельность;
- 2) проектирование, производство и эксплуатация транспортных средств, в том числе высокоавтоматизированных транспортных средств и беспилотных воздушных судов, аттестация их операторов, предоставление транспортных и логистических услуг и организация транспортного обслуживания;
- 3) сельское хозяйство;
- 4) финансовый рынок;
- 5) продажа товаров, работ, услуг дистанционным способом;
- 6) архитектурно-строительное проектирование, строительство, капитальный ремонт, реконструкция, снос объектов капитального строительства, эксплуатация зданий, сооружений;
- 7) предоставление государственных и муниципальных услуг и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, осуществление иных полномочий и функций государственными органами и органами местного самоуправления;
- 8) промышленное производство (промышленность);
- 9) иные направления разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций, установленные Правительством Российской Федерации.

Срок действия режима определяется программой экспериментального правового режима с учетом его целей, и не может превышать три года. При наличии обоснованной просьбы срок действия режима может быть продлен Правительством РФ.

Установление экспериментального правового режима в субъекте Российской Федерации может быть предусмотрено региональным законодательством.

С предложением о проведении эксперимента может выступить инициатор — государственный орган, орган местного самоуправления, юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, вносящие инициативное предложение в порядке, установленном законом. Инициативное предложение включает обоснование эксперимента, в том числе описание предлагаемого специального регулирования, мер, направленных на минимизацию рисков причинения вреда жизни, здоровью или имуществу

человека либо имуществу юридического лица, ущерба обороне и (или) безопасности государства, иным охраняемым федеральным законом ценностям.

Закон устанавливает запрет на специальное регулирование правоотношений, связанных с высоким риском нанесения ущерба жизненно важным интересам личности, общества и государства, в том числе при защите государственной тайны, обеспечении безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, а также в связи с возможным введением в оборот товаров, работ и услуг, оборот которых ограничен или запрещен. Кроме того, могут быть предусмотрены дополнительные гарантии защиты прав лиц, вступающих в правоотношения с субъектом экспериментального правового режима, в том числе в части их информирования о специальном регулировании, возможности отказа от вступления в указанные правоотношения. В качестве одной из правовых гарантий обеспечения режима является недопустимость ограничения конституционных прав и свобод граждан, нарушения единства экономического пространства на территории Российской Федерации или иного умаления гарантий защиты прав граждан и юридических лиц, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

«Песочницы» осуществляют свою деятельность с соблюдением налогового законодательства, прав потребителей, порядка уведомления граждан об ограничении прав клиента, о компенсации (или ее отсутствии) за неудавшийся эксперимент.

Федеральным органом исполнительной власти, наделенным правом осуществлять функции по нормативному правовому регулированию и полномочиями, предусмотренными Федеральным законом "Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», является Министерство экономического развития РФ¹.

Основные направления реализации экспериментальных режимов являются: сервис по защите абонентов от мошеннических звонков; дистанционное заключение договора об оказании сотовых услуг; «умный отель» с автоматической регистрацией постояльцев; грузоперевозки с помощью дронов; система автономного вождения; оказание врачебной помощи посредством телемедицины.

В качестве примеров реализованных проектов можно привести использование беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) в целях доставки грузов в отдаленные или труднодоступные районы России. Кроме этого, БПЛА используются для мониторинга местности, аварийно-спасательных и сельскохозяйственных работ (например, доставку удобрений для борьбы с вредителями)².

В 2022 году в городе Иннополис на три года установлен экспериментально-правовой режим, позволяющий проводить тестовые полеты беспилотных летательных аппаратов и получение разрешения на полет в электронном формате³. В анало-

¹ О Министерстве экономического развития Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 (ред. от 30.09.2022).

² Ростех и Почта России начнут тестовую эксплуатацию беспилотников для доставки грузов на Чукотке. — Режим доступа: https://rostec.ru/news/rostekh-i-pochta-rossii-nachnut-testovuyu-ekspluatatsiyu-bespilotnikov-dlya-dostavki-gruzov-na-chuko/?sphrase_id=4896545 (дата обращения: 12.09.2022).

³ В Иннополисе протестируют дроны-беспилотники // URL: <https://rb.ru/news/innopolis-drones/> (дата обращения: 12.09.2022).

гичном проекте участвуют 5 регионов России: Томская область, Камчатский край; Чукотский АО; Ханты-Мансийский АО; Ямало-Ненецкий АО.

Основной целью установления экспериментальных режимов является легализация отступлений от действующего законодательства, которое «мешает» свободе предпринимательской деятельности в сфере применения цифровых инноваций, тестирование, апробация новых (или скорректированных) правоотношений для их распространения на всю территорию России и включение в общий правовой режим.

Экспериментальные правовые режимы являются новой формой общественных отношений и их нормативное регулирование, практическая реализация, теоретическое и научное осмысление будет продолжаться.

Укрепление суверенитета и безопасности Российской Федерации, создание препятствий для деструктивного воздействия на общество и государство являются приоритетными задачами, в связи с чем роль административно-правовых режимов возрастает и получает новую особую актуальность, поскольку их целью является поддержание стабильности, обороноспособности государства, создание условий для развития общественных отношений, защиты прав и свобод граждан.

Раздел IV

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

ГЛАВА 13. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И УСЛОВИЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

§ 1. Понятие, характерные черты и основания административной ответственности

Административная ответственность является одним из важных методов государственного управления. Законодательство, регулирующее данный вид юридической ответственности, отличается высокой динамикой. Расширяется круг субъектов, в отношении которых применяются меры административной ответственности. Традиционно данному административно-правовому явлению уделяется повышенное внимание, о чем свидетельствуют публикации в специальных изданиях. Наряду с этим в законодательстве отсутствует легальное определение понятия «административная ответственность», хотя гл. 2 КоАП РФ получила название «Административное правонарушение и административная ответственность».

Для проникновения в сущность административной ответственности и формирования соответствующего определения понятия целесообразно выделить черты, присущие данному административно-правовому явлению.

1. Административная ответственность является видом административного принуждения и юридической ответственности. Уникальность данного феномена во многом предопределена соединением в себе свойств как административного принуждения, так и юридической ответственности. Административная ответственность является важной формой административного принуждения, которая включает меры административного предупреждения, административного пресечения, административно-процессуального обеспечения. Вместе с тем административная ответственность наряду с конституционной, уголовной, гражданской, дисциплинарной и материальной ответственностью выступает разновидностью юридической ответственности.

2. Административная ответственность является самостоятельным административным правовым институтом, в основу которого положены нормы административного права. Данный административно-правовой институт регламентирует общественные отношения, возникающие между государством и лицом, совершившим административное правонарушение. Он носит комплексный характер и включает нормы материального и процессуального права. Административно-правовые нормы регулируют общие принципы законодательства об административных правонарушениях, определяют понятие административного правонарушения, субъектов админи-

стративной ответственности, понятие, виды, характеристику и назначение административных наказаний, конкретные составы административных правонарушений, меры административного наказания за их совершение. Административно-процессуальные нормы закрепляют систему субъектов административной юрисдикции, административно-процессуальный статус субъектов производства по делам об административных правонарушениях, характеристику стадий производства по делам об административных правонарушениях, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

3. *Административная ответственность регламентируется как на федеральном, так и региональном уровнях нормативного правового регулирования.* Статьей 1.1 КоАП РФ закреплено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и принятых в соответствии с ним законов Российской Федерации об административных правонарушениях. Наряду с этим ряд федеральных законов, в частности, регулирующих финансовые отношения, содержат правовые нормы, устанавливающие административную ответственность.

4. *Фактическим основанием административной ответственности является административное правонарушение.* Для применения административной ответственности требуется обнаружение и последующее доказывание наличия признаков состава административного правонарушения. Только наличие административного правонарушения запускает административно-правовые отношения административной ответственности.

5. *Субъектами административной ответственности выступают как физические, так и юридические лица.* Возможность применять потенциал данного вида публично-правовой ответственности в отношении широкого круга субъектов свидетельствует о ее универсальном характере и компенсирует невозможность применения потенциала уголовной и дисциплинарной ответственности в отношении юридических лиц.

6. *Административная ответственность реализуется посредством применения административных наказаний.* Административная ответственность является дозированным воздействием и применяется посредством соответствующих мер, которые выступают ее качественной и количественной характеристикой. Потенциал применяемой меры направлен на административно-правовое реагирование в целях предупреждения совершения новых административных правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ст. 3.2 КоАП РФ).

7. *Административная ответственность применяется широким кругом субъектов административной юрисдикции.* На федеральном уровне к их числу относятся: суды; комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав; федеральные органы исполнительной власти (их структурные подразделения, территориальные органы); Банк России; органы исполнительной власти субъектов РФ; государственные учреждения, подведомственные федеральным органам исполнительной власти. Более восьмидесяти видов субъектов наделены полномочиями по применению административной ответственности (гл. 23 КоАП РФ). Наряду с этим законами субъектов РФ определена система субъектов, наделенных правами по применению административной ответственности на региональном уровне.

8. *Административная ответственность применяется в порядке производства по делу об административном правонарушении.* Указанное производство является структурным элементом административного процесса. Наличие особого процессу-

ального порядка выступает важной гарантией законности реализации данного вида юридической ответственности.

9. *Административная ответственность представляет собой совокупность материально-правовых и процессуальных отношений.* В ряде случаев они объединяются, когда назначение административного наказания осуществляется в упрощенном порядке (ст. 28.6 КоАП РФ)¹.

10. *Применение административной ответственности влечет за собой особое правовое состояние — административной наказанности.* Одной из особенностей юридической ответственности является возникновение подобного правового состояния. Так, состояние дисциплинарной наказанности длится один год с момента применения дисциплинарного взыскания (ч. 1 ст. 194 ТК РФ). Применение уголовной ответственности влечет за собой судимость. Частью 1 ст. 86 УК РФ определено, что лицо, осужденное за совершение преступления, считается судимым со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу до момента погашения или снятия судимости.

Статьей 4.6 КоАП РФ определено, что лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления.

Состояние административной наказанности может быть учтено в качестве элемента состава преступлений с административной преюдицией.

Перечисленные черты позволяют дать следующее определение понятия «административная ответственность». *Административная ответственность — это особый вид юридической ответственности, административно-правового принуждения, заключающийся в применении уполномоченными субъектами в установленном законом процессуальном порядке административных наказаний к лицу, совершившему административное правонарушение.*

Одной из важных характеристик административной ответственности является ее реализация исключительно в рамках охранительных правовых отношений, когда осуществляется применение административного наказания или освобождение от административной ответственности, происходит индивидуализация связи между лицом, совершившим административное правонарушение и субъектами, в производстве которого находится дело об административном правонарушении.

Значимость изучения административной ответственности как особого охранительного правоотношения позволяет установить момент его возникновения, в максимальной степени защитить права лиц, привлекаемых к административной ответственности. Основанием административной ответственности выступает установленная законом совокупность юридических факторов, при наличии которых возникает данный вид юридической ответственности.

Д. Н. Бахрах выделяет нормативные, фактические и процессуальные основания административной ответственности².

¹ Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / отв. ред. Л. Л. Попов. — М.: РГ-Пресс, 2016. С. 253–254.

² Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник, 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Эксмо, 2006. С. 406.

Нормативное основание представляет собой систему норм административного права, посредством которой закрепляется данный вид публично-правовой ответственности. Указанное основание устанавливается законодателями на федеральном и региональном уровнях нормативного правового регулирования. Нормативное правовое основание не ограничивается исключительно административно-правовым запретом на совершение определенных деяний под угрозой применения административных наказаний, а является сложным административно-правовым институтом, включающим в себя административно-правовые и административно-процессуальные нормы, определяющие общие принципы института административной ответственности; общую характеристику административных правонарушений, его элементов юридического состава; понятие, систему и назначение административных наказаний; составы конкретных административных правонарушений; систему субъектов административной юрисдикции; производство по делам об административных правонарушениях; исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

Фактическое основание — установление факта совершения административного правонарушения, всей совокупности элементов состава административного правонарушения, с которым законодатель связывает возникновение правоотношения административной ответственности.

Процессуальным основанием является вынесенный правоприменительный акт, в котором детализируется вид и мера административной ответственности за совершение конкретного административного правонарушения.

Для реализации административной ответственности необходимо наличие всех трех ее оснований. При этом важна их последовательность. Вначале должен быть установлен административно-правовой запрет на совершение определенного деяния под угрозой привлечения к административной ответственности. Отсутствие соответствующей административно-правовой нормы, которой установлена административная ответственность не позволяет дать оценку поведения субъекта административное правонарушение. После этого устанавливается фактическое основание административной ответственности. В процессуальном основании административной ответственности детализируется административное наказание, в котором соединяются нормативные и фактические основания административной ответственности в виде постановления по делу об административном правонарушении.

§ 2. Цели, функции и принципы административной ответственности

Административной ответственности присущ целенаправленный характер. Цель представляет собой запрограммированный законодателем результат, который достигается правоприменителем в ходе привлечения к административной ответственности. Она заключается в заставлении субъекта, в отношении которого применяется данный вид принудительного воздействия, действовать определенным образом.

В специальной литературе распространен ограничительный подход, когда в качестве главной цели административной ответственности признается наказание правонарушителя, посредством ограничений соответствующих прав (свобод), возложения дополнительных обязанностей¹. Очевидно, что линейка целей не ограничивается только указанной. Целями административной ответственности являются: укрепление правопорядка и обеспечение безопасности; предупреждение административных пра-

¹ См.: Витрук Н. В. Общая теория юридической ответственности: монография. — М.: РАП, 2008. С. 42.

вонарушений; воспитание граждан в духе уважения к законам; восстановление социальной справедливости.

Цели административной ответственности находятся в очевидных связях с ее функциями. Цели определяют основные направления государственного принудительного воздействия, осуществляемого посредством потенциала административной ответственности, то есть ее функций. В специальной литературе отсутствует единство в определении системы функций административной ответственности. Традиционно к их числу относят превентивную (предупредительную), альтернативную, ограничительную, правозащитную¹.

Значительное внимание функциональной характеристике административной ответственности уделил И.А. Галаган. Указанный автор выделяет организационные функции: 1) защиту общества, государства и личности от правонарушений; 2) правовосстановительную; 3) идеологическую; 4) педагогическую; 5) психологическую и специальные функции: 1) штрафная (карательная); 2) исправительная (перевоспитательная)².

С учетом действующего законодательства и сложившейся правоприменительной практики можно выделить следующие функции административной ответственности.

Регулятивная функция административной ответственности нормативно закрепляет юридические обязанности субъектов административной ответственности вести себя соответствующим образом, то есть совершать определенные действия или воздержаться от их совершения. Посредством данной функции происходит закрепление административно-правового статуса субъекта административно-деликтного права, который находится под регулирующим воздействием соответствующей административно-правовой нормы. При помощи регулятивной функции закрепляются отношения исключения административной ответственности (не достижение возраста административной ответственности, крайняя необходимость, невменяемость), а также отношения освобождения от административной ответственности (малозначительность, издание акта амнистии и др.).

Правоограничительная (карательная, штрафная) функция административной ответственности заключается в том, что в результате ее реализации происходит лишение прав, ограничение свобод, возложение дополнительных обязанностей на лицо, совершившее административное правонарушение. Степень правовых ограничений обусловлена характером совершенного административного правонарушения, которая характеризуется спецификой объекта правоохраны, административно-противоправным деянием, наступившими противоправными последствиями, статусом субъекта административного правонарушения, формой вины субъекта административного правонарушения. Правоограничительная функция административной ответственности находит свою конкретизацию в реализации соответствующих мер административного наказания, которые применяются к субъекту, совершившему административное правонарушение.

Предупредительная (превентивная) функция административной ответственности заключается в предотвращении совершения новых административных правонарушений. Статьей 3.1 КоАП РФ установлено, что административное наказание, кото-

¹ См.: Агапов А. Б. Административная ответственность: учебник. — М.: «Статут», 2000. С. 12–14.

² См.: Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2010. С. 227–229.

рое является средством реализации административной ответственности, применяется «в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами». В этой связи можно говорить об оказании, как частного, так и общего предупредительного воздействия посредством привлечения к административной ответственности.

Компенсационная функция административной ответственности заключается в том, что посредством ее реализации происходит возмещение тех издержек, которые несет государство в связи с совершением административного правонарушения. Особенно очевидным является осуществление компенсационной функции на примере административного штрафа, который в полном объеме подлежит зачислению в бюджет в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Административной ответственности присуща *оценочная функция*. Посредством применения административной ответственности осуществляется юридическая оценка поведения лица, совершившего административное правонарушение. Она включает квалификацию административного правонарушения, выбор и назначение меры административного наказания.

Воспитательная функция административной ответственности характеризуется целенаправленным воздействием на психо-мотивационную сферу субъектов, совершивших административные правонарушения и иных лиц с целью нейтрализации и вытеснения эгоистических, легкомысленных, безответственных, корыстных и иных негативных мотивов противоправного поведения.

Стимулирующая функция административной ответственности представляет собой такое целенаправленное воздействие, которое ориентировано на активизацию позитивного поведения в сфере административной правоохраны.

Административная ответственность основывается на соответствующих *принципах*, которые являются основополагающими идеями, общими началами, положенными в основу данного административно-правового явления. Они наряду с функциями отражают природу и предназначение данного вида публично-правовой ответственности.

В основу административной ответственности положены следующие принципы права.

Принцип законности — субъект, привлекаемый к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и другим мерам принудительного воздействия иначе как на основании и в порядке, установленном законом. Нарушение требования действующего законодательства в ходе применения административной ответственности влечет за собой ответственность в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Принцип индивидуализации ответственности — применение к административной ответственности, назначение административных наказаний, освобождение от ответственности должно осуществляться с учетом конкретных обстоятельств совершения административного правонарушения, характеристик субъекта совершения противоправного деяния, исключая шаблоны и стереотипы.

Принцип ответственность только за виновные деяния — субъект, совершивший административное правонарушение подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, по которым будет доказана его вина. Привлечение к административной ответственности без вины недопустимо.

Принцип справедливости — применение административных наказаний и других мер воздействия в рамках отношений административной ответственности должно

быть соразмерно совершенному административному правонарушению и наступившим противоправным последствиям.

Принцип целесообразности означает, что применение мер административно-правового воздействия должно соответствовать целям административной ответственности.

Принцип гуманизма указывает на то, что применение административной ответственности не должно унижать человеческое достоинство, честь и другие естественные права и свободы граждан.

Принцип презумпции невиновности заключается в том, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном законодательством об административных правонарушениях, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица;

Принцип неотвратимости — каждый факт административного правонарушения должен получить соответствующую правовую оценку. При установлении всех элементов состава административного правонарушения и при отсутствии обстоятельств, исключающих административную ответственность и освобождающих от административной ответственности к лицу должны быть применены административные наказания.

Реализация административной ответственности с учетом ее принципов будет способствовать достижению ее целей и функций, повышению эффективности данного метода административно-правового воздействия.

§ 3. Отличие административной ответственности от других видов юридической ответственности

В охране общественных отношений наряду с административной ответственностью используется потенциал и других видов юридической ответственности, прежде всего, уголовной и дисциплинарной. Они находятся в сложных генетических и функциональных связях с административной ответственностью. На данное обстоятельство обращается внимание в литературе. «С одной стороны, это как бы чистый вид ответственности — административной, отличной от таких видов ответственности, как уголовная (по признаку степени общественной опасности), и дисциплинарной (по признаку принадлежности к категории «должностное лицо», совершения противоправных действий в сфере служебных обязанностей и доказанности вины). С другой стороны, институт административной ответственности в этой сфере деятельности реализуется во всем разнообразии видов ответственности: административной, дисциплинарной (служебной), уголовной, гражданской»¹.

Б. В. Россинский при характеристике института административной ответственности указал на необходимость использования системно-информационного

¹ Административная ответственность и проблемы административного права (Четвертые «Лазаревские чтения») к 70-летию Бориса Михайловича Лазарева // Государство и право. 2000. № 10. С. 15.

подхода, что позволит установить связи данного явления как с другими видами юридической ответственности, так и административным принуждением, определить ее оптимальные пределы¹.

Ответ на вопрос о месте и роли административной ответственности в системе юридической ответственности способствует предупреждению их конкуренции, будет направлен на повышение качества взаимодействия между ее видами.

Административная ответственность тесно взаимосвязана с *дисциплинарной ответственностью*. «Нельзя не отметить того, что меры дисциплинарно-правового принуждения во многих случаях применяются совокупно с мерами административной, уголовной, конституционной ответственности»². Ряд специальных субъектов в связи с совершением административных правонарушений подлежат дисциплинарной ответственности. В соответствии с ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, а также иные специальные субъекты при совершении административных правонарушений не могут быть привлечены к административной ответственности, а несут дисциплинарную ответственность. В данном случае административное правонарушение является фактическим основанием дисциплинарной, а не административной ответственности. Наряду с этим за ряд административных правонарушений специальные субъекты несут административную ответственность на общих основаниях (ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ). Данная особенность нашла свое отражение в правовых позициях Пленума Верховного Суда РФ³.

Взаимосвязь между административной и дисциплинарной ответственностью не ограничивается спецификой ответственности специальных субъектов. В ряде ситуаций ненадлежащее исполнение субъектами трудовых (служебных) обязанностей, то есть нарушение служебной дисциплины приводит к применению административной ответственности. При обеспечении трудовой дисциплины в первоочередном порядке задействован потенциал дисциплинарной ответственности (гл. 30 ТК РФ). Наряду с этим меры административной ответственности широко применяется для обеспечения правопорядка в сфере труда (ст. ст. 5.27–5.34 5.40, 5.42, 11.23, 17.5, 18.10, 18.13, 18.15–18.17, 19.29, 20.26 КоАП РФ). Такая возможность предопределена трудовым законодательством (ст. 419 ТК РФ).

Отличия между административной и дисциплинарной ответственностью заключаются в объекте правоохраны. Для дисциплинарной ответственности характерным является охрана трудовых (служебных) отношений, в то время как для административной ответственности свойственен более широкий круг охраняемых отношений (экономических, административно-политических, социально-культурных). Административная и дисциплинарная ответственность разнятся по мерам реализации. Дисциплинарная ответственность реализуется посредством дисциплинарных взысканий (ст. 192 ТК РФ). Административная ответственность, как правило, реализуется путем применения административных наказаний (ст. 3.2 КоАП РФ). Дисциплинарной ответственности подлежат работники (служащие) в то время как субъектами администра-

¹ См.: Россинский Б. В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 6–24.

² Бахрах Д. Н. С. Дисциплинарно-правовое принуждение в Российской Федерации // Государство и право. 2006. № 6. С. 46.

³ О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2019 г. № 20.

тивной ответственности выступает более широкий круг субъектов, в том числе, и юридические лица. Отличия наблюдаются и в порядке применения. Дисциплинарная ответственность реализуется в порядке дисциплинарного производства, а административная ответственность — производства по делам об административных правонарушениях. Следует учитывать, что в случае прекращения производства по делам об административных правонарушениях при совершении административного правонарушения военнослужащим или иным специальным субъектом выносится определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении (ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ) или постановления о его прекращении (ст. 28.9 КоАП РФ). При наличии указанных актов и признаков дисциплинарного правонарушения запускается дисциплинарное производство.

Административная ответственность находится в тесной взаимосвязи с *уголовной ответственностью*. «Имманентная связь государства с мерами юридической ответственности и их суровость позволяет определить такие наиболее значимые виды публично-правовой ответственности, как административная и уголовная»¹. Данная проблема существенно актуализируется в связи с законодательной инициативой Пленума Верховного Суда РФ о введении в уголовное законодательство уголовного проступка².

Будучи видами публично-правовой ответственности, административная и уголовная ответственностью обладают рядом схожих черт, но наряду с этим им свойственны отличия, которые проявляются в следующем: нормативных основаниях, уровнях установления, фактических основаниях, субъектах принудительного воздействия, субъектах применения, средствах реализации, наступаемых правоограничениях, порядке реализации, наступаемом правовом состоянии (административная наказанность, судимость).

Административная ответственность закрепляется в ряде федеральных законов, не ограничивается КоАП РФ, а также законах субъектов РФ. Источником уголовной ответственности выступает исключительно Уголовный кодекс РФ (ст. 1 УК РФ). Очевидно, источники административной ответственности в рамках реформирования законодательства об административных правонарушениях должны быть на федеральном уровне сведены в КоАП РФ.

Следующее отличие напрямую связано с предыдущим. Уголовная ответственность закрепляется исключительно на федеральном уровне. В то время как административная ответственность регламентируется как на федеральном, так и региональном уровнях. Такое положение предопределено конституционным законодательством. Уголовное законодательство отнесено к исключительному предмету ведения Российской Федерации (п. «о» ст. 71 Конституции РФ), а административное и административно-процессуальное законодательство является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ст. 72 Конституции РФ).

Административная и уголовная ответственностью отличаются по фактическим основаниям. Основанием административной ответственности выступает административное правонарушение.

¹ Максимов И. В. Европейская судебная доктрина применения мер публично-правовой ответственности в России // Административное право и процесс. 2004. С. 38.

² См.: О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 2017 г. № 42.

тивное правонарушение, а уголовной ответственности — преступление (ст. 14 УК РФ). Не случайно в специальной литературе отмечается, что наиболее важным критерием разграничения административной и уголовной ответственности выступает его фактические основания, а точнее степень общественной опасности деяния¹. Отличия заключаются в их степени. «Разграничение правонарушений по видам должно быть основано на степени общественной опасности деяния, проявлениями которого могут выступать: а) характер общественной опасности деяния; б) объект посягательства; в) неоднократность деяния; г) способ совершения деяния и характер действия виновного лица; д) тяжесть последствий деяния и размер причиненного вреда; е) форма вины лица, совершившего деяние; ж) личность виновного в совершении деяния»².

Административная ответственность применяется широким кругом субъектов административной юрисдикции, закрепленных как федеральным, так и региональным законодательством. Уголовная ответственность применяется исключительно судом. Наряду с этим следует отметить, что наметилась стойкая тенденция по расширению административно-юрисдикционных полномочий судов.

Отличия между административной и уголовной ответственностью очевидны на уровне средств реализации. Административная ответственность в подавляющем числе случаев реализуется посредством применения административных наказаний (ст. 3.2 КоАП РФ). Уголовная ответственность традиционно применяется посредством наказаний (ст. 44 УК РФ).

Вышеуказанное отличие позволяет отметить, что между рассматриваемыми видами юридической ответственности наблюдаются различия в наступаемых правоограничениях. Заключенные в соответствующих мерах принудительного воздействия они влекут за собой соответствующие лишения, интенсивность которых гораздо выше для уголовной ответственности по сравнению с административной ответственностью.

Административная ответственность отличается более упрощенным порядком реализации, который регулируется административно-процессуальными нормами, образующими институт производства по делам об административных правонарушениях. Применение уголовной ответственности осуществляется в порядке уголовного судопроизводства (УПК РФ).

Применение административной ответственности влечет за собой наступление состояния административной наказанности (ст. 4.6 КоАП РФ). Указанное административно-правовое состояние учитывается при назначении административных наказаний, квалификации административных правонарушений и преступлений (преступления с административной преюдицией). Привлечение к уголовной ответственности влечет за собой судимость (ст. 86 УК РФ). Данное состояние наступает с момента вступления в законную силу обвинительного приговора и длится до момента погашения или снятия судимости. Оно учитывается при рецидиве преступлений, назначении наказания, а также влечет иные правовые последствия, установленные федеральными законами.

¹ См.: Зырянов С. М. Еще раз об общественной опасности административного правонарушения // Административное право и процесс. 2017. № 6. С. 43–46.

² Константинов П. Ю., Соловьева А. К., Стуканов А. П. Взаимосвязь административных правонарушений и преступлений: проблемы теории и практики // Изд. Вузов: Правоведение. 2006. № 3. С. 61.

§ 4. Субъекты административной ответственности

Субъект административной ответственности — это лицо, совершившее административное правонарушение, обладающее административной деликтоспособностью, которое привлекается к административной ответственности. Определение субъекта административной ответственности имеет особое значение как для познания административной ответственности, так и для правоприменительной практики.

Одной из особенностей административной ответственности является то, что она применяется в отношении как физических и так юридических лиц. В этой связи административная ответственность носит универсальный характер, во многом компенсирует отсутствие уголовной ответственности юридических лиц.

Физические лица как субъекты административного правонарушения подразделяются на следующие группы: общие, специальные и особенные.

Общими субъектами административного правонарушения признаются вменяемые, физические лица, достигшие возраста административной ответственности лицами. *Вменяемость физического лица* — его способность осознавать фактический характер совершенных действий (бездействия) и руководить ими. Невменяемость (отсутствие вменяемости) является основанием для освобождения лица от административной ответственности (ст. 2.8 КоАП РФ). Невменяемость как особое правовое состояние включает в себя два элемента: интеллектуальный (психологический) и медицинский (биологический). Интеллектуальный элемент характеризуется расстройством сознания, когда лицо не осознает фактического характера и вредности совершаемых действий (бездействия) и не может ими руководить. Медицинский (биологический) элемент невменяемости указывает на наличие различных форм расстройств психической деятельности (хроническое психическое расстройство, временное психическое расстройство, слабоумие или иное болезненное состояние психики).

В соответствии с действующим законодательством административной ответственности подлежат только те лица, которые на момент совершения административного правонарушения достигли 16 лет (ст. 2.3 КоАП РФ). При установлении указанного возраста законодатель исходил из того, что к указанному возрасту, индивид достигает такого уровня своего психического развития, когда он отчетливо и в полной мере осознает фактический характер и вредность деяний, которые отнесены к административным правонарушениям, и может нести за них ответственность. В настоящее время не предусмотрена возможность снижения возраста административной ответственности за отдельные административные правонарушения. Такой механизм предусмотрен уголовно-правовым законодательством (ч. 2 ст. 20 УК РФ).

Специальными субъектами административной ответственности являются лица, которые наряду с общими признаками (возраст, вменяемость) обладают дополнительными характеристиками, выступающими обязательными конструктивными элементами отдельных административных правонарушений. К числу таких признаков относятся:

1) признаки, характеризующие трудовые, служебные, профессиональные обязанности некоторых категорий работников (должностное лицо, продавец);

2) признаки, определяющие правовой статус граждан (владелец огнестрельного оружия, водитель транспортного средства);

3) признаки, характеризующие прошлое противоправное поведение (лицо ранее привлекалось в течение года к административной ответственности).

Традиционно специальным признакам свойственен временный характер. При этом временной период может носить длительный характер. Некоторые субъекты могут быть обладателями сразу нескольких специальных статусов. Специальный статус в ряде случаев отличается динамикой. Они могут приобретать новые права и обязанности, утрачивать старые. Законодателем установлена повышенная ответственность в отношении специальных по отношению к общим субъектам административной ответственности (ст. 3.5 КоАП РФ).

В отдельных случаях обладание специальным статусом влечет за собой не усиление, а гуманизацию административной наказательной политики. Об этом свидетельствует специфика административной ответственности таких субъектов как несовершеннолетние, инвалиды I и II группы, беременные женщины, женщины, имеющие детей в возрасте до 14 лет, военнослужащие которые несут срочную военную службу и др. Так, к военнослужащим, гражданам призванным на военные сборы, сотрудникам правоохранительных органов не может быть применен административный арест (ст. 3.9 КоАП РФ).

Рассмотрим специфику административной ответственности отдельных специальных субъектов.

Административная ответственность несовершеннолетних. Несовершеннолетним признается лицо, совершившее правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет. К ним, с учетом конкретных данных и обстоятельств дела, вместо административной ответственности могут быть применены меры воздействия, предусмотренные федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершенных несовершеннолетними отнесено к подведомственности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (ст. 23.2 КоАП РФ). К данным субъектам не применяется административный арест, установлены дополнительные меры процессуальной защиты их прав и свобод. При отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей (ч. 2 ст. 32.2 КоАП РФ).

Административная ответственность должностных лиц. Определение понятия *должностного лица* содержится в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ. К числу должностных лиц относятся субъекты постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющие функции представителя власти, выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах и иных субъектах, члены советов директоров (наблюдательных советов), коллегиальных исполнительных органов (правлений, дирекций), счетных комиссий, ревизионных комиссий и др. Следует учитывать, что оно постоянно уточняется и отличается от содержащегося в уголовно-правовом законодательстве определения понятия «должностное лицо» (примечание к ст. 285 УК РФ). Традиционно действующим законодательством установлена повышенная административная ответственность должностных лиц.

По общему правилу, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, совершившие административные правонарушения, несут административную ответственность как должностные лица. За совершение отдельных административных правонарушений указанные субъекты (ст. 15.3–15.9, 15.11 КоАП РФ), не могут быть привлечены к административной от-

ветственности в качестве должностного лица (примечание к ст. 15.3 КоАП РФ). В отдельных случаях при реализации административной ответственности они приравниваются к юридическим лицам (ст. 14.4.1, гл. 16 КоАП РФ и др.).

При определении административной ответственности должностных лиц следует учитывать правовую позицию, изложенную в п. 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹, где определено, что при совершении юридическим лицом административного правонарушения и установлении конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено, допускается привлечение к административной ответственности по одной и той же норме как юридического лица, так и указанных должностных лиц (ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ). При этом следует принимать во внимание явилось ли административное правонарушение результатом выполнения решения коллегиального органа юридического лица и предпринимались ли должностным лицом меры с целью обратить внимание коллегиального органа либо администрации на невозможность исполнения данного решения в связи с тем, что это может привести к совершению административного правонарушения.

Действующим законодательством установлены *особые условия привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции* (ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ). Особый административно-правовой статус распространяется и на применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Он распространяется на членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы (ст. 98 Конституции РФ), судей² (ст. 122 Конституции РФ), Уполномоченного по правам человека в РФ, прокуроров³, Председателя, заместителей Председателя, аудиторов Счетной палаты РФ⁴ и других должностных лиц⁵.

Установление особого порядка привлечения к административной ответственности указанных субъектов не означает их безответственность, а выступает иммунитетом от необоснованного применения указанного вида административного принуждения в связи с осуществлением должностных обязанностей. Субъекты административной юрисдикции должны обладать соответствующей компетентностью и учитывать особый процессуальный порядок реализации потенциала административной ответственности в отношении субъектов, обладающих особым правовым статусом.

Административная ответственность военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, и лиц, имеющих специальные звания. В соответствии с ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, сотрудники Следственного комитета РФ, сотрудники органов внутренних дел, сотрудники войск национальной гвардии РФ, сотрудники органов и учреждений уголовно-

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 23.12.2021).

² Часть 4 ст. 16 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (ред. от 10.07.2023).

³ Статья 42 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 24.07.2023).

⁴ Статья 39 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (ред. от 10.07.2023).

⁵ См.: Хромов Е. В. Привлечение к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом // Lex russica. 2017. № 6. С. 60–67.

исполнительной системы, сотрудники Государственной противопожарной службы, сотрудники таможенных органов за совершение административных правонарушений несут дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством о государственной службе. Общий порядок привлечения к административной ответственности указанных субъектов установлен за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. ст. 5.1–5.26, 5.45–5.52, 5.56, 6.3, 7.29–7.32, 7.32.1, гл. 8, ст. 11.16 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов), гл. 12, ст. 14.9, ч. 7 ст. 14.32, гл.гл. 15,16, ст.ст. 17.3, 17.7–17.9, ч.ч. 1, 3 ст. 17.14, ст.ст. 17.15, 18.1–18.4, ч.ч. 2.1, 2.6 ст. 19.5, ст.ст. 19.5.7, 19.7.2, ч. 5 ст. 19.8, ст. 20.4 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов), ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Наряду с этим к названным субъектам не может применяться административное наказание в виде административного ареста, а к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных образовательных учреждений профессионального образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы — в виде административного штрафа.

Административная ответственность иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц. Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях (ч. 1 ст. 2.6 КоАП РФ). Такое положение обусловлено тем обстоятельством, что в отношении их установлен национальный правовой режим (ч. 3 ст. 62 ст. Конституции РФ).

В соответствии с федеральным законодательством и международным законодательством РФ¹ отдельные категории иностранных граждан наделены иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации (ч. 3 ст. 2.6 КоАП РФ). К их числу относятся главы иностранных дипломатических представительств (послы, посланники, поверенные в делах), члены дипломатического персонала (советники, торговые представители, военные атташе, иные должностные лица, первые, вторые и третьи секретари посольств и некоторые другие лица, которые входят в состав дипломатического персонала), члены их семей. Иммунитет от административной юрисдикции распространяется также на полномочных представителей международных организаций универсального характера (ООН, ее специализированных учреждений и др.). Следует учитывать специфику исполнения административных наказаний, как средства реализации административной ответственности, в отношении данной категории физических лиц (гл. 32 КоАП РФ).

Административная ответственность юридических лиц. В соответствии с законодательством об административных правонарушениях юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями раздела II КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. При условии, что в статьях разделов I, III, IV, V КоАП РФ не указано, что установленные дан-

¹ См.: Венская конвенция о дипломатических сношениях (заключена в г. Вене 18 апреля 1961 г.) // Ведомости ВС СССР. 1964 г. № 18, ст. 2214; Венская конвенция о консульских сношениях (заключена в г. Вене 24 апреля 1963 г.) // Сборник международных договоров СССР, вып. XLV. М., 1991. С. 124–147; и др.

ными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении физического и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу (ст. 2.10 КоАП РФ).

К особенностям административной ответственности юридических лиц относят:

— субъектами административной ответственности организаций выступают только коллективные образования, обладающие статусом юридического лица;

— существует возможность параллельного привлечения к административной ответственности юридического лица и соответствующего физического лица (должностного лица организации) за вину каждого из них (ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ);

— существенно отличается определение вины юридического по сравнению с виной физического лица. 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 (ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ);

— административная ответственность юридического лица является коллективной ответственностью, которая выражается в неблагоприятных последствиях для всего коллектива¹.

В процессе привлечения к административной ответственности юридического лица, которое подвергнуто реорганизации или преобразованию, следует учитывать правила, которые изложены в ст. 2.10 КоАП РФ.

§ 5. *Обстоятельства, исключающие административную ответственность, и обстоятельства, освобождающие от административной ответственности*

Обстоятельствами, исключающими административную ответственность признаются установленные законодательством юридические факты, схожие с административными правонарушениями, но при наличии которых, отношения административной ответственности не возникают. Такими обстоятельствами являются:

— не достижение физическим лицом на момент совершения административного правонарушения возраста наступления административной ответственности (ст. 2.3 КоАП РФ);

— нахождение физического лица во время совершения административного правонарушения в состоянии невменяемости (ст. 2.8 КоАП РФ);

— действие физического или юридического лица в состоянии крайней необходимости (ст. 2.7 КоАП РФ).

Недостижение физическим лицом на момент совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет исключает возможность его привлечения к административной ответственности, так как юридически отсутствует субъект административного правонарушения. Наряду с этим лицо, достигшее возраста административной ответственности может быть не признано таковым, так как пребывает

¹ См.: Назаров И. В. Административная ответственность юридических лиц в России: учебное пособие. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 2003. С. 22–23.

в состоянии социальной запущенности. Такое состояние обусловлено исключением лица из традиционных для его возраста социальных, в том числе и образовательных отношений. В этой связи к нему применяются меры воспитательного воздействия с целью коррекции его прошлого девиантного поведения.

Невменяемостью признается такое состояние, при котором лицо не могло сознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики (ст. 2.8 КоАП РФ). Невменяемость устанавливается посредством юридического (психологического) и медицинского (биологического) критериев, которые, в свою очередь, обладают несколькими признаками.

Юридический критерий невменяемости содержит указание на отсутствие у физического лица способности осознавать фактический характер и противоправность своих действий или бездействия (интеллектуальный признак) или руководить ими (волевой признак).

Медицинский критерий включает хроническое психическое расстройство, которое в силу динамики болезненного процесса имеет длительное течение — от нескольких лет до нескольких десятков лет — и, как правило, неизлечимо (шизофрения, маниакально-депрессивный психоз, эпилепсия); временного психического расстройства, представляющего собой кратковременное или само по себе проходящее состояние (алкогольный психоз, алкогольный галлюциноз, реактивный психоз); слабоумия, являющегося поражением мыслительных способностей человека (олигофрения, слабоумие, резвившееся в результате травмы головного мозга), и иного болезненного состояния психики (психопатия, психические расстройства, вызванные инфекционными заболеваниями).

Для признания лица невменяемым достаточно наличия хотя бы одного из признаков юридического критерия в сочетании с хотя бы одним из признаков медицинского критерия. При установлении факта невменяемости важно учитывать временную границу, которая ограничивается строго моментом совершения административного правонарушения.

Невменяемость, будучи юридическим (правовым) понятием, и окончательное решение о данном состоянии физического лица, совершившего административное правонарушение, принимается субъектом, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении. Поскольку для решения этого вопроса требуются специальные познания в области психиатрии, субъекты административной юрисдикции в качестве доказательств 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 или речь идет об ее исключении.

Крайняя необходимость представляет собой такое правовое состояние, которое возникает при совершении административного правонарушения для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред (ст. 2.7 КоАП РФ).

Лицо, совершившее административное правонарушение, освобождается от административной ответственности, если оно своими действиями пыталось предотвра-

тить 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.

Под вредом, причиняемым охраняемым законом интересам, имеется в виду различные действия, образующие состав административного правонарушения, влекущего административную ответственность. При совершении таких деяний в состоянии крайней необходимости отсутствует признак вины. Институт крайней необходимости способствует повышению правовой активности людей, предоставляет им возможность принимать участие в предотвращении вреда правам человека, интересам государства и общества. При крайней необходимости происходит столкновение двух интересов: угроза причинения вреда одним правоохраняемым интересам устраняется путем причинения вреда другим, хотя и меньшего по объему.

Состояние крайней необходимости возникает, когда имеется действительная, реальная, а не мнимая угроза указанным интересам. Нельзя признавать состояние крайней необходимости, если угроза указанным охраняемым интересам ожидается в будущем. На это прямо указывают слова текста статьи «для устранения опасности, непосредственно угрожающей».

В КоАП РФ приводятся два условия, при наличии которых лицо, находящееся в состоянии крайней необходимости, не рассматривается как совершившее административное правонарушение. Первое из них — невозможность устранения возникшей угрозы правоохраняемым интересам иными средствами, второе — причиненный вред должен быть менее значительным, чем предотвращенный.

Причинение вреда правоохраняемому интересу можно признать оправданным, если у человека не было иного выхода для спасения более ценного блага. Поэтому при обнаружении угрозы правоохраняемым интересам должны изыскиваться непротивоправные пути предотвращения или устранения такой угрозы. Если такой возможности нет, должны приниматься меры, минимально нарушающие правоохраняемый интерес, т. е. совершаться такие действия, которые образуют наименее опасные правонарушения. Вопрос о том, являлся ли использованный для предотвращения вреда способ единственно возможным, решается с учетом конкретных обстоятельств дела субъектом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении.

Необходимо отметить, что если лицо, совершившее нарушение, влекущее административную ответственность, действовало в состоянии крайней необходимости, производство по делу не может быть начато, а начатое подлежит прекращению. Решение по этому вопросу может быть принято как при составлении протокола об административном правонарушении, так и при рассмотрении дела, так как в соответствии с пунктом 3 статьи 24.5 КоАП РФ исключается производство по делу об административном правонарушении.

Обстоятельствами, освобождающими от административной ответственности признаются установленные законодательством факторы, при наличии которых отношения административной ответственности возникают, но меры административного наказания не применяются. К таким обстоятельствам относятся:

- малозначительность административного правонарушения (ст. 2.9 КоАП РФ);
- издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания, отмена закона, устанавливающего административную ответственность;

— признание утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность;

— совершение административного правонарушения, выразившегося в несоблюдении содержащихся в нормативных правовых актах обязательных требований, в случае, если их несоблюдение в соответствии с ч. ч. 3, 4, 7 ст. 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» не может являться основанием для привлечения к административной ответственности;

— истечение сроков давности привлечения к административной ответственности (ст. 4.5 КоАП РФ);

— смерть физического лица, совершившего административное правонарушение;

— ликвидация юридического лица;

— обстоятельства, предусмотренные Особенной частью КоАП РФ, законами субъектов РФ об административных правонарушениях¹;

— подтверждение данных о том, что в момент автоматической фото-, видеофиксации административного правонарушения транспортное средство находилось во владении или пользовании другого лица либо к данному моменту выбыло из обладания собственника (владельца) транспортного средства в результате противоправного действия другого лица (ч. 2 ст. 2.6.1 КоАП РФ);

— подтверждение данных о том, что в момент фиксации административного правонарушения земельный участок либо другой объект недвижимости находился во владении или пользовании другого лица, либо о том, что административное правонарушение совершено в результате противоправных действий других лиц, при этом у собственника или иного владельца земельного участка либо другого объекта недвижимости не имелось возможности предотвратить совершение административного правонарушения либо им были приняты все зависящие от него меры для предотвращения совершения административного правонарушения (ч. 2 ст. 2.6.2 КоАП РФ);

— в связи с применением к несовершеннолетнему мер воспитательного воздействия (ч. 2 ст. 2.3 КоАП РФ);

— в связи с заменой административной ответственности дисциплинарной ответственностью (ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ).

Одним из наиболее сложных обстоятельств, освобождающим от административной ответственности является признание административного правонарушения малозначительным (ст. 2.9 КоАП РФ). Ситуация получила определение в правовых позициях Пленума Верховного Суда РФ². При решении вопроса о малозначительности административного правонарушения во внимание следует принимать характер совершенного правонарушения, роль правонарушителя, размер вреда, тяжесть наступивших последствий, отсутствие существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений. Наряду с этим, ни при каких обстоятельствах не могут быть признаны малозначительными административные правонарушения, предусмотренные ст. ст. 12.8, 12.26 КоАП РФ.

¹ См.: Примечания к ст. ст. 6.8, 6.9 КоАП РФ.

² См.: Пункт 21 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

При оценке административного 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 (ст. 4.1 КоАП РФ).

Возможность/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. Не может быть отказано в квалификации административного правонарушения в качестве малозначительного исключительно 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 (формальный состав административного правонарушения). При такой ситуации применение положений о малозначительности должно быть мотивировано¹.

Значительное распространение получило освобождение от административной ответственности в связи с истечением срока давности привлечения к административной ответственности. Давностный срок привлечения к административной ответственности — это срок, по истечении которого исключается возможность назначения административного наказания. С учетом действующего законодательства он не может превышать *шестидесяти календарных дней*, если дело рассматривается судом, то *девятию календарных дней*. За отдельные виды правонарушений, перечисленные в ч. 1 статьи 4.5 КоАП РФ, срок давности может составлять до одного, двух, трех и шести лет. Такая дифференциации обусловлена их степенью общественной опасности.

Срок давности привлечения к административной ответственности исчисляется по общим правилам исчисления сроков — со дня, следующего за днем совершения административного правонарушения или за днем обнаружения длящегося 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 соответствующей обязанности².

¹ О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях : постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 (ред. от 21.12.2017).

² См.: п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 23.12.2021).

ГЛАВА 14. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ НАКАЗАНИЕ

§ 1. Понятие и признаки административного правонарушения

Фактическим основанием для наступления административной ответственности является нарушение правовых норм, охраняемых административными санкциями, — административное правонарушение (административный деликт).

В КоАП РФ при характеристике административного отмечается, что это противоправное, виновное деяние, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность, т.е. даны формально-юридические, признаки административного правонарушения. Анализ законодательства позволяет выделить следующие признаки административного правонарушения: 1) общественная вредность; 2) деяние, т.е. действие или бездействие, а не мысли и убеждения; 3) противоправность; 4) виновность; 5) наказуемость.

В настоящее время нет единого представления об общественной вредности административного правонарушения. Можно выделить три основных подхода:

1) все административные правонарушения являются общественно опасными и от преступлений отличаются только степенью общественной опасности;

2) все административные правонарушения, являясь противоправными, вредоносными деяниями, лишены признаков общественной опасности;

3) административные правонарушения, как правило, не являются общественно опасными, хотя некоторые из них обладают таким качеством.

Однако вряд ли будет возможным прийти к единому мнению без четко сформулированных понятий «общественная опасность» и «общественная вредность». Общественная вредность — это вред, ущерб, причиненный противоправным деянием. Общественно опасным следует считать только такое деяние, которое причинило или способно реально причинить существенный ущерб общественным отношениям. Иными словами, это деяние, нарушающее условия существования данного общества. В связи с этим вряд ли можно согласиться с утверждением о том, что все преступления и административные проступки общественно опасны, но одни — более, другие — менее. При такой постановке вопроса практически невозможно определить степень общественной опасности, поскольку понятия «более», «менее» — чисто оценочные и не поддаются качественному намерению. Думается, трудно согласиться полностью с отрицанием наличия за административными правонарушениями такого качества как общественная опасность. Вместе с тем, такие правонарушения, как торговля в неустановленных местах и другие правонарушения не являются общественно опасными. Это общественно вредные деяния.

Представляется, что наиболее близка к истине позиция, согласно которой отдельные административные правонарушения обладают признаком общественной опасности, но большинство из них не являются таковыми: их качественная особенность состоит в том, что это общественно вредные, антиобщественные деяния. Именно такой вывод вытекает из анализа ст. 2.1, 2.2 КоАП. Так, например, ст. 2.2 КоАП, содержащих определение умысла и неосторожности, говорится о предвидении виновным «наступления вредных последствий», а в аналогичных статьях УК речь идет об общественно опасных последствиях.

Одним из признаков административного правонарушения, закрепленным в законе, является противоправность. В ч.1 ст. 2.1 КоАП указывается на противо-

правность как неотъемлемый признак административного правонарушения. Противоправность означает, что общественно вредное деяние определяется законом как правонарушение и в случае его совершения влечет за собой применение административного наказания.

Для признания противоправности необходима вина. При этом не требуется обязательного представления субъекта о нарушении конкретной нормы права, достаточно, чтобы осознавался (должен был осознаваться) общественно вредный характер поведения.

Однако было бы неправильно рассматривать противоправность в отрыве от других признаков правонарушения, ибо все признаки административного правонарушения находятся в тесном диалектическом единстве. Противоправность проявляется через правонарушение и выражается в том, что она есть действие (бездействие), запрещенное законодательством, причиняющее или могущее причинить вред объектам, охраняемым административными наказаниями.

Для того чтобы квалифицировать конкретное деяние как административное правонарушение, необходимо не только установить его противоправность как такую, но и наличие соответствующей нормы, которая предусматривала бы определенный вид административного наказания за совершенное деяние.

Наказуемость — еще один необходимый признак административного правонарушения. Воздействие должно неотвратно следовать за правонарушением. Административная наказуемость — разновидность административного принуждения. При этом наказуемость как признак противоправного деяния не означает реальное, фактическое применение административного наказания к лицу совершившему административное правонарушение. Современное законодательство предполагает возможность применения, а не реальное применение наказания. Так, согласно ст. 2.9 КоАП, при малозначительности совершенного административного правонарушения должностное лицо, уполномоченное решить дело об административном правонарушении, может освободить лицо, совершившее административное правонарушение от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Таким образом, законодатель предполагает возможность применения, а не реальное применение наказаний.

§ 2. Элементы состава административного правонарушения

Правонарушение — есть явление реальной действительности. Состав административного правонарушения — логическая конструкция, правовое понятие о нем, отражающее свойства, существенные признаки реальных явлений — определенных антиобщественных действий. Законодатель не создает признаков составов, а лишь отбирает существенные, отличительные черты и конструирует составы. Но состав правонарушения — понятие правовое. Логическая конструкция закрепляется в праве и становится обязательной. Перечень закрепленных в ней признаков — необходимое и достаточное основание для квалификации деяния как административного правонарушения. Реальное деяние только тогда считается правонарушением, когда оно содержит все признаки состава — отсутствие хотя бы одного из них означает отсутствие состава в целом; вместе с тем для квалификации деяния вполне достаточно, если в нем обнаружены все признаки, входящие в состав, иные признаки деяния на квалификацию влияния не оказывают.

Всякое целесообразное деяние выступает как органичное единство внешней деятельности человека и его сознания, объективных и субъективных моментов. В нем

различают объект деятельности, ее внешние проявления, субъект действий и его психическое отношение к деянию. В правонарушении также выделяют четыре элемента: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. В связи с этим и состав правонарушения конструируют как совокупность четырех аналогичных элементов.

Каждый элемент состава, в свою очередь представляет собой систему признаков. Соответственно четырем элементам состава его признаки принято делить на четыре группы, характеризующие объект правонарушения, объективную сторону, субъект правонарушения, субъективную сторону.

Объект административного правонарушения.

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, охраняемые административными наказаниями от противоправных посягательств.

В теории административного права общепринято деление объектов на общий, родовой и непосредственный.

Общий объект — это вся совокупность общественных отношений. Он един для всех административных правонарушений, ибо любое из них причиняет или может причинить ущерб общественным отношениям. Закон не дает определения общего объекта правонарушения.

Заметим, что, в отличие от преступления, объектом административного правонарушения являются общественные отношения, охраняемые административными санкциями, непосредственно регулируемые другими отраслями права (гражданским, финансовым, трудовым и т. д.). В данном случае административное законодательство, охраняя эти общественные отношения от противоправных посягательств, регулирует их лишь в косвенной форме.

Объект административного правонарушения — необходимый элемент (группа признаков) состава каждого правонарушения. Не может быть признано административным правонарушением деяние, которое не направлено ни на какой объект или направлено на объект, не охраняемый законодательством об административных правонарушениях. Поэтому объектом правонарушения может являться только такое содержание, которое имеет правовую оболочку. Следовательно, объектом административного правонарушения могут быть лишь те общественные отношения, защита которых обеспечена административными санкциями.

Родовой объект — отдельная группа однородных общественных отношений, он обычно раскрывается в названии главы Кодекса об административных правонарушениях, иногда определяется законодателем в одной из статей Особенной части. Значение родового объекта состоит в том, что он позволяет провести научную и законодательную классификацию административных правонарушений и норм, предусматривающих ответственность за их совершение. Большое значение имеет родовой объект и для законодательной деятельности, так как позволяет правильно определить в системе существующего законодательства место вновь издаваемых административно-правовых норм.

Помещая принятую норму в ту или иную главу Особенной части КоАП РФ по признаку родового объекта, законодатель тем самым дает соответствующую оценку правонарушения, определяет его общественную вредность. Так, вводя ответственность за повреждение телефонов-автоматов (ст. 13.24), законодатель учёл, что это правонарушение в первую очередь посягает на нормальную работу связи, и поместил норму об ответственности за указанное деяние в главу о правонарушениях в области связи и информации.

В науке административного права видовой объект не выделяется. В этом отношении она отстает от законодательства, в котором видовые объекты используются для группировки норм, устанавливающих административную ответственность. Выделение видového объекта административного правонарушения соответствует логическим правилам взаимоотношения рода и вида. Согласно законам логики родовое понятие выражает существенные признаки класса предметов. Оно является подчиняющим понятием, в состав которого входят меньшие по объему видовые понятия. Оно целесообразно для правильной квалификации административных правонарушений, так как в данном случае учитываются особенности объекта определенного вида правонарушений, например, в сфере отношений на железнодорожном либо автомобильном и других видах транспорта.

Выявление видовых объектов поможет улучшить организацию профилактической работы по предупреждению, пресечению правонарушений, позволит сконцентрировать внимание на их конкретных особенностях. В связи с этим под видовым объектом следует понимать общественные отношения одного вида, которые являются частью родовых.

Дальнейшая конкретизация объектов административных правонарушений приводит к понятию непосредственного объекта. Под ним понимается то конкретное общественное отношение, на которое посягает правонарушение.

К непосредственному объекту законодатель относит лишь те общественные отношения, против которых оно непосредственно направлено. Общественные отношения, составляющие непосредственный объект административного правонарушения, наиболее полно раскрывают природу правонарушения, его специфические признаки.

Причинение вреда объекту нередко происходит путем воздействия на те или иные предметы внешнего мира, поэтому наука административного права выделяет объект проступка и его предмет.

В теории административного права не достигнуто единство в определении понятия предмета, не решен окончательно вопрос: к какому из элементов состава правонарушения относить предмет правонарушения, который нельзя исключить из состава? Ибо в ряде случаев он является обязательным условием наступления ответственности.

Под предметом административного правонарушения принято понимать предметы материального мира. Предметом правонарушения могут быть, например, контрабандная вещь, посевы, лесная дичь, животные и т. д. Это либо материальное выражение общественных отношений, либо предпосылка (повод, основание) возникновения этих отношений, либо деятельность субъектов отношений.

Предмет посягательства — более узкое понятие. Он является составной частью объекта посягательства. О предмете противоправного посягательства можно говорить лишь в материальных проступках. Существуют и беспредметные проступки, когда речь идет о посягательствах на (политические, идеологические, духовные) общественные отношения. К ним относятся, например, злостное неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции т.д. От предмета посягательства необходимо отличать орудие правонарушения.

Предмет правонарушения зачастую имеет существенное значение для обрисовки характера содеянного, квалификации административных правонарушений, поэтому прямо указывается в законе в качестве обязательного признака его состава. Например, паспорт, посевы и насаждения, телефоны-автоматы, линии электропередач. Если объект — необходимый признак любого правонарушения, то предмет ха-

рактен не для всякого состава, например нарушение правил административного надзора (ст. 19.24 и др.).

Объективная сторона административного правонарушения.

Объективная сторона конкретного состава административного правонарушения включает в себя строго определенные, установленные нормативными актами признаки, т.е. совокупность установленных нормами административного права признаков, характеризующих внешнюю сторону деяния.

В науке административного права к признакам, характеризующим объективную сторону правонарушения, относят деяние (действие или бездействие); последствия (ущерб от посягательства); причинную связь между деянием и причиненным ущербом, а также время, место, способ, средства и орудия совершения правонарушения.

Для обозначения внешнего проявления противоправного поведения законодатель употребляет слова «действие» или «бездействие». Административное законодательство признает правонарушением только конкретное поведение человека в форме действия или бездействия, а не мысли.

Поэтому можно говорить о деянии как об основном, главном признаке объективной стороны проступка. Оно является как бы ядром всей совокупности признаков объективной стороны, которое объединяет все остальные признаки в одну систему: и место его совершения, и время, и способ и т. д.

В основе каждого действия лежит телодвижение, сознательно направленное на определенную цель. Само понятие действия неравнозначно просто телодвижению, а выполняется лишь для того, чтобы выделить активную форму совершаемого деяния.

Анализ действующего административного законодательства позволяет заключить, что большинство административных правонарушений может совершаться путем действия. Иногда законодатель в норме права не описывает форму административно-правовых действий. Поэтому для признания их противоправными необходимо обратиться к другой норме административного права. Так, в статье 7.22 предусмотрена ответственность за нарушение правил охраны и использования памятников истории и культуры. В данном случае законодатель не указывает на форму действия. Для установления факта их противоправности необходимо обратиться к Правилам охраны и использования памятников истории и культуры. В КоАП РФ имеется свыше ста статей, в которых не указаны формы действия (бланкетные нормы права).

Административно-правовое бездействие имеет сложный характер и не всегда выражается в полном пассивном поведении. В ряде случаев субъект выполняет только часть возложенных на него правовых обязанностей. Примером такого бездействия может служить, скажем, невыполнение капитаном или другими лицами командного состава судна или другого плавучего средства предусмотренных действующим законодательством обязанностей по регистрации в судовых документах операций с вещами, вредными для здоровья людей или для живых ресурсов моря (ст. 11.5). В данном случае названные лица должны нести ответственность за невыполнение возложенных на них обязанностей.

Анализируя конкретные составы административных правонарушений, нетрудно заметить, что деяние как признак, характеризующий объективную сторону, представляет собой и отдельное действие, и совокупность последовательных действий, и деятельность. В зависимости от принятого законодателем способа описания деяния подразделяются на простые и сложные.

Простое деяние совершается каким-либо одномоментным действием. Главное для простого деяния — это совершение одного определенного самостоятельного действия в один момент.

Сложными называют деяния, которые не ограничиваются совершением одного самостоятельного действия. Среди них выделяют три разновидности: *составные, длящиеся, продолжаемые*.

Под составными подразумеваются такие деяния, которые состоят из двух и более самостоятельных неоднородных действий, между совершением которых существует определенный разрыв во времени.

Длящиеся деяния характеризуются совершением действия или бездействия, сопряженного с последующим длительным невыполнением обязанностей, возложенных на виновного законом под угрозой административной ответственности.

Продолжаемые — правонарушения, состоящие из тождественных неправомерных деяний, направленных на достижение единой цели и составляющих в совокупности единый проступок.

Непосредственно в КоАП РФ не содержится определение понятий длящееся административное правонарушение и продолжаемое административное правонарушение, при том, что это имеет важное при исчислении сроков давности привлечения к административной ответственности, регламентированных ст. 4.5 КоАП РФ. В этой связи для правильной квалификации административных правонарушений в качестве длящихся либо продолжаемых надлежит руководствоваться положениями пункта 3 абзаца 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», что «длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей»¹.

Несмотря на различие, длящиеся и продолжаемые правонарушения в административном праве признаются единичными, имеющими ряд общих признаков. Единичный проступок представляет собой противоправное виновное деяние, содержащее признаки одного состава административного проступка и состоящее из одного или ряда волевых актов (действия или бездействия), объединенных единой целью и направленных на единый объект посягательства.

Под множественностью проступков понимается совершение одним лицом нескольких составов, если при этом ни один из них не утратил юридического значения.

Особое значение законодатель придает характеристике действия при помощи поведения другой стороны — законодатель при помощи другой стороны характеризует противоправное поведение, которое необходимо учитывать при индивидуализации наказания.

Последствия — это изменения, происшедшие в охраняемых административно-правовыми нормами общественных отношениях в результате совершения деяния. По своей природе они в зависимости от содержания могут носить материальный либо нематериальный характер. Вред, причиняемый общественным отношениям, не всегда поддается точному учету. Однако материальные последствия проступка, как правило,

¹ О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 (ред. от 23.12.2021).

могут быть определены. Например, при безбилетном проезде, нарушениях правил охоты, повреждении электрических сетей и т. д.

В материальных составах административного правонарушения необходимым признаком объективной стороны является причинная связь между общественно вредным деянием и последствием. Следовательно, устанавливать причинную связь между поведением субъекта и наступившими последствиями нужно во всех случаях, когда для наличия состава правонарушения требуется совершить определенное действие или бездействие, но необходимо, чтобы эти деяния вызывали наступление определенного общественно вредного результата.

Специфической особенностью причинной связи в административном праве является то, что в качестве причины всегда рассматривается общественно вредное деяние человека, а в качестве следствия — общественно вредный результат. Следует отметить, что если причинная связь между деянием данного лица и наступившими последствиями установлена не будет, то исключается и ответственность.

Поскольку причинная связь возникает в процессе взаимодействия явлений, то ее первым условием должна быть определенная временная последовательность деяния и последствия. Деяние должно предшествовать по времени противоправному последствию. Только в таком случае оно может создать реальную возможность наступления последствий. Отсутствие указанной последовательности свидетельствует о том, что действие или бездействие нельзя рассматривать в качестве причины наступившего последствия.

Чтобы данное деяние могло быть признано причиной наступления определенного противоправного последствия, оно должно являться главной и в то же время непосредственной причиной наступления данного последствия.

При установлении причинной связи действие или бездействие может рассматриваться в качестве причины лишь при условии, что наступившее последствие является неизбежным. Только тогда оно является причиной наступившего результата.

Таким образом, под причинной связью в административном праве понимается такая объективная связь между противоправным деянием и наступившим последствием, при которой действие или бездействие предшествует по времени последствию, подготавливает и определяет реальную возможность его наступления и является главной и непосредственной причиной.

Время совершения административного правонарушения не всегда указывается в качестве обязательного признака объективной стороны его состава. Вместе с тем для отдельных составов данный признак является конструктивным, например, ст. 5.9 КоАП РФ предусматривает ответственность за нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности.

Под *способом* совершения административного правонарушения, как правило, понимается совокупность приемов, определенный порядок, последовательность движений, используя которые, правонарушитель реализует свое намерение. Способ совершения административного правонарушения неразрывно связан с самим деянием. Он указывает, каким путем совершается противоправное действие.

В ряде случаев безразлично, каким способом совершается правонарушение, поэтому этот признак законодателем не включается в норму права, но в некоторых — широко определяет действие и способы совершения административного правонарушения. Так, устанавливая ответственность за мелкое хищение, законодатель в качестве конструктивного признака указывает способ совершения. Анализ ст. 7.27 КоАП позволяет сделать вывод, что хищение признается мелким, если оно совершено не

насильственным способом, а в случае насильственных действий должно квалифицироваться как грабеж или разбой.

Средства совершения правонарушения — это различные орудия, предметы, приспособления и вещества, при помощи которых совершаются правонарушения.

Время, место и способ — объективные признаки административного правонарушения, закономерно вытекающие из самой его природы. Вне времени, пространства и способа их совершения не может быть противоправных деяний. Только взаимосвязь деяния с его пространственно-временными признаками определяет противоправность правонарушения.

Таким образом, всякое правонарушение совершается только в определенное время, в определенном месте и определенным способом.

Оговаривая специально время, место и способ совершения правонарушения в норме права, законодатель тем самым вводит их в состав как конструктивные признаки. В этом случае они становятся необходимыми для данного состава правонарушения. Но когда время, место и способ совершения не предусмотрены в качестве признаков, изменяющих квалификацию административного правонарушения, то они могут играть роль общих отягчающих или смягчающих ответственность за административное правонарушение обстоятельств, которые имеют важное значение для индивидуализации ответственности (ст.ст. 4.1, 4.2 КоАП РФ).

Таким образом, время, место и способ совершения административного правонарушения являются признаками любого противоправного деяния, а в случае включения их в норму права — состава административного правонарушения.

Субъект административного правонарушения.

Для признания лица, совершившего противоправное деяние, субъектом административного правонарушения необходимо установить, что оно по своему психическому состоянию и возрасту имело возможность правильно ориентироваться в происходящих событиях и явлениях окружающей действительности.

Вместе с тем лицо может быть привлечено к административной ответственности лишь по достижении определенного возраста, когда к моменту совершения правонарушения обладает таким уровнем сознания, физическим и психическим развитием, которые позволяют ему правильно оценить общественную значимость и смысл совершенного правонарушения.

Согласно ст.2.3 КоАП РФ административной ответственности подлежат лица, которым до совершения административного правонарушения исполнилось 16 лет. Отметим, что хотя в законе четко определен шестнадцатилетний возраст наступления административной ответственности, но иногда из требований закона логически вытекает, что субъектом административного проступка может быть только лицо, достигшее 18-летнего возраста. Например, в таких проступках, как доведение несовершеннолетнего до состояния опьянения, утрата воинского билета, субъектом может быть только совершеннолетнее лицо.

В случае совершения ряда нарушений общественного порядка подростками в возрасте до 16 лет ответственность несут родители или лица, их заменяющие.

Субъектом административного правонарушения может быть только вменяемое лицо. Вменяемость наряду с достижением установленного законом возраста выступает в качестве необходимого условия административной ответственности. Общеизвестно, что поведение людей детерминировано их общественным бытием. Однако признание детерминированности человеческого поведения не исключает активного воздействия сознания и воли человека на окружающий мир.

Таким образом, субъектом административного правонарушения признается физическое, вменяемое лицо, достигшее к моменту совершения правонарушения установленного законом возраста.

В административном праве существует понятие так называемого специального субъекта. Это лицо, обладающее наряду с общими признаками субъекта (вменяемость, достижение определенного возраста) также дополнительными признаками, обязательными для данного состава административного правонарушения. Они подчеркивают специфику отдельных правонарушений и прямо указаны законодателем в административно-правовой норме. Отсутствие их исключает и сам состав правонарушения.

Определение в каждом конкретном деянии установленных для специальных субъектов специфических особенностей имеет не только теоретическое, но и практическое значение, ибо за определенный вид правонарушений лицо, не обладающее специальными признаками, не может быть привлечено к административной ответственности.

Анализ статей КоАП РФ позволяет заключить, что в административном законодательстве все признаки, характеризующие специального субъекта, можно объединить в определенные группы:

1) признаки, характеризующие трудовые, служебные обязанности некоторых категорий работников: а) работники торговли и общественного питания, механики и др.; б) должностные лица; в) руководители, заместители руководителей, главные энергетики, начальники цехов и служб предприятий, объединений, учреждений и организаций; капитаны иностранных судов; капитаны или другие лица командного состава судна и т. д.; г) механизаторы; д) рабочие, служащие, члены производственно-кооперативных объединений;

2) признаки, характеризующие специальные обязанности граждан: военнообязанные, призывники, иностранные граждане и лица без гражданства, родители или лица, их заменяющие, а также водители, судоводители, землепользователи, лица, имеющие разрешение органов внутренних дел на хранение или перевозку огнестрельного оружия, и др.;

3) признаки, характеризующие состояние субъекта: венерические заболевания, опьянение;

4) — признаки, характеризующие прошлую антисоциальную деятельность: поднадзорные, злостные нарушители, лица, совершившие правонарушение повторно в течение года после привлечения к административной ответственности.

В соответствии со ст. 2.6 КоАП РФ, находящиеся на территории РФ иностранные граждане и лица без гражданства подлежат административной ответственности на общих основаниях с гражданами РФ. Вопрос об ответственности за административные правонарушения, совершенные на территории РФ иностранными гражданами, которые согласно действующим законам и международным договорам РФ пользуются иммунитетом от административной юрисдикции РФ, разрешается дипломатическим путем. Вместе с тем иностранные граждане и лица без гражданства являются специальными субъектами некоторых административных проступков, например при нарушении ими правил пребывания в РФ, а также транзитного проезда через территорию РФ.

В статьях Общей части КоАП законодатель многократно называет признаки субъектов правонарушений. Они не включены в составы правонарушений, не являются их конструктивными признаками, но имеют большое юридическое значение.

Так, статья 2.3 КоАП РФ устанавливает, что дела о правонарушениях несовершеннолетних, как правило, рассматриваются комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В части 1 ст. 2.5 КоАП РФ сказано: «Военнослужащие и призванные на сборы военнообязанные, а также лица рядового и начальствующего составов органов внутренних дел несут ответственность за административные правонарушения по дисциплинарным уставам». Эти признаки субъектов административной ответственности не влияют на квалификацию правонарушения, но имеют значение для выбора вида и размера взыскания, порядка их применения. Они необходимы для индивидуализации административной ответственности, более эффективного применения мер воздействия к правонарушителям.

Обобщая эту группу признаков можно выделить особого субъекта правонарушения. Это совокупность предусмотренных законом признаков, характеризующих лицо, совершившее правонарушение, не входящих в составы правонарушений, но влияющих на индивидуализацию ответственности.

Таким образом, при классификации субъектов следует выделять общие, специальные, особые субъекты. Это будет индивидуализировать применение административных наказаний, повышать эффективность в предупреждении и организации борьбы с правонарушениями, обеспечивать гарантии прав и законных интересов граждан.

Субъективная сторона административного правонарушения.

Субъективная сторона административного правонарушения — это внутреннее, психическое отношение лица к совершаемому им общественно вредному деянию и его последствиям. Ее психологическое содержание раскрывается с помощью таких юридических признаков, как вина, мотив и цель, представляющих различные формы психической активности, органически связанные между собой и зависимые друг от друга.

Административная ответственность может иметь место лишь в том случае, если лицо признано виновным в совершении административного правонарушения. Ответственность только при наличии вины — важнейший принцип административного права (ч.1 ст.1.5 КоАП РФ).

Вина есть психическое отношение лица к своим противоправным деяниям и их последствиям в форме умысла или неосторожности. Вина необходимое условие административной ответственности.

Форма вины — это установленное административным законом определенное взаимоотношение (сочетание) элементов сознания и воли совершившего правонарушение лица, характеризующее его психическое отношение к содеянному, выраженное в форме умысла или неосторожности.

В 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.

Умысел может быть прямым и косвенным. Прямой умысел — форма вины, при которой совершившее правонарушение лицо сознавало противоправный характер своего действия или бездействия, предвидело его вредные последствия и желало их наступления.

Сознание противоправности деяния и предвидение его вредных последствий составляют интеллектуальный момент прямого умысла, а желание наступления этих

последствий — волевой момент. Сознание противоправного характера совершаемого деяния означает понимание его фактического содержания, запрещения его административным законом. Предвидение вредных последствий — это представление виновного о вреде, который причинит его деяние. При прямом умысле оно включает представление о фактическом содержании предстоящих изменений в объекте правонарушения, понимание их социального значения.

Волевой момент прямого умысла, характеризующий направленность воли субъекта, определяется как желание наступления вредных последствий. Оно заключается в стремлении к определенным последствиям, которые могут наступать.

Данное определение умысла ориентировано на правонарушения с материальным составом. Поэтому желание связывается в нем только с вредными последствиями. Но значительная часть известных административному законодательству правонарушений имеет формальный состав, и соответствующие деяния часто не причиняют никакого материального вреда. В таких составах предметом желания являются сами действия или бездействие. Так, субъект мелкого хулиганства, сознавая, что его действия нарушают общественный порядок и спокойствие граждан, тем не менее совершает их.

Характеристика неосторожной вины содержится в ч. 1 ст. 2.2 КоАП РФ. Деяние признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия или бездействия, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Форма вины в конкретных правонарушениях либо указывается в диспозициях статей Особенной части КоАП РФ, либо подразумевается. Характер действий, а в ряде случаев и цель, свидетельствует о том, что данное правонарушение может быть совершено только умышленно. К таким проступкам относятся, например, мелкое хищение (ст. 7.27 КоАП РФ), ибо нельзя совершить мелкое хищение по неосторожности.

Вина лица всегда выражается в совершении определенных общественно вредных деяний. Объективные признаки административного проступка при этом выступают в единстве с субъективными. Установление субъективной стороны состава административного проступка есть завершающий момент в его квалификации, в процессе которой решается вопрос о виновности. Субъективная сторона определяется через вину — сознание противоправного деяния, предвидение либо не предвидение возможности наступления вредных последствий. Однако незнание административного законодательства не освобождает виновных от административной ответственности.

Мотив и цель административного правонарушения образуют самостоятельные признаки субъективной стороны его состава. Они влияют на формирование умысла, его направленность и приведение в исполнение. Мотив административного правонарушения — это осознанное побуждение лица, которое вызывает у него решимость совершить правонарушение и руководит им при его осуществлении. Основу его составляют потребности: положительные и отрицательные. Мотив административного правонарушения, как правило, составляют отрицательные потребности. Он всегда проходит через сознание и волю человека и обычно характерен для административных правонарушений, совершаемых с прямым умыслом.

Однако мотив может быть и при совершении административных правонарушений с косвенным умыслом. Что касается неосторожных правонарушений, то они совершаются без мотива.

Другим факультативным признаком субъективной стороны состава административного правонарушения является цель. Цель — это то, к чему стремится правонарушитель, чего он хочет достичь.

§ 3. Понятие и цели административного наказания

На основании ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ административное наказание является обязательным признаком любого административного правонарушения, выражает качественное содержание административной ответственности.

Материальным основанием его применения является факт виновно совершенного физическими и (или) юридическими лицами административного правонарушения, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность, а также отсутствие обстоятельств, исключающих административную ответственность. Процессуальным основанием является, верно, с точки зрения закона, составленные акты, фиксирующие административное правонарушение (например, протокол об административном правонарушении), примененные меры административного пресечения (например, протокол об административном задержании) и (или) меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (например, личный досмотр), а также вынесенное постановление об административном наказании.

Административное наказание наполняет и конкретизирует санкцию правоохранительной административно-правовой нормы. Содержание административного наказания составляют установленные законом принудительные мероприятия, состоящие, как правило, в обременении правонарушителя дополнительными обязанностями либо ограничениями его прав и свобод, влекущие для него неблагоприятные последствия.

Административное наказание отличается от уголовного и дисциплинарного наказания, обладая следующими отличительными признаками:

- является мерой государственного принуждения в виде административной ответственности;
- устанавливается и применяется на основании федерального закона, законов субъектов Российской Федерации и только за совершение административного правонарушения;
- применяется к физическим и юридическим лицам;
- налагается судом, а также многочисленными органами административной юрисдикции и их должностными лицами;
- может налагаться на месте совершения административного правонарушения;
- имеет экономико-правовой механизм стимулирования добровольного исполнения правонарушителем.

Понятие административного наказания, его виды и содержание определяются исключительно юридическими нормами главы 3 КоАП РФ, а порядок назначения административного наказания установлен только в главе 4 КоАП РФ.

Так, в соответствии ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ административным наказанием является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Как мера административной ответственности административное наказание выражается в двух компонентах: в видах наказания и содержания каждого из них.

Перечень видов административных наказаний установлен в ст. 3.2 КоАП РФ.

Содержание административных наказаний состоит в объеме ограничений, лишений субъективных прав или благ лица, к которому они применяются и устанавливаются в отдельных нормах (ст. 3.4 — ст. 3.14 КоАП РФ), определяющих кроме этого понятие соответствующего вида административного наказания, обстоятельства исключаящие его назначение и круг субъектов правоохранительной деятельности уполномоченных его назначать. Так, например, применение административного ареста влечет краткосрочное лишение свободы физического лица, не может применяться к беременным женщинам и назначается только судьей (ст. 3.9 КоАП РФ).

Суть наказания — кара, определенное возмездие за неблагоприятное социальное поведение. Разумеется, административному наказанию присущ воспитательный характер. Выражается это в процессе взаимодействия лица, привлекаемого к административной ответственности и субъекта правоохранительной деятельности на стадии рассмотрения и принятия решения по делу об административном правонарушении, вынесения постановления о назначении наказания, а также обязанности исполнить это решение правонарушителем.

Однако природа административного наказания состоит в принудительном склонении правонарушителя, в указанные законом сроки, исполнить решение субъекта правоохранительной деятельности. Добровольное исполнение правонарушителем наложенного на него наказания (например, своевременная оплата штрафа) не меняет принудительной сущности этой меры, т. к. в обратном случае государство всегда оставляет за собой право принудить виновного претерпеть правоограничения, вытекающие из назначенного к нему наказания (например, снять с банковского счета сумму неуплаченного вовремя административного штрафа или изъять имущество виновного в соответствующем размере и т. д.).

Цель административного наказания — предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем (частная превенция), так и другими лицами (общая превенция) (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ).

Частная превенция достигается путем создания индивидуальных неблагоприятных последствий для правонарушителя. Общая превенция достигается реализацией принципа неотвратимости административной ответственности за каждый установленный факт противоправного деяния, таким образом, снижая вероятность массовых случаев совершения административных правонарушений.

На основании ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица. Проявление принципа гуманизма вытекает из положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятой в 1950 году¹. Статья 3 Конвенции устанавливает, что: «Никто не должен подвергаться пыткам или бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию».

Вместе с тем положение ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ достаточно спорно, поскольку государственное и общественное осуждение, заложенное в сущности административного наказания, должно с неизбежностью отражаться на психическом состоянии человека, а также на деловой репутации юридического лица. Быть привлеченным к административной ответственности для человека должно быть стыдным, а для руководства юридического лица означать определенное недоверие к их деятельности. Иначе

¹ СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

административная ответственность превращается в простую формальность, не выполняющая функции указанные ниже.

Административное наказание выполняет следующие функции:

— карательную, которая связана с формированием особого состояния правонарушителя в процессе исполнения административного наказания. Ограничения личного (ст. 3.9 КоАП РФ «Административный арест»), имущественного (ст. 3.5 КоАП РФ «Административный штраф»), организационного (ст. 3.12 КоАП РФ «Административное приостановление деятельности»), психического (ст. 3.4 КоАП РФ «Предупреждение») или иного характера должны вызывать отрицательные эмоции у правонарушителя, порождать связь между ними и совершенным административным правонарушением;

— превентивную, которая заключается в удержании субъекта права от совершения административного правонарушения или преступления. Эта функция направлена на субъект права и вытекает из административно-правовой санкции содержащей разнообразные виды и меры административного наказания. Само существование административно-правовой санкции снижает вероятность совершения административного правонарушения, а ее применение в отношении правонарушителя, воздействует на будущее более устойчивое правомерное поведения этого лица;

— регулятивную, образуя форму и содержания должного поведения субъектов правоохранительной деятельности и правонарушителя после принятия решения об административном наказании. Например, ст. 31.5 КоАП РФ устанавливает право судей, органов, должностных лиц, вынесших постановление о назначении административного наказания, устанавливать отсрочку и рассрочку исполнения соответствующего постановления, а ст. 32.2 КоАП РФ регулирует правила исполнения постановления о наложении административного штрафа правонарушителем;

— правоохранительную, которая как и превентивная функция, проявляется в санкции административно-правовой нормы, но направлен на защиту охраняемых законом общественных отношений. Факт ее существования предполагает угрозу или реальное наступление нежелательных последствий за соответственно, возможное или совершенное противоправное поведение. В первом случае реализуется общая превенция административного правонарушения, во втором частная. Например, наличие санкции в ст. 20.1 КоАП РФ предполагает угрозу наложения административного штрафа или административного ареста, таким образом, останавливая маргинальных лиц совершить мелкое хулиганство, а если административное правонарушение совершено, применение одно из указанных наказаний нацелено на предупреждение нового противоправного деяния; (объект);

— воспитательную, которая направлен на изменение сознания и поведения участников правоотношений. Длительный процесс осознанного ограничения свободы в поведении субъектов права, основанных на общей и частной превенции, формирует стойкую привычку должного, а значит, правомерного поведения, является надежной основой предупреждения административных правонарушений;

— восстановительную, возвращающая нарушенные общественные отношения в прежнее (правомерное) состояние. Это происходит как минимум двумя путями. Первый путь, исключение правонарушителя продолжать участвовать в общественных отношениях. Например, применение к физическому лицу административного наказания в виде запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения, а к юридическому лицу - административного приостановления деятельности. Второй путь, изменение сознания и поведения правонарушителя

в настоящем, что вытекает из воздействия воспитательной функции административного наказания, направленной на формирования правомерного поведения в будущем.

С воспитательной и восстановительной функцией тесно связано состояние наказанности, возникающее после исполнения административного наказания, которое, на основании ст. 4.6 КоАП РФ снимается лишь через год со дня окончания исполнения постановления о назначении наказания. Состояние административной наказанности имеет значение при решении вопроса о назначении наказания при повторном совершении однородного административного правонарушения и рассматривается в качестве обстоятельства, отягчающего ответственность. Такой подход является оправданным и, с позиции частной превенции, служит способом выбора более эффективного административного наказания, чем ранее назначенного.

§ 4. Система и виды административных наказаний

Система административных наказаний образуется множеством относительно самостоятельных элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образуя целостное, единство. Первичным элементом указанной системы выступает административное наказание определенного вида.

КоАП РФ создана стройная система административных наказаний, различающихся по степени тяжести и способу воздействия на правонарушителя.

Статья 3.2 КоАП устанавливает следующие виды административных наказаний:

- 1) предупреждение;
- 2) административный штраф;
- 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- 4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- 5) административный арест;
- 6) административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства;
- 7) дисквалификация;
- 8) административное приостановление деятельности;
- 9) обязательные работы;
- 10) административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Данный перечень административных наказаний образует и систему, которая характеризуется рядом особенностей.

Во-первых, расположены административные наказания по степени тяжести, от наименьшей к наибольшей. Однако введение новых административных наказаний (п. 9–10) нарушают эту закономерность. Предположительно, законодатель счел более удобным сохранить привычные пункты видов административных наказаний на своих местах, в ущерб силе их тяжести, но в угоду сложившейся за многие годы практики.

В профессиональной литературе встречаются точки зрения, указывающие на меньшую тяжесть дисквалификации административному аресту. Эта позиция спорная т. к., дисквалификация по своей природе существенно ограничивает или вовсе лишает правонарушителя прямо осуществлять управленческие функции на достаточно длительный срок (от полгода до трех лет), что неминуемо ведет к существенным имиджевым и материальным потерям. Административный арест выводит человека из привычных общественных связей глубже, однако на гораздо меньший срок (от одних до пятнадцати суток).

Во-вторых, в отношении юридического лица могут применяться только те виды административных наказаний, которые указаны п.п. 1-3 ст. 3.2 КоАП РФ.

Административные наказания, перечисленные в п. 3 — 10 названной выше статьи, устанавливаются и применяются только нормами особенной части КоАП РФ. Предупреждение (п. 1) и административный штраф (п. 2) устанавливаются как в КоАП РФ, так и в законах субъектов РФ об административных правонарушениях.

В-третьих, система административных наказаний является уникальной, только КоАП РФ и никакой другой правовой акт не может установить перечень административных наказаний. Это позволяет обеспечить надежный порядок в системе административных наказаний, единство его понимания, применения и недопущение нарушений в процессе изменений и (или) дополнений закона.

В-четвертых, дифференцирует административные наказания на основные (п.п. 1, 2, 4, 5 7 — 9) и дополнительные (п.п. 3, 6, 10), причем последние могут устанавливаться и применяться в качестве основного и дополнительного наказания. За конкретное административное правонарушение может быть назначено одно основное либо одно основное и одно из дополнительных наказаний, указанных в санкции применяемой статьи КоАП РФ.

При таком использовании административных наказаний, нейтрализуется конфликт правила «*non bis in idem*», согласно которому никто не может быть наказан дважды за одно и то же нарушение. Оно является универсальным принципом законодательного регулирования юридической ответственности и закреплено в актах международного права (п. 7 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах¹, п. 1 ст. 4 Протокола № 7 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод²), Конституции РФ (ч. 1 ст. 50), УК РФ (ч. 2 ст. 6), а так же КоАП РФ (ч. 5 ст. 4.1).

Поэтому одновременное применение двух основных либо двух дополнительных наказаний не допускается.

В-четвертых, эта система включает наказания морально-психологического (п. 1), организационно-ограничительного характера (п.п. 4, 7–10), денежные и имущественные наказания (п. 2 и 3) и физические (п. 5 и 6).

Виды административных наказаний.

Предупреждение (ст. 3.4 КоАП РФ) — административное наказание, выраженное в официальном порицании физического или юридического лица в письменной форме. Оно устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда охраняемым законом общественным отношениям.

Предупреждение предполагает разъяснение нарушителю необходимости соблюдать установленные правила, что предполагает контактный способ взаимодействия между субъектом правоохранительной деятельности и правонарушителем. Не следует путать этот вид наказания и устное предупреждение (замечание). Различаются они по своей юридической природе. Применение первого влечет административную ответственность, второго — нет.

Значимость применения предупреждения как меры административного наказания заключается последующем состоянии наказанности, что, в случае повторного (в течение года) совершения родового административного правонарушения, влечет более строгую меру административного наказания.

¹ ВВС СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

² СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

Предупреждение как вид административного наказания назначается судьями и всеми административно-юрисдикционными органами (их должностными лицами).

Административный штраф (ст. 3.5 КоАП РФ) является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан в размере, не превышающем пяти тысяч рублей, для должностных лиц — пятидесяти тысяч рублей, для юридических лиц — одного миллиона рублей. Указанные суммы являются общими, однако ч. 1 ст. 3.5 КоАП РФ устанавливает перечень составов административных правонарушений, за которые суммы административных штрафов для всех видов субъектов административного правонарушения существенно выше.

Законодатель пользуется термином «административный штраф», таким образом, указывая на отличие его от штрафа, назначаемого в качестве уголовного наказания.

Административный штраф является самым распространенным видом административного наказания и включен в содержание административно-правовых санкций подавляющего большинства норм КоАП РФ и законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

Величина административный штраф в санкциях не всегда устанавливается точных суммах и может выражаться в величине, кратной:

1) стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения;

2) сумме неуплаченных и подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения налогов, сборов или таможенных пошлин, либо сумме незаконной валютной операции, либо сумме денежных средств или стоимости внутренних и внешних ценных бумаг, списанных и (или) зачисленных с невыполнением установленного требования о резервировании, либо сумме валютной выручки, не проданной в установленном порядке, либо сумме денежных средств, не зачисленных в установленный срок на счета в уполномоченных банках, либо сумме денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию, либо сумме денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица, либо сумме неуплаченного административного штрафа;

3) сумме выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено административное правонарушение, за календарный год, предшествующий году, в котором было выявлено административное правонарушение, либо за предшествующую дате выявления административного правонарушения часть календарного года, в котором было выявлено административное правонарушение, если правонарушитель не осуществлял деятельность по реализации товара (работы, услуги) в предшествующем календарном году;

4) сумме выручки правонарушителя, полученной от реализации товара (работы, услуги) вследствие неправомерного завышения регулируемых государством цен (тарифов, расценок, ставок и тому подобного) за весь период, в течение которого совершалось правонарушение, но не более одного года;

5) начальной (максимальной) цене государственного или муниципального контракта при размещении заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд;

6) сумме излишнего дохода либо сумме убытков, которых лицо избежало в результате неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком;

7) незадекларированной сумме наличных денежных средств и (или) стоимости денежных инструментов и т. д.

Размер административного штрафа не может быть менее ста рублей, а за совершение административного правонарушения в области дорожного движения — менее пятисот рублей.

При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного административного штрафа невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до шести месяцев (ч. 1 ст. 31.5 КоАП РФ). Так же, с учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена на срок до трех месяцев (ч. 2 ст. 31.5 КоАП РФ).

Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством РФ.

Административный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

Административный штраф применяется судьями и всеми административно-юрисдикционными органами (их должностными лицами).

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст. 3.7 КоАП РФ) представляет собой принудительное безвозмездное обращение в государственную собственность не изъятых из оборота вещей.

Конфискация как мера административной ответственности имеет следующие признаки:

— конфискуемое имущество должно быть в законной собственности у правонарушителя, а не другого лица;

— конфискация означает безвозмездный переход права собственности (владения, пользования и распоряжения) на него к государству;

— такой переход производится принудительно, вопреки воли собственника и на основании решения суда.

Конфискация не применяется к охотничьему оружию, боевым припасам, другим дозволенным орудиям охоты или рыболовства, если они принадлежат и используются лицами, для которых охота или рыболовство является основным законным источником средств к существованию.

Не является конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения:

— подлежащих, в соответствии с федеральным законом, возвращению их законному собственнику;

— изъятых из оборота либо находившихся в противоправном владении у лица, совершившего административное правонарушение.

Конфискация не может применяться к лицам, для которых охота является основным источником существования.

Конфискация применяется только по решению суда.

Лишение специального права (ст. 3.8 КоАП РФ) представляет собой «лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права».

В настоящий момент в особенной части КоАП выделяет следующие виды лишения специального права:

- управления транспортным средством;
- охоты;
- управления судном (в том числе маломерным);
- на эксплуатацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств;
- на приобретение и хранение или хранение и ношение оружия и патронов к нему.

Такая мера административной ответственности устанавливается:

- за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ;
- за уклонение от исполнения иного административного наказания, назначенного за нарушение порядка пользования этим правом, в случаях, предусмотренных Особенной частью КоАП;
- за нарушение, установленного в соответствии с законодательством об исполнительном производстве, временного ограничения на пользование ранее предоставленным специальным правом.

Лишение специального права не может применяться путем лишения права:

- на управление транспортного средства к лицу, которое пользуется им в связи с инвалидностью, за исключением случаев совершения административных правонарушений в сфере безопасности дорожного движения, предусмотренных отдельными статьями главы 12 КоАП РФ.

- осуществлять охоту к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию, за исключением нарушения сроков охоты, установленных соответствующими правилами.

Лишение специального права назначается только судьей на срок от одного месяца и до трех лет.

Административный арест (ст. 3.9 КоАП РФ) заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества.

Условия изоляции обеспечиваются в местах отбывания административного ареста, к которым относятся:

- отдельное помещение изолятора временного содержания;
- специальный приемник для содержания лиц подвергнутых административному аресту.

Указанные помещения находятся в ведении МВД России.

Административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться:

- к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам I и II групп. В данном случае применяется принцип гуманизма;
- к военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета РФ, ОВД, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, органов принудительного исполнения

РФ, войск национальной гвардии РФ, Государственной противопожарной службы и таможенных органов. Ограничение применения административного ареста связано с особым профессиональным статусом указанных должностных лиц, исполнением публичной правоохранительной функции. Административный арест в этом случае заменяется административным штрафом и возбуждением дисциплинарного производства по месту государственной службы соответствующего должностного лица.

Административный арест назначается только судом и устанавливается на срок до пятнадцати суток, а за нарушения общественных отношений, прямо указанных в части 1 ст. 3.9 КоАП РФ, до тридцати суток.

Срок административного задержания включается в срок административного ареста.

На основании ч. 5 ст. 32.8 КоАП РФ исполнение постановления об административном аресте может быть приостановлено на срок до семи суток или прекращено судьей на основании письменного заявления лица, подвергнутого административному аресту, в случае возникновения тяжелого заболевания (состояния здоровья), смерти близкого родственника или близкого лица либо чрезвычайной ситуации, причинившей значительный материальный ущерб лицу, подвергнутому административному аресту, или его семье, а также на основании медицинского заключения о наличии у лица, подвергнутого административному аресту, заболевания, травмы или увечья, препятствующих отбыванию административного ареста. Срок приостановления административного ареста не засчитывается в срок отбывания административного ареста.

Процедура исполнения административного ареста, а также порядок его отбывания регулируется Федеральным законом от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» и на его основе Приказом МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста».

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина и лица без гражданства (ст. 3.10 КоАП РФ) заключается в принудительном или контролируемом перемещении указанных лиц через Государственную границу РФ за пределы, а в случаях, предусмотренных законодательством РФ, в их контролируемом самостоятельном выезде.

Административное выдворение за пределы РФ как мера административного наказания устанавливается только в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения указанными лицами административного правонарушения при въезде в РФ — должностными лицами Пограничной службы ФСБ России.

При назначении рассматриваемого административного наказания судья обязан принять решение о принудительном выдворении иностранного гражданина (лица без гражданства) за пределы РФ или его контролируемом самостоятельном выезде из Российской Федерации.

В целях исполнения назначенного административного наказания в виде принудительного выдворения, судья вправе применить к иностранным гражданам и лицам без гражданства содержание в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Административное наказание в виде **контролируемого** самостоятельного выезда из РФ может быть назначено в случае осуществления административного выдворения за пределы РФ за счет средств таких иностранного гражданина или

лица без гражданства либо за счет средств пригласившего их органа, дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства, гражданином которого является выдворяемый иностранный гражданин, международной организации либо ее представительства, физического или юридического лица, указанных в ст. 16 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Административное выдворение за пределы РФ не может применяться к военнослужащим — иностранным гражданам.

Следует отличать депортацию иностранных граждан и лиц без гражданства и их административное выдворение.

Депортацией за пределы РФ считается принудительный выезд указанных выше лиц из России в другое государство, в случае утраты ими законного права на проживание в РФ. В отличие от административного выдворения депортация не считается административным наказанием и применяется только при одном условии: отсутствуют законного основания для проживания в России.

Отличия депортации от административного выдворения за пределы РФ:

— депортация является мерой административного пресечения, административное выдворение за пределы РФ — видом административного наказания;

— административное выдворение за пределы РФ применяется на основании решения суда или административно-юрисдикционного органа, как результат соответствующего производства по делу об административном правонарушении. Решение о депортации принимается начальником ГУВМ МВД России или его заместителем, руководителем (начальником) территориального органа МВД России на региональном уровне или его заместителем на основании проекта решения о депортации и прилагаемых к нему материалов;

— порядок исполнения решения об административном выдворении за пределы РФ регулируется нормами КоАП РФ, порядок депортации — Приказом МВД России от 24 апреля 2020 г. № 239 «Об утверждении Порядка депортации иностранных граждан и лиц без гражданства Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами»¹.

— добровольный выезд за пределы РФ при депортации не влечет для иностранного гражданина или лица без гражданства каких-либо правовых последствий. Применения административного выдворения за пределы РФ влечет запрет въезжать на территорию РФ в течение пяти лет со дня соответствующего выдворения.

Дисквалификация (ст. 3.11 КоАП РФ) заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта РФ, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ, а также иные должности, указанные в вышеназванной норме КоАП РФ.

¹ Об утверждении Порядка депортации иностранных граждан и лиц без гражданства Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами : приказ МВД России от 24 апреля 2020 г. № 239 (ред. от 06.08.2021).

Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей на срок от шести месяцев до трех лет.

Решение судьи о назначении дисквалификации оформляется постановлением о дисквалификации, которое должно быть немедленно исполнено лицом, привлеченным к административной ответственности, путем прекращения управления юридическим лицом. Договор (контракт) с дисквалифицированным лицом на осуществление им деятельности по управлению юридическим лицом расторгается.

В целях обеспечения учета лиц, в отношении которых имеются вступившие в законную силу постановления о дисквалификации, формируется реестр дисквалифицированных лиц. На основании Постановления Правительства РФ от 3 июля 2014 г. № 615 «Об установлении размера платы за предоставление сведений из реестра дисквалифицированных лиц, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ» ведение реестра дисквалифицированных лиц осуществляется Федеральной налоговой службой РФ.

Сведения, содержащиеся в реестре дисквалифицированных лиц, являются открытыми для всеобщего ознакомления.

Административное приостановление деятельности (ст. 3. 12 КоАП РФ) заключается во временном прекращении:

- деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую функцию без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков;

- эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Основанием для применения данного вида наказания является:

- угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды;

- совершение административного правонарушения в области предметов, оборот которых ограничен федеральным законодательством;

- совершение административных правонарушений в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения;

- совершения административных правонарушений в области общественного порядка и общественной безопасности и других сферах, установленных нормами особенной части КоАП РФ.

Административное приостановление деятельности назначается в том случае, если иные меры административной ответственности не способны обеспечить достижение цели административного наказания.

Административное приостановление деятельности назначается судом, а в сфере промышленной безопасности соответствующим органом (его должностным лицом), на срок до девяноста суток. Срок административного приостановления деятельности исчисляется с момента фактического приостановления соответствующей деятельности.

Постановление судьи, органа, должностного лица, назначивших административное наказание в виде административного приостановления деятельности, исполняется судебным приставом-исполнителем немедленно после вынесения такого постановления.

В целях скорейшего возобновления предпринимательской деятельности, ее административное приостановление может быть досрочно прекращено судьей, органом, должностным лицом, назначившими это административное наказание, по ходатайству административно наказанного лица или Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Однако это возможно только в том случае, если будет установлено, что обстоятельства, послужившие основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности, устранены. При этом судьей, органом, должностным лицом, запрашивается заключение должностного лица, составившего протокол об административном правонарушении, в котором подтверждаются или опровергаются сведения об устранении обстоятельств, послуживших основанием для назначения рассматриваемого административного наказания (ч. 3 ст. 32.12 КоАП РФ).

Обязательные работы (ст. 3.13 КоАП РФ) заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ.

Обязательные работы назначаются только судьей на срок от двадцати до двухсот часов и отбываются не более четырех часов в день. На основании письменного заявления лица, которому назначено соответствующее административное наказание, максимальное время обязательных работ в выходные дни и дни, когда лицо, которому назначено административное наказание в виде обязательных работ, не занято на основной работе, службе или учебе, судебный пристав-исполнитель вправе увеличить до восьми часов.

Исполнение административного наказания в виде обязательных работ осуществляется в организациях, включенных в соответствующий перечень. Этот перечень утверждается постановлениями глав муниципальных образований¹.

На администрацию организации, в котором назначено исполнение административное наказание в виде обязательных работ, возлагаются контроль за выполнением правонарушителем определенных для него работ, уведомление судебного пристава-исполнителя о количестве отработанных часов или об уклонении правонарушителя от исполнения наказания.

Обязательные работы не применяются к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, инвалидам I и II групп, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, войск национальной гвардии РФ, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, органов принудительного исполнения РФ, Государственной противопожарной службы и таможенных органов.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (ст. 3.14 КоАП РФ) заключается во временном запрете гражданину на посещение таких мест в дни проведения официальных спортивных соревнований и устанавливается за нарушения правил, действующих на основании Постановления Правительства РФ от 16 декабря 2013 г. № 1156

¹ Например: Постановление Администрации города Южно-Сахалинска от 29 июля 2019 г. № 2219-па «Об утверждении Перечня организаций, в которых лица, которым назначено административное наказание в виде обязательных работ, отбывают обязательные работы» // Южно-Сахалинск сегодня. 2019. 22 августа. № 52.

«Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований».

Этот вид административного наказания назначается только судьей, на срок от шести месяцев до семи лет.

Постановление об административном запрете на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения исполняется лицом, привлеченным к административной ответственности.

В целях обеспечения исполнения рассматриваемого административного наказания органы внутренних дел ведут учет лиц, которым назначен указанный вид административного наказания. Соответствующий список размещен в открытом доступе на официальном сайте МВД России.

§ 5. Правила назначения административных наказаний

Соблюдение правил назначения административного наказания важная часть производства по делу об административном правонарушении т.к. связана с выбором наиболее эффективной меры административной ответственности, способной достичь ее цели — предупреждения совершения нового правонарушения. Для этого судья, орган, должностное лицо при назначении административного наказания обязаны учитывать положения главы 4 КоАП РФ.

В целях реализации принципов справедливости, а значит, индивидуализации наказания в отношении правонарушителя учитываются:

- характер совершенного административного правонарушения. В этом случае во внимание принимаются детали правонарушения (длительность и интенсивность противоправного поведения), степень его общественной опасности, наличие причиненного вреда и его размер, а также форма вины (умысел или неосторожность);

- личность виновного. В этом случае имеет значение возраст, семейное положение, отношение к семье и детям, образование, профессия, должность, место работы, материальное положение, отношение к учебе (для учащихся), наличие государственных наград, почетных званий и т. д.;

- имущественное положение, определяемое размером заработной платы, иных доходов, наличия лиц, находящихся на иждивении правонарушителя и т. д.;

- обстоятельств, смягчающих и отягчающих административную ответственность, установленные ст. 4.2 и ст. 4.3 КоАП РФ, перечень которых является открытым. Это дает право судьям, органам и должностным лицам, при назначении административного наказания, признавать иные смягчающие и отягчающие обстоятельства, не указанные в КоАП РФ.

С учетом установленных выше фактов, судья, орган, должностное лицо, рассматривающий дело об административном правонарушении, назначает вид и меру административного наказания в пределах соответствующей санкции, а в отдельных случаях еще более снизить ее размер.

Так, на основании ч. 2.2 и 3.3 ст. 4.1 КоАП РФ при наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным положением привлекаемого к административной ответственности лица, может быть назначено наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа (но не менее половины), предусмотренного соответствующей статьей раздела II КоАП РФ.

При совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение. Вместе с тем, при совершении лицом одного действия (бездействия), содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями (частями статей) КоАП РФ или законов субъектов РФ об административных правонарушениях 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 (ст. 4.4 КоАП РФ).

Эффективность административного наказания во многом зависит от оперативности его применения. В этих целях законом установлены сроки давности привлечения к административной ответственности, истечение которых исключает возможность привлечения к административной ответственности.

На основании ст. 4.5 КоАП РФ административное наказание может быть наложено не позднее 60 календарных дней, а если дело об административном правонарушении рассматривается судьей 90 календарных дней со дня совершения противоправного деяния. Это правило не распространяется на длящиеся правонарушения, сроки давности на которое начинают течь не с момента совершения административного правонарушения, а с момента его обнаружения. Согласно п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей.

Проверяя соблюдение срока давности привлечения к административной ответственности, необходимо учитывать, что КоАП РФ предусматривает единственный случай приостановления течения этого срока — удовлетворение ходатайства лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, о рассмотрении дела по месту его жительства, когда время пересылки дела не включается в срок давности привлечения к административной ответственности. В силу части 5 статьи 4.5 КоАП РФ течение названного срока приостанавливается с момента удовлетворения данного ходатайства до момента поступления материалов дела судье, в орган или должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело по месту жительства лица, в отношении которого ведется производство по делу.

За совершение ряда административных правонарушений (нарушение законодательства РФ о континентальном шельфе, таможенного, антимонопольного, валютного законодательства РФ, законодательства РФ об охране окружающей природной среды, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, о рекламе и др.) этот срок составляет один год со дня совершения административного правонарушения.

Срок давности привлечения к административной ответственности за административные правонарушения, совершенные в Антарктике, начинает исчисляться со дня поступления материалов дела в орган, должностному лицу, которые уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях.

В случае применения административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного

года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении — одного года со дня его обнаружения.

Высокоэффективное административное наказание формирует длительное правомерное поведение лица, ранее привлеченного к административной ответственности. Время проверки такой эффективности связано со сроком, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию. Согласно ч. 1 ст. 4.6 КоАП РФ в этот срок включается период со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления.

Поэтому, если аналогичное или однородное административное правонарушение совершается вновь до истечения указанного выше срока, это означает выбор другого более эффективного административного наказания, которое, на основании п. 2 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ должно быть более строгим.

Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности возместить ущерб, причиненный противоправным деянием. Судья, рассматривая дело об административном правонарушении, вправе при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба.

По делу об административном правонарушении, рассматриваемому иными уполномоченными органом или должностным лицом, спор о возмещении имущественного ущерба разрешается судом в порядке гражданского судопроизводства.

Назначение административного наказания всегда оформляется письменно в виде постановления по делу об административном правонарушении, содержание которого устанавливает ст. 29.10 КоАП РФ.

ГЛАВА 15. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ПРАВА ГРАЖДАН, ЗДОРОВЬЕ, САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОЕ БЛАГОПОЛУЧИЕ НАСЕЛЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННУЮ НРАВСТВЕННОСТЬ

§ 1. Административные правонарушения, посягающие на права граждан

Административные правонарушения распределены по главам КоАП РФ в зависимости от объекта противоправного посягательства. Родовым объектом деликтов, объединенных в главах 5, 6, Кодекса являются, соответственно: права граждан; здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, а также общественная нравственность.

Административные правонарушения, посягающие на права граждан, содержатся в главе 5 КоАП РФ. Данная глава является первой в Особенной части Кодекса, однако ее *содержательное наполнение* нередко осуществлялось *по остаточному признаку*, — в нее включались составы, которые не были отнесены законодателем к иным главам Кодекса по предметно-отраслевому признаку. Достаточно обособленными и широко охватывающими регулируемые правоотношения в составе главы являются административные правонарушения в области избирательного и трудового законодательства, в также обеспечивающие защиту семьи и детства.

Диспозиции рассматриваемых правонарушений зачастую имеют *бланкетный характер*, что обуславливает необходимость изучения широкого перечня нормативных актов, определяющих содержание и масштаб должного или возможного поведения, конкретизирующих охранительную правовую нормы.

В зависимости от родового объекта посягательства составы главы 5 КоАП РФ могут быть разделены на следующие основные группы:

1. *Посягающие на политические права граждан, порядок проведения выборов, референдумов и общероссийского голосования, порядок деятельности политических партий:*

1) *нарушения конституционных прав избирателей:* ст. 5.1 «Нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума»; ст. 5.7 «Отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме»; ст. 5.58 «Нарушение установленного законодательством о выборах и референдумах порядка выдачи открепительного удостоверения и невыполнение требований о его изъятии. Нарушение порядка использования специального знака (марки). Использование заведомо поддельных открепительного удостоверения или специального знака (марки)»;

2) *дезорганизация работы избирательных комиссий или комиссий референдума, ненадлежащее выполнение председателем и членами комиссий своих обязанностей:* ст. 5.3 «Неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума. Непредставление сведений и материалов по запросу избирательной комиссии, комиссии референдума»; ст. 5.4 «Нарушение порядка представления сведений об избирателях, участниках референдума»; ст. 5.6 «Нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной

группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации»; ст. 5.15 «Нарушение установленных законодательством о выборах и референдумах порядка и сроков уведомления избирательной комиссии о факте предоставления помещений и права на предоставление помещений для встреч с избирателями, участниками референдума»; ст. 5.22 «Незаконные выдача и получение избирательного бюллетеня, бюллетеня для голосования на референдуме, бюллетеня для общероссийского голосования»; ст. 5.25 «Непредоставление сведений об итогах голосования или о результатах выборов»; ст. 5.56 «Нарушение порядка и сроков представления и хранения документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума»; ст. 5.69 «Вмешательство в осуществление избирательной комиссией, комиссией референдума полномочий, установленных законодательством о выборах и референдумах, либо создание помех участию избирателей, участников референдума, участников общероссийского голосования в голосовании».

3) нарушения порядка сбора подписей, агитации и распространения информации: ст. 5.5 «Нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов, общероссийского голосования»; ст. 5.8 «Нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах порядка и условий проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума на каналах организаций, осуществляющих теле— и (или) радиовещание, и в периодических печатных изданиях»; ст. 5.9 «Нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности»; ст. 5.10 «Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах»; ст. 5.11 «Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом»; ст. 5.12 «Изготовление, распространение или размещение агитационных материалов с нарушением требований законодательства о выборах и референдумах»; ст. 5.13 «Непредоставление возможности обнародовать опровержение или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации»; ст. 5.14 «Умышленное уничтожение или повреждение агитационного материала либо информационного материала, относящегося к выборам, референдуму, общероссийскому голосованию»; ст. 5.23 «Соккрытие остатков тиражей избирательных бюллетеней, бюллетеней для голосования на референдуме»; ст. 5.47 «Сбор подписей избирателей, участников референдума в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом»; ст. 5.48 «Нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума, иных групп участников референдума при выделении площадей для размещения агитационных материалов»; ст. 5.49 «Нарушение запрета на проведение в период избирательной кампании, кампании референдума лотерей и других основанных на риске игр, связанных с выборами и референдумом»; ст. 5.52 «Невыполнение уполномоченным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении кандидатам, избирательным объединениям равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий»;

4) нарушение порядка финансирования подготовки и проведения выборов или референдума: ст. 5.16 «Подкуп избирателей, участников референдума либо осуществление в период избирательной кампании, кампании референдума благотвори-

тельной деятельности с нарушением законодательства о выборах и референдумах»; ст. 5.17 «Непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума»; ст. 5.18 «Незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума»; ст. 5.19 «Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума»; ст. 5.20 «Незаконное финансирование избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам»; ст. 5.21 «Несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям, комиссиям референдума, кандидатам, избирательным объединениям, инициативным группам по проведению референдума, иным группам участников референдума»; ст. 5.50 «Нарушение правил перечисления средств, внесенных в избирательный фонд, фонд референдума»; ст. 5.64 «Нарушение порядка или срока представления сведений о поступлении и расходовании средств политической партии, сводного финансового отчета политической партии»; ст. 5.65 «Незаконное использование политической партией денежных средств и иного имущества при финансировании своей деятельности, не связанной с участием в выборах и референдумах»; ст. 5.66 «Незаконное финансирование деятельности политических партий, не связанной с участием в выборах и референдумах»; ст. 5.67 «Нарушение срока возврата жертвователю, перечисления (передачи) в доход Российской Федерации пожертвований политической партии»; ст. 5.68 «Нарушение установленных законодательством Российской Федерации о политических партиях требований об обязательном аудите»;

5) *нарушения, связанные с фальсификацией результатов выборов или референдума*: ст. 5.24 «Нарушение установленного законом порядка подсчета голосов, определения результатов выборов, референдума, общероссийского голосования, порядка составления протокола об итогах голосования с отметкой "Повторный" или "Повторный подсчет голосов"»; ст. 5.45 «Использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании, кампании референдума»; ст. 5.46 «Подделка подписей избирателей, участников референдума»;

Одним из типичных нарушений в рассматриваемой сфере является состав, предусмотренный ст. 5.10 «Проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах и референдумах» КоАП РФ. *Видовым объектом* посяательства выступает порядок проведения выборов и референдумов, а *непосредственным* — порядок проведения агитации во время выборов и референдума.

Основу нормативной правовой базы в рассматриваемой сфере образуют положения Конституции РФ, Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»¹ и федеральных законов: «О выборах депутатов Государственной Ду-

¹ О референдуме Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021).

мы Федерального Собрания Российской Федерации»¹, «О выборах Президента Российской Федерации»² и «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»³.

Объективная сторона правонарушения состоит в проведении агитации независимо от формы и способа распространения информации: а) в период времени, когда такая агитация запрещена; б) в местах, где ее проведение запрещено.

Агитационный период начинается: по вопросам референдума — со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума и создания соответствующего фонда референдума и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня голосования (ч. 1 ст. 62 федерального закона «О референдуме Российской Федерации»); политической партией или избирательным объединением — со дня принятия решения о выдвижении списка кандидатов, кандидата или кандидатов, в том числе, по одномандатным избирательным округам; кандидатом в депутаты — со дня представления партией в Центральную избирательную комиссию РФ федерального списка кандидатов или со дня представления кандидатом в избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться (ст. 63 федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ст. 49 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Аналогичный порядок предусмотрен ст. 50 федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации». По общему правилу агитация в день голосования и в день, ему предшествующий, запрещена.

Субъектами административного правонарушения могут выступать физические, должностные и юридические лица. *Субъективная сторона* — вина в форме умысла.

2. *Посягающие на трудовые права граждан и охрану труда*: ст. 5.27 «Нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права»; ст. 5.27.1 «Нарушение государственных нормативных требований охраны труда, содержащихся в федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации»; ст. 5.28 «Уклонение от участия в переговорах о заключении коллективного договора, соглашения либо нарушение установленного срока их заключения»; ст. 5.29 «Непредоставление информации, необходимой для проведения коллективных переговоров и осуществления контроля за соблюдением коллективного договора, соглашения»; ст. 5.30 «Необоснованный отказ от заключения коллективного договора, соглашения»; ст. 5.31 «Нарушение или невыполнение обязательств по коллективному договору, соглашению»; ст. 5.32 «Уклонение от получения требований работников и от участия в примирительных процедурах»; ст. 5.33 «Невыполнение соглашения»; ст. 5.34 «Увольнение работников в связи с коллективным трудовым спором и объявлением забастовки»; ст. 5.40 «Принуждение к участию или к отказу от участия в забастовке».

¹ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 29.05.2023).

² О выборах Президента Российской Федерации : федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 29.05.2023).

³ Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления : федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (ред. от 31.07.2023).

3. *Посягающие на порядок рассмотрения обращений граждан и право граждан на получение информации:* ст. 5.39 «Отказ в предоставлении информации»; ст. 5.53 «Незаконные действия по получению и (или) распространению информации, составляющей кредитную историю»; ст. 5.54 «Неисполнение обязанности по проведению проверки и (или) исправлению недостоверной информации, содержащейся в кредитной истории (кредитном отчете)»; ст. 5.55 «Непредоставление кредитного отчета»; ст. 5.59 «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан»; ст. 5.63 «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; ст. 5.63.1 «Нарушение требований законодательства, предусматривающих выдачу специальных разрешений на движение по автомобильным дорогам тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства»;

4. *Посягающие на права несовершеннолетних и семейные правоотношения:* ст. 5.35 «Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних»; ст. 5.35.1 «Неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей»; ст. 5.36 «Нарушение порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей»; ст. 5.37 «Незаконные действия по усыновлению (удочерению) ребенка, передаче его под опеку (попечительство) или в приемную семью».

Типичным правонарушением данной группы является деликт, предусмотренный ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ. *Непосредственным объектом* правонарушения выступает гарантированное государством право ребенка на надлежащее воспитание, обеспечение и обучение, которое должно быть обеспечено его родителями или иными законными представителями.

Нормативную основу в рассматриваемой сфере составляют положения Конституции РФ, Конвенции о правах ребенка¹, Семейного кодекса Российской Федерации², части 1 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также федеральных законов: «Об образовании в Российской Федерации»³, «Об опеке и попечительстве»⁴, «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»⁵, «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»⁶, «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации»⁷, «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹,

¹ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года, вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 года).

² Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 31.07.2023).

³ Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

⁴ Об опеке и попечительстве : федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ (ред. от 30.04.2021).

⁵ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (ред. от 21.11.2022).

⁶ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ.

⁷ Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации : федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ (ред. от 10.07.2023).

«О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»².

Генеральную концепцию правового статуса родителей и иных законных представителей несовершеннолетних можно сформулировать через следующие тезисы:

1) воспитание ребенка в семье является приоритетным, при отсутствии угрозы жизненно важным интересам ребенка он должен оставаться в семье;

2) семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства, которая обеспечивается судом либо специально на то уполномоченными органами;

3) государство вмешивается в дела семьи исключительно при наличии фактов неисполнения и ненадлежащего исполнения родителями и иными законными представителями несовершеннолетних своих обязанностей, злоупотребления родительскими правами, а также в случае выявления фактов девиантного или асоциального поведения несовершеннолетних;

4) родители (один из них) могут быть лишены родительских прав в исключительных случаях, предусмотренных статьями 69 СК РФ.

К основополагающим обязанностям родителей следует относить следующие: а) воспитывать своих детей; б) заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей; в) заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка в раннем детском возрасте; г) обеспечить получение детьми общего образования; д) уважать честь и достоинство обучающихся.

Соответственно, *объективная сторона* рассматриваемого деликта заключается в неисполнении или ненадлежащем исполнении родителями, опекунами или попечителями обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних.

Н. Н. Цуканов отмечает, что неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по содержанию, воспитанию и обучению несовершеннолетних может выражаться, например, в отсутствии заботы о достойном их содержании (ребенок ходит в школу грязный, плохо или не по сезону одетый; он лишен возможности дома спать, делать уроки, поскольку родители устраивают пьянки, драки, и т. д.), нравственном воспитании (ребенок постоянно в течение дня, ночи или суток предоставлен сам себе, сквернословит, попрошайничает на улице, а родители этому не препятствуют и др.), физическом развитии детей, укреплении их здоровья (ребенок истощен, имеет болезненный вид, голоден или недоедает и др.), о создании условий для успешного обучения (ребенок не посещает занятия в школе в связи с ненадлежащим контролем со стороны родителей, у него отсутствуют письменные принадлежности и иные атрибуты школьника)³. К признакам неисполнения родителями своих обязанностей относят также: «несоблюдение режима дня, обусловленного психофизиологическими потребностями ребенка определенного возраста, невыполнение гигиенических норм, влеку-

¹ Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 28.04.2023).

² О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей : федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

³ Цуканов Н. Н. Порядок применения милицией законодательства об административной ответственности несовершеннолетних. — Красноярск, 2005. С. 8.

щих заболевания кожного покрова, невыполнение рекомендаций и предписаний врача по лечению ребенка и другое»¹.

Ненадлежащее *воспитание* ребенка может быть выражено в отрицательном воздействии родителей или лиц, их заменяющих, на поведение ребенка, в результате чего им совершаются антиобщественные действия и (или) правонарушения (преступления)². При этом причинно-следственная связь между ненадлежащим воспитанием и противоправным поведением ребенка должна быть однозначно доказана³.

Под *содержанием* несовершеннолетних следует понимать процесс материального обеспечения ребенка в соответствии с установленными государственными минимальными социальными стандартами основных показателей качества жизни детей с учетом экономического развития отдельных регионов. Родители или другие лица, воспитывающие ребенка, несут основную ответственность за обеспечение в пределах своих способностей и финансовых возможностей условий жизни, необходимых для развития ребенка. К таким условиям, прежде всего, необходимо отнести обеспечение ребенка питанием, одеждой, жильем, надлежащими санитарно-гигиеническими условиями проживания и обучения и т. д. При этом отсутствие работы (заработка) или отсутствие жилья само по себе не может быть основанием для привлечения родителей к ответственности, если ими предпринимаются все доступные меры по обеспечению ребенка.

Основная обязанность родителей в сфере *образования* — это создание условий, обеспечивающих регулярное посещение несовершеннолетним учебного заведения, подготовку к учебным занятиям по месту жительства⁴. Ребенок должен быть обеспечен рабочим местом (письменный стол, стул), учебниками, рабочими тетрадями и необходимыми канцелярскими принадлежностями. Кроме того, родители обязаны контролировать выполнение ребенком домашнего задания и его текущую успеваемость.

Невыполнение родителями и иными законными представителями обязанностей по защите прав и интересов своих несовершеннолетних детей включает широкий спектр правоотношений, обусловленных зависимым положением ребенка и его ограниченной дееспособностью (либо полной недееспособностью). Рассматриваемая норма КоАП РФ защищает право ребенка на самостоятельную защиту посредством обращения в орган опеки и попечительства либо, с 14-летнего возраста, — в суд (п. 2 ст. 56 СК РФ).

Помимо того, несовершеннолетний имеет право на имя, которое включает в себя различные правомочия: право носить свое имя и требовать признания своего имени, право запрещать другим субъектам использовать свое имя, право требовать от других лиц, чтобы к нему обращались и называли его только определенным име-

¹ Новосельцева Е. А. О правовых основах предупреждения сексуальной эксплуатации несовершеннолетних и профилактики ненадлежащего исполнения родителями обязанностей по воспитанию детей // Участковый. — 2012. — № 4. — С. 37.

² Ветошкин С. А., Ветошкин Д. С. Проблемы определения юридических понятий в сфере установления административной ответственности родителей и лиц, их заменяющих // Вестник ЮУрГУ. — 2010. — № 38. С. 82.

³ Ювенальное право: курс лекций / науч. ред. А. В. Заряев, Е. Д. Волхова, С. Т. Гаврилов. — Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2003. С. 47.

⁴ Нехорошева С. С. Административно-правовое регулирование ответственности родителей или иных законных представителей несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2016. С. 22–24.

нем и др. В блок «иных прав ребенка», ненадлежащее обеспечение которых родителем должно влечь административную ответственность по рассматриваемой статье, также следует отнести личное неимущественное право на защиту чести и достоинства. Оскорбление и унижительное отношение к несовершеннолетним хотя и требует достаточно сложной процедуры доказывания, но все же должно оцениваться должностными лицами соответствующих органов власти при принятии решения о наличии состава деликта.

Рассматриваемый состав правонарушения является дящимся. Основу доказательственной базы составляет акт обследования жилищно-бытовых условий проживания несовершеннолетнего.

Субъектами рассматриваемого правонарушения могут выступать родители несовершеннолетнего, в том числе усыновители ребенка, опекуны или попечители, а в отдельных случаях и юридические лица, в которые ребенок передан на попечение. *Субъективная сторона* данного правонарушения характеризуется умышленной формой вины.

5. *Административные правонарушения, посягающие на порядок социальной защиты и социального обеспечения отдельных категории граждан:* ст. 5.41 «Непредоставление на безвозмездной основе услуг по погребению, невыплата социального пособия на погребение»; ст. 5.42 «Нарушение прав инвалидов в области трудоустройства и занятости»; ст. 5.43 «Нарушение требований законодательства, предусматривающих выделение на автомобильных стоянках (остановках) мест для специальных автотранспортных средств инвалидов».

6. *Деликты, посягающие на честь, достоинство и деловую репутацию:* ст. 5.61 «Оскорбление» и ст. 5.61.1 «Клевета» КоАП РФ.

7. Составы статьи 5.26 «Нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях» КоАП РФ следует отнести к административным правонарушениям, посягающим на свободу совести и свободу вероисповедания.

8. *Посягающими на право на образование* следует признать составы ст. 5.57 «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций» КоАП РФ.

Глава 23 КоАП РФ устанавливает, что правонарушения, предусмотренные 5 главой КоАП РФ, рассматривают следующие государственные органы и их должностные лица:

- судьи;
- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.35);
- федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1, 3, 4 и 6 статьи 5.27, частями 1 — 4 статьи 5.27.1, статьями 5.28 — 5.34);
- банк России (рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 5.53-5.55).

§ 2. 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); побои (ст. 6.1.1); незаконное занятие народной медициной (ст. 6.2); нарушение законодательства Российской Федерации в области генно-инженерной деятельности (ст. 6.3.1); 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 (ст. 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); пропаганда закиси азота (ст. 6.13.1); 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 (ст. 6.16.1); нарушение законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию (ст. 6.17); нарушение установленных законодательством о физической культуре и спорте требований о предотвращении допинга в спорте и борьбе с ним (ст. 6.18); создание юридическим лицом условий для торговли детьми и (или) эксплуатации детей (ст. 6.19); нарушение установленных законодательством о физической культуре и спорте требований к положениям (регламентам) об официальных спортивных соревнованиях (ст. 6.22); вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции (ст. 6.23); нарушение установленного фе-

деральным законом запрета курения табака, потребления никотинсодержащей продукции или использования кальянов на отдельных территориях, в помещениях и на объектах(ст. 6.24); несоблюдение требований к знаку о запрете курения табака, потребления никотинсодержащей продукции или использования кальянов, к выделению и оснащению специальных мест для курения табака, потребления никотинсодержащей продукции или использования кальянов либо неисполнение обязанностей по контролю за соблюдением норм законодательства в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции (ст. 6.25); нарушение установленных правил в сфере обращения медицинских изделий (ст. 6.28); невыполнение обязанностей о представлении информации о конфликте интересов при осуществлении медицинской деятельности и фармацевтической деятельности (ст. 6.29); невыполнение обязанностей об информировании граждан о получении медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (ст. 6.30); нарушение законодательства о донорстве крови и ее компонентов (ст. 6.31); нарушение требований законодательства в сфере охраны здоровья при проведении искусственного прерывания беременности (ст. 6.32); обращение фальсифицированных, контрафактных, недоброкачественных и незарегистрированных лекарственных средств, медицинских изделий и оборот фальсифицированных биологически активных добавок (ст. 6.33); производство или продажа лекарственных препаратов для медицинского применения без нанесения средств идентификации либо с нарушением установленного порядка их нанесения либо несвоевременное внесение данных в систему мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения или внесение в нее недостоверных данных (ст. 6.34); воспрепятствование оказанию медицинской помощи (ст. 6.36);

2) правонарушения, посягающие на санитарно-эпидемиологическое благополучие населения: нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и законодательства о техническом регулировании (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); несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления(ст. 6.35)

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); изготовление юридическим лицом материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних и оборот таких материалов или предметов (ст. 6.20); пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних (ст. 6.21); пропаганда педофилии (ст. 6.21.1); распространение среди несовершеннолетних информации, демонстрирующей нетрадиционные сексуальные отношения и (или) предпочтения либо способной вызвать у несовершеннолетних желание сменить пол (ст. 6.21.2); организация публичного исполнения произведения литературы, искусства или народного

творчества, содержащего нецензурную брань, посредством проведения театрально-зрелищного, культурно-просветительного или зрелищно-развлекательного мероприятия (ст. 6.26); распространение экземпляров аудиовизуальной продукции и фонограмм на любых видах носителей, экземпляров печатной продукции, содержащих нецензурную брань, без специальной упаковки и текстового предупреждения (ст. 6.27).

Здоровье населения, будучи самостоятельной социальной ценностью, охраняется совокупностью мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера. В соответствии с Федеральным законом «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹ цель этих мер состоит в профилактике заболеваний, сохранении и укреплении физического и психического здоровья каждого человека, поддержании его долголетней активной жизни, предоставлении ему медицинской помощи. Установление административной ответственности за посягательства на здоровье населения выступает одной из мер правового обеспечения достижения данной цели.

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.

Одним из основных условий реализации права граждан на охрану здоровья выступает обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения, являясь видовым объектом правонарушений, составы которых сформулированы в главе 6 КоАП РФ, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения представляет собой такое состояние здоровья населения и среды обитания людей, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности.

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. Общественная нравственность можно также понимать как именно ту сферу, которая противостоит существованию в обществе полового распутства (и прежде всего проституции, как наиболее «массовидного» 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.

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 Федерации (утвержден постановлением Правительства Российской Фе-

¹ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 24.07.2023).

дерации от 30 июня 1998 г. № 681¹. В соответствии законодательством Российской Федерации, в том числе Единой Конвенцией о наркотических средствах 1961 года 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 законодательством Российской Федерации, в том числе Конвенцией о психотропных веществах 1971 года. Аналоги 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 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.

Административно наказуемо по ст. 6.8 КоАП РФ незаконное приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка без цели сбыта наркотических средств или психотропных веществ только в небольшом размере. Законодателем определены четкие правовые критерии отнесения находящихся в незаконном обороте наркотических средств к значительному, крупному, особо крупному размеру². Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении описывает все действия образующие объективную сторону правонарушений в рассматриваемой сфере³.

Административные правонарушения, предусмотренные ст. 6.8 Кодекса, могут выражаться в незаконном приобретении, хранении, перевозке, изготовлении, переработке без цели сбыта наркотических средств или психотропных веществ, а также обороте их аналогов.

Согласно постановления 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 том числе покупку, получение в дар, а также в качестве средства взаиморасчета за проделанную работу, оказанную услугу или в уплату долга, в обмен на другие то-

¹ Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 г. № 681 (ред. от 10.07.2023).

² Об утверждении значительного, крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ, а также значительного, крупного и особо крупного размеров для растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, для целей статей 228, 228.1, 229 и 229.1 Уголовного кодекса Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 1 октября 2012 г. № 1002 (ред. от 10.07.2023).

³ О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. № 14 (ред. от 16.05.2017).

вары 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 том числе на землях сельскохозяйственных и иных предприятий, а также на земельных участках граждан, если эти растения не высевались и не выращивались), сбор остатков находящихся на не охраняемых 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 том числе для личного потребления (содержание 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 том числе 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 статьей 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 том числе 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 умышленные 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 смешиванию 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 наркотических средств.

В примечании к рассматриваемой статье закреплено, что лицо, добровольно сдавшее приобретенные без цели сбыта наркотические средства или психотропные вещества, освобождается от административной ответственности за данное правонарушение.

По статье 6.9 КоАП РФ административно наказуемым является потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача. Потреблением наркотических средств или психотропных веществ следует признавать их прием внутрь, путем инъекций, курения, вдыхания порошка через нос и т. п.

Дополнительным признаком состава рассматриваемого проступка выступает место его совершения. Потребление без назначения врача наркотических средств, психотропных веществ, потребление иных одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах должно влечь ответственность по ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ.

В соответствии с примечанием к ст. 6.9 Кодекса 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. Действие данного примечания распространяется также на административные правонарушения, предусмотренные частью 2 статьи 20.20 КоАП РФ.

Законодатель, вводя административную ответственность за наиболее массовое правонарушение в сфере общественной нравственности — 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. Полагаем, что под проституцией следует понимать промысел, направленный на удовлетворение сексуальных потребностей клиентов, осуществляемый систематически и заранее обусловленный получением вознаграждения в денежной или иной форме.

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. Передача вознаграждения проституирующему лицу или оказание услуг сексуального характера не могут считаться моментами окончания правонарушения, поскольку для установления факта правонарушения «занятие проституцией» необходимо именно установление факта оказания сексуальных услуг за вознаграждение. 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 окончанием данного правонарушения 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 КоАП РФ, 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 си-

стематичностью получения дохода от занятия проституцией другими лицами; однократное получение дохода от подобной деятельности является достаточным основанием для привлечения виновного лица к административной ответственности. Оконченным правонарушением, предусмотренное ст. 6.12 КоАП РФ, 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, содержатели квартир и др.

Субъектом большинства административных правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, являются граждане, должностные лица или юридические лица.

Исключительно граждане, достигшие 16-летнего возраста, выступают субъектом совершения проступков, закрепленных ст. ст. 6.1, 6.1.1, 6.2, 6.8, 6.9, 6.9.1, 6.11, 6.12, 6.16.1, 6.18, 6.23, 6.24, 6.29, 6.36.

Исключительно должностные и юридические лица, выступают субъектом совершения проступков, закрепленных ст. ст. 6.3.1, 6.7, 6.15, 6.16, 6.19, 6.20, 6.25, 6.30, 6.31, 6.34.

Субъектом вовлечения несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ (ст. 6.10); пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних (ст. 6.21) и вовлечения несовершеннолетнего в процесс потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции (ст. 6.23) может признаваться гражданин, достигший возраста 18 лет. По ч. 2 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.

Глава 23 КоАП РФ устанавливает, что правонарушения, предусмотренные 6 главой КоАП РФ, рассматривают следующие государственные органы и их должностные лица:

- судьи;
- комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 6.10);
- органы внутренних дел (полиция) (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 6.24);
- органы, осуществляющие федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 6.3, статьями 6.4 — 6.7, 6.24, 6.25, 6.35);
- органы, осуществляющие контроль за выпуском генно-инженерно-модифицированных организмов в окружающую среду (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 6.3.1);

— органы, осуществляющие федеральный государственный пожарный надзор (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 6.24 и 6.25);

— федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный транспортный надзор (рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 6.24, статьёй 6.25);

— органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный жилищный надзор (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1 статьи 6.24 (в части курения табака в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов));

— федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения (рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 6.28, частями 1, 2 и 3 статьи 6.29, статьями 6.30, 6.32, частью 2 статьи 6.34);

— федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по государственному контролю за обеспечением безопасности донорской крови и ее компонентов (рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 6.31);

— органы военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьёй 6.24);

ГЛАВА 16. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ НА ТРАНСПОРТЕ И В ОБЛАСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

§ 1. Общая характеристика административных правонарушений на транспорте

Жизнедеятельность граждан нашей страны, а также хозяйствующих субъектов невозможно представить без транспорта, поскольку данная отрасль обеспечивает занятость миллионов в сфере транспортного комплекса. Несомненно, особую значимость приобретают вопросы, связанные с состоянием защищенности общества и личности в данной сфере, как одной из приоритетных задач Российской Федерации. Ведь именно от состояния защищенности объектов транспортной инфраструктуры во многом зависит не только благополучие наших граждан, но и перспективное развитие России в целом.

В настоящее время транспортная система, а это железнодорожный, воздушный, водный, трубопроводный транспорт, функционирующий в условиях много миллиардных перевозок, огромного количества пассажиропотоков, представляет собой весьма многогранное направление государственной и частной деятельности, которая не может существовать без запретов и ограничений, нарушение которых влечет наступление административной ответственности. Следует учесть, что данное обстоятельство обеспечивает не только защиту прав и законных интересов участников транспортных правоотношений, но и поступательное развитие всего транспортного комплекса.

Совокупность правовых запретов в сфере водного, воздушного, железнодорожного и в отдельных случаях автомобильного транспорта за которые установлена административная ответственность, предусмотрены 11 главой Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ).

Объектом административных правонарушений, совершаемых на транспорте, является совокупность общественных отношений, складывающихся на различных видах транспорта, которым причиняется вред, либо имеется угроза причинения такого вреда. Следует учитывать, что подавляющее большинство составов 11 главы являются бланкетными и для их правильной квалификации требуется изучение ряда правовых актов в рассматриваемой сфере. К таким нормам целесообразно отнести:

— Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (ред. от 04.08.2023);

— Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ (ред. от 10.07.2023);

— Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (ред. от 14.03.2022);

— Федеральный закон от 14 марта 2009 г. № 31-ФЗ «О государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» (ред. от 14.03.2022);

— Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2009 г. № 958 «Об утверждении Правил ведения Единого государственного реестра прав на воздушные суда и сделок с ними»;

— Распоряжение Правительства РФ от 5 октября 2021 г. № 2806-р «Об утверждении Концепции интеграции беспилотных воздушных судов в единое воздушное пространство Российской Федерации и плана реализации Концепции в части развития технологий» (ред. от 05.12.2022);

— Постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. №1047 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта и изменений, которые вносятся в Положение о федеральном государственном транспортном надзоре» (ред. от 30.11.2021).

Указанные и ряд других правовых актов содержат общие понятия, необходимые для правильного уяснения всех элементов составов 11 главы КоАП РФ и определяют направления регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере, определяя тем самым **родовой объект**.

В качестве непосредственного объекта выступают конкретные общественные отношения, на которые посягает противоправное деяние, образующее состав 11 главы, в зависимости от конкретного вида транспорта. Например, ст.11.1. КоАП РФ «Действия, угрожающие безопасности движения на железнодорожном транспорте и метрополитене» регулирует общественные отношения в сфере обеспечения безопасности граждан, пользующихся железнодорожным транспортом либо метрополитеном. Статья 11.3.1. «Нарушение требований авиационной безопасности» КоАП РФ в качестве непосредственного объекта определяет совокупность общественных отношений в сфере авиационной безопасности.

Объективная сторона рассматриваемой группы правонарушений имеет целый ряд особенностей, которые характеризуют правонарушения на транспорте. Следует отметить, что присутствуют не только основные элементы объективной стороны, но и факультативные (время, место, способ и средства совершения административного правонарушения). Данные правонарушения могут быть совершены как в форме действия, так и в форме бездействия. Примерами совершения правонарушения в форме действия, предусмотренного 11 главой Кодекса, могут служить такие правонарушения как: ст. 11.15. «Повреждение имущества на транспортных средствах общего пользования, грузовых вагонов или иного предназначенного для перевозки и хранения грузов на транспорте оборудования», которая с объективной стороны характеризуется совершением активных действий, направленных на повреждение имущества на транспортных средствах общего пользования; повреждение грузовых вагонов, плавучих и других транспортных средств, контейнеров или иного оборудования, предназначенных для перевозки и хранения грузов на транспорте; повреждение пломб или запорных устройств грузовых вагонов, автомобилей и автомобильных прицепов, контейнеров, трюмов, грузовых отсеков и других грузовых помещений плавучих средств и воздушных судов. Ст. 11.17. «Нарушение правил поведения граждан на железнодорожном, воздушном или водном транспорте» также в качестве обязательного элемента объективной стороны предусматривает действие, которое выражается в посадке или высадке граждан на ходу поезда либо в проезде на подножках, крышах вагонов или в других не приспособленных для проезда пассажиров местах, в выбрасывании мусора или иных предметов на железнодорожные пути и платформы либо за борт судна морского или внутреннего водного транспорта.

К правонарушениям же, совершенным в форме бездействия, следует отнести такие составы, как нарушение правил перевозок пассажиров и багажа легковым такси (ст. 11.14.1. КоАП РФ), которая предусматривает административную ответственность за отсутствие в салоне легкового такси информации, предусмотренной Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом либо за невыдачу пассажиру кассового чека или квитанции в форме бланка строгой отчетности, предусмотренных Правилами перевозок пас-

сажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом и подтверждающих оплату пользования легковым такси. Статья 11.7.1. КоАП РФ «Несоблюдение мер по обеспечению безопасности судоходства в зонах безопасности, установленных вокруг искусственных островов, установок и сооружений, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации» характеризуется также совершением бездействия, которое выражается в несоблюдении судоводителем или иным лицом, управляющим судном (в том числе маломерным) на морском транспорте, либо судовладельцем мер по обеспечению безопасности судоходства в зонах безопасности, установленных вокруг искусственных островов, установок и сооружений, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации. Статья 11.3.1. «Нарушение требований авиационной безопасности» указывает на такое бездействие, как непринятие мер по содержанию ограждений контролируемой территории или зоны ограниченного доступа либо наземных сооружений аэропорта, аэродрома или вертодрома; непринятие мер по недопущению проникновения на борт воздушного судна лиц, ручной клади или багажа, груза, почты, бортовых запасов, не прошедших досмотра, либо предметов или веществ, запрещенных к перевозке воздушными судами.

Следует отметить, что подавляющее большинство составов 11 главы являются формальными и для привлечения лица к административной ответственности не требуется наступление вредных последствий.

Примерами формальных составов, входящих в 11 главу, служат:

— статья 11.24. «Организация транспортного обслуживания населения без создания условий доступности для инвалидов», которая предусматривает административную ответственность за нарушение руководителем организации или иным должностным лицом, ответственным за организацию системы транспортного обслуживания населения и эксплуатацию транспортных средств, требований ст. 15 Федерального закона от 24.11.1995 №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»¹, предусматривающих включение в систему транспортного обслуживания населения транспортных средств, доступных для инвалидов;

— статья 11.33. «Нарушение порядка использования автобуса, трамвая или троллейбуса» в качестве объективной стороны предусматривает деяние, выразившееся в посадке в автобус, трамвай или троллейбус либо высадке из автобуса, трамвая или троллейбуса пассажиров в неустановленных местах; в принудительной высадке из автобуса, трамвая или троллейбуса несовершеннолетнего, не достигшего возраста шестнадцати лет, не подтвердившего оплату проезда, если его проезд подлежит оплате, либо право на бесплатный или льготный проезд и следующего без сопровождения совершеннолетнего лица, и ряд других действий, не предполагающих наступление вредных последствий.

Административное правонарушение, входящее в 11 главу КоАП, образующее формальный состав, считается оконченным с момента начала действия либо бездействия и наступления каких-либо вредных последствий.

Вместе с тем следует отметить, что рассматриваемая глава содержит достаточное количество материальных составов, где для привлечения лица к ответственности требуется наличие трех элементов объективной стороны правонарушения, а именно

¹ О социальной защите инвалидов в Российской Федерации : федеральный закон от 24 ноября 1995 г. №181-ФЗ (ред. от 28.04.2023).

— деяния, вредных последствий и причинно-следственной связи между этим деянием и наступившими последствиями.

К материальным составам 11 главы КоАП РФ следует отнести такие составы, как:

— часть 2 статьи 11.6. «Действия, угрожающие безопасности движения на водном транспорте» предусматривает ответственность за уничтожение или повреждение сооружений и устройств связи и сигнализации на судах морского транспорта, внутреннего водного транспорта, плавучих и береговых средств навигационного оборудования или технических средств и знаков судоходной и навигационной обстановки, средств связи и сигнализации, а также повреждение портовых и гидротехнических сооружений, срыв или установка без надлежащего разрешения (согласования) знаков, сооружений, источников звуковых и световых сигналов, создающих помехи в опознавании навигационных знаков и сигналов.

Следует отметить, что объективная сторона указанного состава содержит три основных элемента: деяние, выразившееся в уничтожении или повреждении объектов водного транспорта, наступившие вредные последствия в виде нарушения целостности сооружений и устройств связи и сигнализации, либо полной утрате функций средств связи, а также причинно-следственная связь между указанным деянием и наступившими последствиями;

— статья 11.15. «Повреждение имущества на транспортных средствах общего пользования, грузовых вагонов или иного предназначенного для перевозки и хранения грузов на транспорте оборудования», объективная сторона которой содержит действие, выразившееся в повреждении имущества на транспортных средствах общего пользования, наступивших вредных последствиях, при этом законодатель определяет, что сумма причиненного ущерба не должна превышать сто рублей. При этом должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, обязано доказать причинно-следственную связь между указанным деянием и наступившими вредными последствиями. Следует учесть, что повреждением необходимо признавать нарушение целостности предмета либо конструкции (поломка, порча и т. д.), которое не привело к утрате основных функций предмета либо конструкции.

К факультативным признакам объективной стороны 11 главы следует отнести: место, средства и способ совершения административного правонарушения. Следует учесть, что в отдельных случаях указанные факультативные признаки являются квалифицирующими, то есть подлежат обязательному установлению в ходе производства по делу об административном правонарушении и соответственно влияют на квалификацию.

Следует иметь в виду, что такой факультативный признак объективной стороны, как место совершения административного правонарушения на транспорте, достаточно часто является квалифицирующим, правоприменительное должностное лицо обязано при производстве по делу установить указанный признак объективной стороны. В качестве примеров указанного признака могут быть: железнодорожный путь (ст. 11.1 КоАП РФ); аэропорт, аэродром (ст. 11.3 КоАП РФ); мосты, плотины (ст. 11.6 КоАП РФ); порт (ст. 11.7 КоАП РФ); борт воздушного судна (ч. 4 ст. 11.17 КоАП РФ).

Средства совершения правонарушений на транспорте — это то, с помощью чего совершается противоправное деяние. Ими могут быть, например, средства радиосвязи, когда ими пользуются с борта воздушного судна (ч. 4 ст. 11.17 КоАП РФ) и т. д.

Способ совершения правонарушения позволяет определить: как, каким образом совершается противоправное деяние, либо отражает условия, при совокупности

которых можно сделать умозаключение о наличии либо отсутствии состава административного правонарушения на транспорте.

Примерами таких составов может служить:

— ст. 11.21 КоАП РФ, которая предусматривает ответственность за загрязнение полос отвода и придорожных полос автомобильных дорог, распашку земельных участков, покос травы, осуществление рубок и повреждение лесных насаждений и иных многолетних насаждений, снятие дерна и выемку грунта, за исключением работ по содержанию полос отвода автомобильных дорог или по ремонту автомобильных дорог, их участков, выпас животных, а также их прогон через автомобильные дороги вне специально установленных мест, согласованных с владельцами автомобильных дорог, и т. д.;

— нарушение порядка установки и устройства запаней и лесных гаваней, устройство заколов и иных приспособлений для добычи (вылова) водных биологических ресурсов в не установленных для этой цели местах без согласования в установленном порядке с администрацией районов водных путей и гидросооружений, а равно проведение без надлежащего разрешения водолазных работ в портовых водах или несоблюдение правил подачи сигналов во время проведения этих работ (ч. 1 ст. 11.6 КоАП РФ);

— размещение в районе аэродрома, вертодрома или посадочной площадки знаков и устройств, сходных с маркировочными знаками и устройствами, принятыми для опознавания аэродромов, вертодромов или посадочных площадок (ч. 1 ст. 11.3 КоАП РФ);

— уничтожение или повреждение сооружений и устройств связи и сигнализации на судах морского транспорта, внутреннего водного транспорта, плавучих и береговых средств навигационного оборудования или технических средств и знаков судодходной и навигационной обстановки, средств связи и сигнализации, а равно повреждение портовых и гидротехнических сооружений, срыв или установка без надлежащего разрешения (согласования) знаков, сооружений, источников звуковых и световых сигналов, создающих помехи в опознании навигационных знаков и сигналов (ч. 2 ст. 11.6 КоАП РФ);

— управление судном (в том числе маломерным, подлежащим государственной регистрации), не прошедшим технического осмотра (освидетельствования), либо не несущим бортовых номеров или обозначений, либо переоборудованным без соответствующего разрешения или с нарушением норм пассажировместимости, ограничений по району и условиям плавания (ч. 1 ст. 11.8 КоАП РФ);

— эксплуатация баз (сооружений) для стоянок маломерных судов без разрешения органов государственной инспекции по маломерным судам либо нарушение норм базирования маломерных судов, условий и технических требований безопасной эксплуатации баз (сооружений), а равно содержание на указанных базах (сооружениях) не зарегистрированных в установленном порядке маломерных судов (ст. 11.12 КоАП РФ);

— использование автотранспортных средств, принадлежащих иностранным перевозчикам, для перевозок грузов и (или) пассажиров между пунктами, расположенными на территории Российской Федерации (ст. 11.26 КоАП РФ);

— 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 феде-

рального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере транспорта, об устранении нарушения (ст. 11.29 КоАП РФ);

— управление транспортным средством без отличительного на нем и (или) прицепах к нему знака государства регистрации транспортного средства (прицепа) при осуществлении международной автомобильной перевозки, а равно без соответствующего транспортного документа на перевозимый груз или в установленных случаях без списков пассажиров автобуса, осуществляющего нерегулярную перевозку (ст. 11.27 КоАП РФ).

Следует отметить, что время и орудия совершения правонарушений на транспорте не являются квалифицирующими, они в обязательном порядке устанавливаются должностными лицами при производстве по делу об административном правонарушении, но не влияют на его квалификацию.

Субъектами административных правонарушений, совершаемых на транспорте, являются следующие три категории лиц:

1) *должностные лица*. За совершение административных правонарушений, предусмотренных главой 11 КоАП РФ, могут быть привлечены к ответственности только те должностные лица, которые совершили противоправные деяния в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей в сфере транспорта (ст. 2.4 КоАП РФ).

Обзор составов административных правонарушений в сфере транспорта позволяет определить примерный перечень должностных лиц, являющихся субъектами ответственности за их совершение, в зависимости от специфики полномочий:

— должностные лица, ответственные за соблюдение установленных габаритов при погрузке и выгрузке грузов (ч. 2 ст. 11.1 КоАП РФ); за эксплуатацию маломерного судна (ст. 11.13 КоАП РФ), в том числе баз (сооружений) для стоянок маломерных судов (ст. 11.12 КоАП РФ);

— руководитель организации и иное должностное лицо, ответственное за организацию системы транспортного обслуживания населения и эксплуатацию транспортных средств, выполнение требований законодательства, предусматривающих включение в систему транспортного обслуживания населения транспортных средств, доступных для инвалидов (ст. 11.24 КоАП РФ);

— должностные лица грузоотправителей, грузополучателей, посредников (ст. 11.26); а также имеющие право управления воздушным судном (ст. 11.5 КоАП РФ); ответственные за соблюдение правил содержания и режима эксплуатации навигационного оборудования на мостах, плотинах и других гидротехнических сооружениях (ч. 3 ст. 11.6 КоАП РФ) и т. д.

2) *юридические лица*. В рассматриваемой нами главе 11 КоАП РФ юридические лица могут быть привлечены к ответственности за совершение следующих деяний: ст. 11.3. КоАП РФ (действия, угрожающие безопасности полетов); ст. 11.3.1. КоАП РФ (нарушение требований авиационной безопасности); ст. 11.4 КоАП РФ (нарушение правил использования воздушного пространства); ст. 11.7.1. КоАП РФ (несоблюдение мер по обеспечению безопасности судоходства в зонах безопасности, установленных вокруг искусственных островов, установок и сооружений, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации); ст. 11.14. КоАП РФ (нарушение правил перевозки опасных веществ, крупногабаритных или тяжеловесных грузов); ст. 11.14.1. КоАП РФ (нарушение правил перевозок пассажиров и багажа легковым такси); ст. 11.14.2. КоАП РФ (нарушение правил перевозок пассажиров и багажа по заказу); ст. 11.20 КоАП РФ (нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации

или ремонте магистральных трубопроводов); ст. 11.22 КоАП РФ (нарушение землепользователями правил охраны автомобильных дорог или дорожных сооружений) и др.

3) *граждане*. В соответствии с ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ административной ответственности подлежит физическое вменяемое лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет. За совершение транспортных нарушений граждане могут быть привлечены к ответственности за следующие составы: ст. 11.14 КоАП РФ (нарушение правил перевозки опасных веществ, крупногабаритных и тяжеловесных грузов); ст. 11.17 КоАП РФ (нарушение правил поведения граждан на железнодорожном, воздушном или водном транспорте).

Можно выделить несколько категорий субъектов ответственности — физических лиц: пользователь воздушного пространства (ст. 11.3 КоАП РФ); лицо, не имеющее право управления воздушным судном (ч. 4 ст. 11.5 КоАП РФ), в том числе в состоянии опьянения (ч. 7 ст. 11.5 КоАП РФ); судоводитель или иное лицо, управляющее судном (за исключением маломерного) на морском, внутреннем водном транспорте (ч. 1 ст. 11.7 КоАП РФ); лицо, управляющее маломерным судном (ч. 2 ст. 11.7 КоАП РФ), капитан судна плавания (ч. 3 ст. 11.7 КоАП РФ), судовладелец (ч. 1 ст. 11.7.1 КоАП РФ), лицо, не имеющее право управления судном (ст. 11.8 КоАП РФ), в том числе в состоянии опьянения (ст. 11.9 КоАП РФ); а также водители автотранспортных средств (ст. 11.26, 11.27 и 11.29 КоАП РФ).

Субъективная сторона представляет собой внутреннее отношение субъекта ответственности к совершенному им правонарушению и характеризуется виной в форме умысла или неосторожности.

Административные правонарушения на транспорте могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Вместе с тем ряд составов 11 главы законодатель закрепил только в качестве умышленно совершенных деяний, к таковым следует отнести: часть 3 статьи 11.15.1. «Нарушение требований в области транспортной безопасности»; статью 11.30. «Умышленное сокрытие авиационного происшествия или инцидента». Имеются составы, которые законодатель относит исключительно к совершенным по неосторожности. Например, часть 1 статьи 11.15.1. «Нарушение требований в области транспортной безопасности».

Следует отметить, что арсенал административных наказаний, предусмотренных санкциями 11 главы, достаточно разнообразен и к ним относятся: предупреждение, административный штраф, административное приостановление деятельности, лишение специального права (права управления судном), конфискация орудия или предмета административного правонарушения, административный арест.

Характеризуя особенности производства по делам об административных правонарушениях на транспорте, следует отметить, что это, как правило, обычное производство, либо производство, предполагающее проведение административного расследования, в отдельных случаях возможно вынесение постановления по делу об административном правонарушении без составления протокола.

Глава 23 КоАП РФ устанавливает, что правонарушения, предусмотренные 11 главой КоАП РФ, рассматривают следующие государственные органы и их должностные лица:

— судьи;

— органы внутренних дел (полиция) (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1, 3, 4 и 5 статьи 11.1, статьями 11.9, 11.14, 11.15, частью 1 статьи 11.15.1 (в части неисполнения гражданами

требований по соблюдению транспортной безопасности), частями 1 и 2 статьи 11.17, статьей 11.23);

— таможенный орган (рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 11.27 (в части осуществления международных автомобильных перевозок грузов), статьями 11.29 (в части осуществления международных автомобильных перевозок грузов));

— пограничные органы (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 11.7 (в части, касающейся нарушения правил плавания в акватории Северного морского пути);

— федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 11.6 (в части административных правонарушений, совершенных на судах и объектах рыбопромыслового флота), частями 1 и 1.1 статьи 11.7, статьями 11.8, 11.9 — 11.11, частью 2 статьи 11.17);

— федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений, государственный горный надзор (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 2 и 3 статьи 11.6 (за исключением судоходных гидротехнических сооружений), статьями 11.14 (в части перевозки опасных веществ), статьями 11.20, 11.20.1;

— органы, осуществляющие федеральный государственный пожарный надзор (ст. 11.16 КоАП РФ);

— федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный транспортный надзор (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 11.1, 11.6, 11.7, 11.8 — 11.11, 11.13, частями 2 и 3 статьи 11.14, статьями 11.14.2, частью 1 статьи 11.14.3, статьями 11.15, частью 1 статьи 11.15.1, частью 1 статьи 11.15.2, статьями 11.16, частью 5 статьи 11.17, статьями 11.23, 11.26, 11.27, 11.29, 11.31, 11.33);

— органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 11.14.1);

— органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 11.33);

— органы государственной инспекции по маломерным судам (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 11.7, статьями 11.8, 11.8.1, 11.9 — 11.12, частью 2 статьи 11.13);

— органы, уполномоченные в области авиации (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1, 3 — 6 статьи 11.3, статьями 11.3.1, частями 1 — 6, 8 и 9 статьи 11.5, частью 1 статьи 11.14, статьями 11.15, частью 1 статьи 11.15.1, частью 1 статьи 11.15.2, статьями 11.16, частью 4 статьи 11.17 (в части нарушения правил пользования средствами радиосвязи с борта воздушного судна), частью 6 статьи 11.17, статьями 11.30, 11.31);

— федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственный контроль (надзор) в области использования воздушного пространства (рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 11.4, частью 1 статьи 11.15.1, частью 1 статьи 11.15.2).

В соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ составлять протоколы об административных правонарушениях имеют право должностные лица вышеуказанных государственных органов.

Алгоритм осуществления производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных 11 главой Кодекса будет существенно отличаться в зависимости от вида данного производства.

Если речь идет об обычном производстве, то для него характерны все стадии производства, за исключением этапа административного расследования. Так, например, уполномоченные должностные лица в случае выявления административных правонарушений, предусмотренных 11 главой КоАП РФ, обязаны:

- пресечь административное правонарушение;
- применить меры административно-процессуального обеспечения (личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, изъятие предметов правонарушения, направление на медицинское освидетельствование и т. д.);
- составить протокол об административном правонарушении;
- при невозможности составления протокола на месте выявленного правонарушения доставить правонарушителя в отдел внутренних дел на транспорте.

При необходимости проведения административного расследования (значительные временные затраты), выносится определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, где отображаются основания проведения таких процессуальных действий.

Таким образом административные правонарушения на транспорте являются достаточно распространенными правовыми деликтами, имеющими обособленные объект противоправного посягательства, системой должностных лиц, уполномоченных рассматривать такие категории дел, и принимать по ним решения.

§ 2. Общая характеристика административных правонарушений в области дорожного движения

Административные правонарушения в области дорожного движения, предусмотрены главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее КоАП РФ), которые можно рассматривать как противоправные, виновные деяния (действия или бездействия), нарушающие правила дорожного движения или эксплуатации транспортных средств, за которые предусмотрена административная ответственность, совершенные физическим или юридическим лицом.

Рассматриваемая группа административных правонарушений является одной из самых многочисленных. Как отмечает научный центр безопасности дорожного движения МВД России, в Российской Федерации в течение последних 9 лет продолжается снижение основных показателей дорожно-транспортной аварийности. В 2021 году на улицах и дорогах страны зарегистрировано 133 331 (-3,1%) дорожно-транспортное происшествие, в котором погибли и (или) были ранены люди. В данных ДТП погибли 14 874 (-5,8%) человека и получили ранения 167 856 (-4,2%). Более 95 % административных правонарушений, выявляемых органами внутренних дел, приходится на 12 главу КоАП РФ.

Объектом данных нарушений являются общественные отношения, возникающие в области обеспечения безопасности дорожного движения, которым причиняется вред или создается угроза причинения вреда. Правовой основой регулирования общественных отношений в этой сфере являются: федеральные законы: «О безопасности дорожного движения»¹, «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³, «Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴, «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵, Постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О правилах дорожного движения» (ред. от 02.06.2023), Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 июня 2019 г. № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Объективная сторона рассматриваемой группы правонарушений имеет целый ряд особенностей, которые характеризуют правонарушения в области дорожного движения. Следует отметить, что присутствуют не только основные элементы объективной стороны, но и факультативные (время, место, способ и средства совершения административного правонарушения). Данные правонарушения могут быть совершены как в форме действия, так и в форме бездействия. Примерами совершения правонарушения в форме действия, предусмотренных 12 главой КоАП РФ, могут служить такие правонарушения как:

— часть 3 статьи ст. 12.2. КоАП РФ, где в качестве обязательного признака объективной стороны выступает активное действие, выразившееся в установке на транспортном средстве заведомо подложных государственных регистрационных знаков;

— статья 12.19 КоАП РФ — нарушение правил остановки, стоянки транспортных средств;

— статья 12.21.1. «Нарушение правил движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства)», в диспозиции указанной нормы в качестве деяния предусмотрено действие, а именно движение тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства с превышением допустимых габаритов транспорт-

¹ О безопасности дорожного движения : федеральный закон от 10 декабря 1995 г. №196-ФЗ (ред. от 14.04.2023).

² О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ (ред. от 24.07.2023).

³ Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

⁴ Об организации дорожного движения в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 443-ФЗ (ред. от 28.04.2023).

⁵ О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ (ред. от 14.04.2023).

ного средства на величину не более 10 сантиметров без специального разрешения и иные составы 12 главы, совершаемые путем активного действия.

Примерами административных правонарушений, совершаемых путем бездействия являются:

— невыполнение требования Правил дорожного движения подать сигнал перед началом движения, перестроением, поворотом, разворотом или остановкой (ч. 1 ст. 12.14 КоАП РФ);

— несоблюдение требований, предписанных дорожными знаками или разметкой проезжей части дороги (ст. 12.16 КоАП РФ);

— непредоставление преимущества в движении маршрутному транспортному средству или транспортному средству с включенными специальными световыми и звуковыми сигналами (ст. 12.17 КоАП РФ), непредоставление преимущества в движении пешеходам или иным участникам дорожного движения (ст. 12.18 КоАП РФ);

— невыполнение требования о предоставлении транспортного средства или об остановке транспортного средства (ст. 12.25 КоАП РФ), невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ст. 12.26 КоАП РФ);

— невыполнение водителем обязанностей, предусмотренных Правилами дорожного движения, в связи с дорожно-транспортным происшествием, участником которого он является (ч. 1 ст. 12.27 КоАП РФ);

— неисполнение владельцем транспортного средства установленной федеральным законом обязанности по страхованию своей гражданской ответственности, а равно управление транспортным средством, если такое обязательное страхование заведомо отсутствует (ч. 2 ст. 12.37 КоАП РФ).

При квалификации необходимо учитывать, что многие составы нарушений в области дорожного движения являются формальными, но некоторые из них предусматривают наступление вредных последствий.

Материальными составами являются:

1) нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств проезжей части, повлекшее создание препятствий для движения других транспортных средств, а равно остановка или стоянка транспортного средства в тоннеле (ч. 4 ст. 12.19 КоАП РФ);

2) нарушение Правил дорожного движения или правил эксплуатации транспортного средства, повлекшее причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (ст. 12.24 КоАП РФ);

3) нарушение Правил дорожного движения пешеходом или иным участником дорожного движения, повлекшее создание помех в движении транспортных средств либо причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью потерпевшего (ст. 12.30 КоАП РФ).

Если причинен тяжкий вред здоровью, в том числе повлекший по неосторожности смерть двух и более лиц, то деяние подлежит квалификации в соответствии со ст. 264, 268 УК РФ.

При материальном составе административного правонарушения, предусмотренного 12 главой Кодекса, должностное лицо, в производстве которого находится дело, устанавливает помимо самого деяния и наступивших последствий и причинно-следственную связь между указанными характеристиками объективной стороны.

подавляющее большинство составов являются формальными, правонарушение при этом окончено с момента начала деяния, такие деликты являются эффективными

средствами профилактики наступления более существенных последствий в результате нарушения правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств. Кроме того, значительное количество норм 12 главы предусматривают «усиленную» ответственность за повторность совершения указанных деяний, что в конечном итоге стимулирует участников дорожного движения к законопослушному поведению (статьи 12.9, 12.10, 12.12, 12.21.3 и иные составы).

Дополнительные или факультативные признаки объективной стороны (способ, время, место) также имеют значение для квалификации нарушений в области дорожного движения. **Способ** совершения административного правонарушения в области дорожного движения имеет важное значение для квалификации деяния, предусмотренного ст. 12.33 КоАП РФ (повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений либо технических средств организации, которое создает угрозу безопасности дорожного движения, а равно умышленное создание помех в дорожном движении, в том числе путем загрязнения дорожного покрытия).

То, с помощью чего совершаются административные правонарушения в области дорожного движения, т. е. **средства** их совершения в отдельных случаях законодатель предусмотрел в качестве квалифицирующих признаков объективной стороны. К таким составам можно отнести:

— статью 12.21.1 «Нарушение правил движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства», где в качестве средства совершения правонарушения выступает тяжеловесное и (или) крупногабаритное транспортное средство;

— статья 12.31 КоАП РФ в качестве средства совершения устанавливает: транспортное средство, не зарегистрированное в установленном порядке или не прошедшее государственного технического осмотра или технического осмотра; транспортное средство, имеющее неисправности, с которыми запрещена эксплуатация и т. д.

Время совершения административного правонарушения практически очень редко выступает в качестве квалифицирующего признака объективной стороны, однако учитывается должностными лицами государственных органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях рассматриваемой категории. Однако ч. 5 статьи 12.23. «Нарушение правил перевозки людей» указывает на время совершения правонарушения, а именно нарушение требований к перевозке детей в *ночное* время.

Следует отметить, что в качестве факультативного квалифицирующего признака объективной стороны в отдельных составах законодатель предусмотрел **место совершения** правонарушения, предусмотренного 12 главой КоАП РФ. В качестве указанного признака следует отразить следующие нормы:

— статья 12.28 Кодекса в качестве квалифицирующего признака объективной стороны предусматривает место совершения — жилую зону;

— в отдельных составах осуществлено прямое указание на место совершения, а именно, города федерального значения — Москву или Санкт-Петербург (ч. 7 ст. 12.16, ч. 2 ст. 12.28 КоАП РФ и др.).

Субъектом административных правонарушений в области дорожного движения могут быть как физические, должностные, так и юридические лица. Физические лица — это всегда специальные субъекты, т.е. участники дорожного движения. Должностные и юридические лица как субъекты указанных нарушений также обладают специфическим признаком, им вменено в обязанность осуществлять контроль за как за участниками движения, например, водителями, так и за транспортными средствами.

Чаще всего в составах 12 главы в качестве субъекта фигурирует лицо, управляющее каким-либо транспортным средством, погонщик, ведущий по дороге вьючных, верховых животных или стадо, а также лицо, обучающее вождению. При этом, законодателем установлено, что для привлечения к ответственности по 12 главе не требуется наличие у такого лица права на управление транспортным средством. В отдельных случаях наличие такого права является обязательным, например, по ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ. У граждан — водителей транспортных средств, имеющих право управления транспортным средством, деликтоспособность возникает с момента получения ими водительского удостоверения. В соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» право на управление транспортными средствами предоставляется:

категория «А» — мотоциклы;

категория «В» — автомобили (за исключением транспортных средств категории «А»), разрешенная максимальная масса которых не превышает 3500 килограммов и число сидячих мест которых, помимо сиденья водителя, не превышает восьми; автомобили категории «В», сцепленные с прицепом, разрешенная максимальная масса которого не превышает 750 килограммов; автомобили категории «В», сцепленные с прицепом, разрешенная максимальная масса которого превышает 750 килограммов, но не превышает массы автомобиля без нагрузки, при условии, что общая разрешенная максимальная масса такого состава транспортных средств не превышает 3500 килограммов;

категория «С» — автомобили, за исключением автомобилей категории «D», разрешенная максимальная масса которых превышает 3500 килограммов; автомобили категории «С», сцепленные с прицепом, разрешенная максимальная масса которого не превышает 750 килограммов;

категория «D» — автомобили, предназначенные для перевозки пассажиров и имеющие более восьми сидячих мест, помимо сиденья водителя; автомобили категории «D», сцепленные с прицепом, разрешенная максимальная масса которого не превышает 750 килограммов;

категория «BE» — автомобили категории «В», сцепленные с прицепом, разрешенная максимальная масса которого превышает 750 килограммов и превышает массу автомобиля без нагрузки; автомобили категории «В», сцепленные с прицепом, разрешенная максимальная масса которого превышает 750 килограммов, при условии, что общая разрешенная максимальная масса такого состава транспортных средств превышает 3500 килограммов;

категория «CE» — автомобили категории «С», сцепленные с прицепом, разрешенная максимальная масса которого превышает 750 килограммов;

категория «DE» — автомобили категории «D», сцепленные с прицепом, разрешенная максимальная масса которого превышает 750 килограммов; сочлененные автобусы;

категория «Тm» — трамваи;

категория «Тb» — троллейбусы;

категория «М» — мопеды и легкие квадроциклы;

Кроме того, существуют также и подкатегории.

Право на управление транспортными средствами предоставляется:

транспортными средствами категории «М» и подкатегории «А1» — лицам, достигшим шестнадцатилетнего возраста;

транспортными средствами категорий «А», «В», «С» и подкатегорий «В1», «С1» — лицам, достигшим восемнадцатилетнего возраста;

транспортными средствами категорий «D», «Tm», «Tb» и подкатегории «D1» — лицам, достигшим двадцатиоднолетнего возраста;

составами транспортных средств категорий «BE», «CE», «DE» — лицам, имеющим право на управление транспортными средствами соответственно категорий «B», «C», «D» в течение не менее двенадцати месяцев;

составами транспортных средств подкатегорий «C1E», «D1E» — лицам, имеющим право на управление транспортными средствами соответственно категорий «C», «D» либо подкатегорий «C1», «D1» в течение не менее двенадцати месяцев.

Лица, достигшие семнадцатилетнего возраста, допускаются к сдаче экзаменов на право управления транспортными средствами категорий "B" и "C". При этом к экзаменам на получение права на управление транспортными средствами категории «B» и категории «C» могут быть допущены лица, достигшие семнадцатилетнего возраста и прошедшие соответствующую подготовку в общеобразовательных учреждениях.

В качестве должностных лиц к административной ответственности привлекаются:

1. Лица, ответственные за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств. Примеры:

— установка на транспортном средстве заведомо подложных государственных регистрационных знаков (ч 3. ст.12.2 КоАП РФ);

— нарушение правил установки на транспортном средстве устройств для подачи специальных световых или звуковых сигналов либо незаконное нанесение специальных цветографических схем автомобилей оперативных служб, цветографической схемы легкового такси или незаконной установки опознавательного фонаря легкового такси или опознавательного знака «Инвалид» (ст. 12.4 КоАП РФ);

— выпуск на линию транспортного средства, не зарегистрированного в установленном порядке, не прошедшего государственного технического осмотра, с заведомо подложными государственными регистрационными знаками, имеющего неисправности, с которыми запрещена эксплуатация, с установленными без соответствующего разрешения устройствами для подачи специальных световых или звуковых сигналов либо с незаконно нанесенными специальными цветографическими схемами автомобилей оперативных служб (ст. 12.31 КоАП РФ);

— допуск к управлению транспортным средством водителя, находящегося в состоянии опьянения либо не имеющего права управления транспортным средством (ст. 12.32 КоАП РФ).

2. Лица, ответственные за перевозку:

— нарушение правил движения тяжеловесного (или) крупногабаритного транспортного средства (ст. 12.21 КоАП РФ) и др.

3. Лица, ответственные за состояние дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений:

— несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений (ст. 12.34 КоАП РФ).

4. Иные должностные лица:

— повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений (ст. 12.33 КоАП РФ);

— незаконное ограничение прав на управление транспортным средством и его эксплуатацию (ст. 12.35 КоАП РФ).

Юридические лица привлекаются к ответственности за следующие правонарушения:

— установка на транспортном средстве заведомо подложных государственных регистрационных знаков (ч 3. ст. 12.2 КоАП РФ);

— нарушение правил установки на транспортном средстве устройств для подачи специальных световых или звуковых сигналов либо незаконное нанесение специальных цветографических схем автомобилей оперативных служб, цветографической схемы легкового такси или незаконная установка опознавательного фонаря легкового такси или опознавательного знака «Инвалид» (ст. 12.4 КоАП РФ);

— нарушение правил движения тяжеловесного и (или) крупногабаритного транспортного средства (ст. 12.21.1 КоАП РФ);

— нарушение правил перевозки опасных грузов (ст. 12.21.2 КоАП РФ);

— повреждение дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений (ст. 12.33 КоАП РФ);

— несоблюдение требований по обеспечению безопасности дорожного движения при ремонте и содержании дорог, железнодорожных переездов или других дорожных сооружений (ст. 12.34 КоАП РФ).

Субъективная сторона составов 12 главы представляет собой внутреннее отношение субъекта ответственности к совершенному им правонарушению и характеризуется виной в форме умысла или неосторожности.

Административные правонарушения в области дорожного движения могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности.

Ряд составов 12 главы законодатель закрепил только в качестве умышленно совершенных деяний, к таковым следует отнести: части 3 и 4 статьи 12.2 «Управление транспортным средством с нарушением правил установки на нем государственных регистрационных знаков», где в качестве квалифицирующего признака субъективной стороны отражена установка на транспортном средстве заведомо подложных государственных регистрационных знаков, либо управление с такими знаками; часть 2 ст. 12.5 — управление транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда).

Санкции 12 главы предусматривают следующие административные наказания: предупреждение, административный штраф, лишение специального права (права управления транспортным средством), конфискация орудия или предмета административного правонарушения, административный арест, обязательные работы.

Характеризуя особенности производства по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения, следует отметить, что значительная часть таких нарушений выявляется средствами фото-видео фиксации, работающими в автоматическом режиме, где исключается субъективный фактор. Такое усеченное производство предполагает полную автоматизацию от выявления факта противоправного деяния до формирования постановления по делу об административном правонарушении. При этом законодатель разделяет санкции в зависимости от повода для возбуждения дела, при рассматриваемой фиксации в качестве наказания предусмотрен административный штраф.

23 глава кодекса устанавливает, что правонарушения, предусмотренные 12 главой КоАП РФ, рассматривают следующие государственные органы и их должностные лица:

— судьи;

— комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;

— органы внутренних дел (полиция);

— таможенные органы;

— органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный надзор в области технического состояния самоходных машин и других видов техники;

— федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий федеральный государственный транспортный надзор;

— органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси;

— военная автомобильная инспекция;

— органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

В соответствии со ст. 28. 3 КоАП РФ составлять протоколы об административных правонарушениях имеют право должностные лица вышеуказанных государственных органов.

Алгоритм осуществления производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных 12 главой кодекса, будет существенно отличаться в зависимости от вида данного производства.

Если речь идет об обычном производстве, то для него характерны все стадии производства, за исключением этапа административного расследования. Так, например, уполномоченные должностные лица в случае выявления административных правонарушений, предусмотренных 12 главой КоАП РФ, обязаны:

— пресечь административное правонарушение;

— применить меры административно-процессуального обеспечения (отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; медицинское освидетельствование на состояние опьянения; задержание транспортного средства; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; и т. д.).

— составить протокол об административном правонарушении;

— при невозможности составления протокола на месте выявленного правонарушения доставить правонарушителя в отдел внутренних.

При необходимости проведения административного расследования (значительные временные затраты), выносится определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, где отображаются основания проведения таких процессуальных действий.

Таким образом административные правонарушения в области дорожного движения являются достаточно распространенными правовыми деликтами, имеющими обособленные объект противоправного посягательства, системой должностных лиц, уполномоченных рассматривать такие категории дел, и принимать по ним решения.

ГЛАВА 17. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ПОРЯДОК УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти

В современном мире обеспечения безопасности человека и гражданина напрямую зависит от стабильности работы институтов государственной власти.

В Российской Федерации создан достаточно эффективный механизм защиты интересов государственной власти от неправомерных действий (бездействия) субъектов ответственности¹. Одним из таких механизмов является административная ответственность за правонарушения, посягающие на институты государственной власти, установленная главой 17 КоАП РФ.

В действующей редакции КоАП РФ включает в 17 главу 19 статей, родовым объектом составов административных правонарушений которых, являются общественные отношения, связанные с:

- 1) обеспечением законных требований должностных лиц, осуществляющих функции государственной власти (ст. 17.1, ч. 2 ст. 17.2, ч. 2 ст. 17.2.1, ч. 2 ст. 17.2.2, 17.7 КоАП РФ);
- 2) обеспечением нормального функционирования институтов государственной власти (ст.ст. 17.2, 17.2.1, 17.2.2, 17.10-17.13 КоАП РФ);
- 3) обеспечением установленного порядка осуществления правосудия органами судебной власти (ст.ст. 17.3-17.6, 17.8, 17.8.1, 17.9 КоАП РФ);
- 4) обеспечением установленного порядка принудительного исполнения судебных актов (ст.ст. 17.14, 17.15, 17.17 КоАП РФ).

Объективная сторона первой группы правонарушений выражается в бездействии: невыполнение должностным лицом государственного органа, органа местного самоуправления, организации или общественного объединения законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы (ч. 1 ст. 17.1 КоАП РФ); неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (ч. 2 ст. 17.2 КоАП РФ); неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка (ч. 2 ст. 17.2.1 КоАП РФ); неисполнение должностными лицами законных требований Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей либо воспрепятствование его деятельности в иной форме (ч. 2 ст. 17.2.2 КоАП РФ); несоблюдение должностным лицом установленных сроков предоставления информации (документов, материалов, ответов на обращения) члену Совета Федерации или депутату Государственной Думы (ч. 2 ст. 17.1 КоАП РФ); невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении (ст. 17.7 КоАП РФ). Объективная сторона административного правонарушения ч. 1 ст. 17.1 выражена в действии: создание препятствий в осуществлении деятельности члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы.

¹ Веретенников Н. Н., Кравец Ю. А. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти : учеб. пособие. — Хабаровск: Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2017. — 108 с.

Законные требования должностных лиц, перечень которых определен ст. 17.1 и 17.7 КоАП РФ и обязательный характер их выполнения регламентированы Федеральным законом от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральным конституционным законом от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральным законом от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации», Федеральным законом от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ, КоАП РФ.

Анализ судебной практики показывает, что, как правило, к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ привлекаются лица, которые не выполняют требований прокурора, изложенных в выносимых ими представлениях; не выполняют требований дознавателя или следователя о прохождении дактилоскопической регистрации; не выполняют требований должностных лиц, осуществляющих производство по делу об административном правонарушении, о предоставлении необходимых документов.

Субъектами данных правонарушений выступают должностные лица, включая должностных лиц государственного органа, органа местного самоуправления, организации или общественного объединения, а в отношении правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 КоАП РФ — также граждане.

Субъективная сторона выражается неосторожной, а также умышленной формой вины. Вместе с тем, действия, связанные с созданием препятствий в осуществлении деятельности члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы и невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, могут быть осуществлены только умышленно.

Объективная сторона второй группы правонарушений, связанных с нарушением нормального функционирования институтов государственной власти, выражается в следующих противоправных действиях:

- вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации с целью повлиять на его решения (ч. 1 ст. 17.2 КоАП РФ);

- воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (ч. 3 ст. 17.2 КоАП РФ);

- вмешательство в деятельность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка с целью повлиять на его решение (ч. 1 ст. 17.2.1 КоАП РФ);

- воспрепятствование деятельности Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка в иной форме (ч. 3 ст. 17.2.1 КоАП РФ);

- вмешательство в деятельность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей с целью повлиять на его решения (ч. 1 ст. 17.2.2 КоАП РФ);

- использование Государственного флага Российской Федерации, Государственного герба Российской Федерации или Государственного гимна Российской Федерации в нарушение установленных правил (ст. 17.10 КоАП РФ);

- незаконное ношение государственных наград (ч. 1 ст. 17.11 КоАП РФ);

— учреждение или изготовление знаков, имеющих схожее название или внешнее сходство с государственными наградами (ч. 2 ст. 17.11 КоАП РФ);

— незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов (ст. 17.12 КоАП РФ);

— разглашение сведений о мерах безопасности, примененных в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа либо в отношении его близких (ст. 17.13 КоАП РФ).

В форме бездействия объективная сторона правонарушений данного вида выражается в ч. 2 ст. 17.2 КоАП РФ, а именно, в неисполнении должностными лицами законных требований Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации или в неисполнении обязанностей, установленных Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

Субъектами правонарушений, предусмотренных ст. 17.2, выступают должностные лица, субъектами правонарушений, предусмотренных ст. 17.10, ч. 1 ст. 17.11 и ст. 17.13 КоАП РФ являются граждане и должностные лица, субъектами остальных правонарушений данной группы выступают граждане.

Правонарушения, предусмотренные ч.ч. 1 и 3 ст. 17.2, ст.ст. 17.11, 17.12 КоАП РФ могут быть совершены только умышленно, остальные правонарушения данной группы — как умышленно, так и по неосторожности.

Следует обратить внимание на ч. 4 ст. 17.2.2 КоАП РФ, в которой присутствует признак повторности совершения однородных правонарушений, предусмотренных другими статьями в течение года, что влечет за собой применение дисквалификации.

Установленный порядок осуществления правосудия нарушается в процессе совершения административных правонарушений третьей группы.

Объективная сторона таких правонарушений выражена в следующих бездействиях: неисполнение законного распоряжения судьи о прекращении действий, нарушающих установленные в суде правила (ч. 1 ст. 17.3 КоАП РФ); неисполнение законного распоряжения судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов о прекращении действий, нарушающих установленные в суде правила (ч. 2 ст. 17.3 КоАП РФ); оставление должностным лицом без рассмотрения частного определения или постановления суда, представления судьи либо непринятие мер по устранению указанных в определении, постановлении или представлении нарушений закона

(ст. 17.4 КоАП РФ); непредставление информации, необходимой районной, городской, краевой или областной администрации для составления списков присяжных заседателей, лицом, на которое возложена обязанность представлять такую информацию (ст. 17.6 КоАП РФ).

Следующие противоправные действия образуют объективную сторону следующих административных правонарушений: воспрепятствование работодателем или лицом, его представляющим, явке в суд присяжного заседателя для участия в судебном разбирательстве (ст. 17.5 КоАП РФ); представление заведомо неверной информации, необходимой районной, городской, краевой или областной администрации для составления списков присяжных заседателей лицом, на которое возложена обязанность представлять такую информацию (ст. 17.6 КоАП РФ); воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа, уполномоченного на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, находящегося при исполнении служебных обязанностей (ст. 17.8 КоАП РФ); незаконное использование

юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем в своем наименовании слов «судебный пристав» или «пристав» и образованных на их основе словосочетаний (ст. 17.8.1 КоАП РФ); заведомо ложные показания свидетеля, пояснение специалиста, заключение эксперта или заведомо неправильный перевод при производстве по делу об административном правонарушении или в исполнительном производстве (ст. 17.9 КоАП РФ).

Как показывает судебная практика по ст. 17.8 КоАП РФ к административной ответственности привлекаются лица, которые препятствуют судебным приставам-исполнителям исполнять постановления о принудительном приводе, а также препятствуют совершению исполнительских действий в отношении должника и его имущества (отказ впустить в жилище для проверки имущества должника и т. п.).

Организация деятельности судебных приставов, применяемые ими меры принуждения, а также их права и обязательность выполнения их требований регулируется Федеральным законом от 21.07.1997 № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации».

Субъектами данных административных правонарушений выступают граждане, а по ст. 17.8 и ст. 17.8.1 КоАП РФ еще и должностные и юридические лица. Административное правонарушение по ст. 17.9 КоАП РФ характеризуется наличием специальных субъектов, а именно, свидетелей, специалистов, экспертов и переводчиков, которые являются участниками производства по делам об административных правонарушениях и привлекаются в целях всестороннего, полного, объективного и своевременного выяснения всех обстоятельств дела.

Данные участники производства, в соответствии со ст.ст. 25.6, 25.8-25.10 КоАП РФ, предупреждаются об административной ответственности за заведомо ложные показания, пояснения, заключения, неправильный перевод.

Порядок принудительного исполнения судебных актов регламентирован Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Законные требования судебного пристава-исполнителя обязательны для всех государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и организаций и подлежат неукоснительному выполнению на всей территории Российской Федерации.

Объективная сторона правонарушений, посягающих на установленный порядок принудительного исполнения судебных актов, выражается в форме действия и бездействия.

К противоправным действиям, составляющим состав административных правонарушений данной группы относятся: представление недостоверных сведений о своих правах на имущество, отказ от получения конфискованного имущества, представление недостоверных сведений об имущественном положении должника, утрата исполнительного документа, несвоевременное отправление исполнительного документа (ст. 17.14 КоАП РФ); нарушение должником установленного в соответствии с законодательством об исполнительном производстве временного ограничения на пользование специальным правом в виде права управления транспортным средством (ст. 17.17 КоАП РФ).

В форме бездействия совершаются следующие виды правонарушений: невыполнение законных требований судебного пристава-исполнителя (ч. 1, 3 ст. 17.14 КоАП РФ); несообщение об увольнении с работы, о новом месте работы, учебы, месте получения пенсии, иных доходов или месте жительства (ч. 1 ст. 17.14 КоАП РФ); неисполнение содержащегося в исполнительном документе требования о взыскании денеж-

ных средств с должника (ч. 2 ст. 17.14); неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера в срок (ч.ч. 1, 2 ст. 17.15 КоАП РФ).

Субъектами данных правонарушений выступают граждане, должностные лица и юридические лица. В качестве специальных субъектов — юридических лиц, законодатель указывает банки или иные кредитные организации (ч. 2 ст. 17.14 КоАП РФ). Специальными субъектами являются также должники, должники — операторы поисковой системы.

Административные наказания, предусмотренные за административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти: предупреждение (ст. 17.6 КоАП РФ); административный штраф (ст. 17.1, 17.2 КоАП РФ); дисквалификация (ч. 4 ст. 17.2.2 КоАП РФ); административный арест (ст. 17.3 КоАП РФ); административное приостановление деятельности (ст. 17.7 КоАП РФ); конфискация предмета или орудия административного правонарушения (ст. 17.11 КоАП РФ).

Дела о правонарушениях, предусмотренных главой 17 КоАП РФ, рассматриваются судьями, за исключением дел об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1 и 3 статьи 17.14 и статьей 17.15 КоАП РФ, которые рассматривает федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов (Федеральная служба судебных приставов).

§ 2. Общая характеристика административных правонарушений против порядка управления

Особенностью административных правонарушений, объединенных в главу 19 КоАП РФ, является то, что их родовым объектом являются урегулированные нормами права общественные отношения, в которых государством установлен определенный порядок реализации прав и обязанностей гражданами, должностными и юридическими лицами, в том числе в сфере государственного управления.

Все права, обязанности и полномочия регламентируются не только законодательными актами, но и нормативными правовыми актами министерств и иных федеральных органов исполнительной власти в сфере их компетенции, обязательные для исполнения всеми субъектами правоотношений.

Установленный порядок исполнения органами государственной власти своих полномочий в различных сферах общественной жизни обеспечивает нормальное функционирование государственных и общественных институтов.

Совершение такой категории административных правонарушений против порядка управления ослабляют авторитет власти и приводят к нарушению прав и интересов граждан.

Следует указать на то, что в уголовном праве также выделяют в качестве объекта преступлений — порядок управления (глава 32 УК РФ). В связи с этим необходимо учитывать при квалификации тех или иных деяний по главе 19 КоАП РФ вопросы разграничения их с составами уголовных преступлений против порядка управления.

Объектом административных правонарушений по главе 19 КоАП РФ выступает установленный порядок управления, Порядок управления — это свод предписаний административного законодательства, устанавливающего публичные процедуры деятельности государственных и муниципальных органов, права и обязанности их должностных лиц, который включает общественные отношения, связанные с соблюдением установленного: а) порядка осуществления прав (ст. 19.1, 19.2 КоАП РФ); б) установленного по-

рядка деятельности государственных органов и их должностных лиц (ст. 19.3 — 19.5.1, 19.6, 19.7.11, 19.9 — 19.13, 19.24-19.26, 19.28, 19.35-19.37 КоАП РФ); в) порядка осуществления государственного и муниципального контроля (ст. 19.4 — 19.4.2, 19.5, 19.6.1, 19.33 КоАП РФ); г) правил паспортно-регистрационной системы (ст. 19.8.3, 19.15 — 19.18, 19.27 КоАП РФ); д) порядка предоставления информации (ст. 19.7, 19.7.1, 19.7.2, 19.7.2-1, 19.7.3, 19.7.5, 19.7.5-1, ст. 19.7.7—19.7.9, 19.7.12—19.7.15, 19.8 КоАП РФ); е) порядка осуществления различных видов деятельности (образовательной, трудовой, государственной регистрации, подлежащей лицензированию и других) (ст. 19.6.2, 19.19 — 19.23, 19.29 — 19.30.2, 19.31 — 19.32 КоАП РФ).

С объективной стороны большинство рассматриваемых административных правонарушений совершается в форме активных действий, например, самоуправство (ст. 19.1 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 (ст. 19.3 КоАП РФ); умышленная порча паспорта (ст. 19.16 КоАП РФ); умышленное повреждение или срыв печати (пломбы) (ст. 19.2 КоАП РФ); 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 (ст. 19.12 КоАП РФ); умышленное уничтожение или порча удостоверения личности гражданина (паспорта) (ст. 19.16 КоАП РФ) и другие.

Вместе с тем в отдельных составах административных правонарушений деяние может совершаться и в форме бездействия: невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностного лица), органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль (ст. 19.5 КоАП РФ); непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 19.6 КоАП РФ); непредставление сведений (информации) (ст. 19.7 КоАП РФ); проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации (ст. 19.15.1 КоАП РФ); и других.

Большинство составов административных правонарушений, посягающих на установленный порядок управления, сформулированы как формальные, то есть для признания их оконченными достаточно установить факт противоправных действий (бездействия) и не требуется наличия каких-либо вредных последствий. Вместе с тем, материальным является состав административного правонарушения, предусмотренный ст. 19.16 КоАП РФ, предусматривающий утрату документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), по небрежности. В соответствии с п. 17 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 8 июля 1997 г. № 828 гражданин обязан бережно хранить паспорт, а об утрате (похищении) паспорта незамедлительно заявить в территориальный орган МВД России.

Факультативные признаки объективной стороны в отдельных составах выступают в качестве квалифицирующих: место совершения административного правона-

рушения (ст. 19.15 КоАП РФ — жилое помещение, ст. 19.32 КоАП РФ — места принудительного содержания, ст. 19.12 КоАП РФ — учреждения уголовно-исполнительной системы и изоляторы временного содержания).

Субъектом административного правонарушения против порядка управления являются вменяемые лица, достигшие 16-летнего возраста. За административные правонарушения несут ответственность физические лица (граждане), должностные лица, юридические лица. По отдельным составам в качестве специального субъекта административного правонарушения могут выступать эксперт при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (ст. 19.26 КоАП РФ), иностранный гражданин или лицо без гражданства (ст. 19.27 КоАП РФ), наниматель или собственник жилого помещения (ст. 19.15.1 КоАП РФ), эксперт (ст. 19.26 КоАП РФ), и другие.

С субъективной стороны данные административные правонарушения совершаются как умышленно, так и по неосторожности. В отдельных составах административных правонарушений форма вины учитывается как обязательный признак. Например, умышленная порча документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), либо утрата документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), по небрежности (ст. 19.16 КоАП РФ), умышленное повреждение или срыв печати (пломбы) (статья 19.2 КоАП РФ) и другие.

Административные наказания, применяемые по главе 19 КоАП РФ: предупреждение или административный штраф, административный арест (ст. 19.3 КоАП РФ), обязательные работы (ст. 19.3 КоАП РФ), дисквалификация (ст. 19.5 ч. 2, 2.1, 2.2 КоАП РФ), административное приостановление деятельности (ст. 19.7.9 КоАП РФ), административное выдворение за пределы РФ (ст. 19.27 КоАП РФ).

В соответствии со ст. 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел составляют протоколы об административных правонарушениях по статьям 19.1, 19.3, частями 1, 2, 4 — 6 статьи 19.4, статьями 19.4.1, 19.4.2, частями 1, 7 — 7.2, 8, 8.1, 10 — 12, 15, 27, 28 статьи 19.5, статьями 19.5.1, 19.6, 19.7, 19.11 — 19.13, 19.15 — 19.17, 19.20, 19.23, частью 3 статьи 19.24, статьями 19.33, 19.35, 19.36, 19.37 (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ). Кроме того, по тем делам об административных правонарушениях, которые они рассматривают, они одновременно возбуждают производство по делу об административном правонарушении.

Глава 23 КоАП РФ регламентирует полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях против порядка управления. Рассмотрение осуществляется должностными лицами органов внутренних дел в установленном порядке, либо с учетом правил альтернативной подведомственности.

В первом случае рассмотрение дел об административных правонарушениях данной категории осуществляется единолично уполномоченными должностными лицами органов внутренних дел (полиции), к которым относятся:

— начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, заместители начальников полиции (по охране общественного порядка), начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители (19.2, 19.8.3, 19.15 — 19.18, частью 1 статьи 19.22 (в части регистрации автотранспортных средств с рабочим объемом двигателя более пятидесяти кубических сантиметров, имеющих максимальную конструктивную скорость более пятидесяти километров в час, и прицепов к ним, предназначенных для движения по автомобильным дорогам общего пользования), частями 1 и 2 статьи 19.24, статьей 19.27 КоАП РФ);

— начальник государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, начальник центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, его заместитель (ч. 1 ст. 19.22 КоАП РФ);

— старшие государственные инспектора безопасности дорожного движения, государственные инспектора безопасности дорожного движения (ч. 1 ст. 19.22 КоАП РФ);

— старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции (ст. 19.2, 19.15, 19.15.1, 19.15.2, частями 1 и 2 статьи 19.24 КоАП РФ);

— руководитель подразделения центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам миграции, его заместители (ст. 19.8.3, 19.15 — 19.18, 19.27 КоАП РФ);

— руководители структурных подразделений по вопросам миграции территориальных органов, их заместители (ст. 19.8.3, 19.15 — 19.18, 19.27 КоАП РФ).

Во втором случае дело об административном правонарушении по рассматриваемой главе должно передаваться на рассмотрение другим должностным лицам. Так, в соответствии с п. «а» ч. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 24.03.2005 № 5 судьи районных судов рассматривают дела об административных правонарушениях, указанных в частях 1 и 2 статьи 23.1 КоАП РФ, в том случае, когда по делу проводилось административное расследование (статья 28.7 КоАП РФ) либо когда санкция статьи, устанавливающей ответственность за административное правонарушение, предусматривает возможность назначения наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, административного приостановления деятельности или дисквалификации лиц, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы»¹.

Таким образом, в этих случаях орган МВД России или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судьям. Например, нарушение порядка предоставления сведений о миграционном учете (ч. 1 и 3 ст. 19.27 КоАП РФ) рассматривает федеральный судья.

Разберем составы отдельных правонарушений, юрисдикционные полномочия по которым входят в компетенцию органов внутренних дел (полиции) в сфере обеспечения установленного порядка управления.

Статья 19.1. Самоуправство.

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, связанные с соблюдением порядка осуществления гражданами их прав, который установлен законодательством. Самовольным является такой способ реализации права, который противоречит закону или соответствующим правилам.

Действительным признается право, принадлежащее лицу на основе закона или подзаконного акта, предполагаемым является право, по добросовестному заблуждению виновного, якобы принадлежащее ему или другому лицу, в интересах которого он действует. В том случае, если лицо действует заведомо незаконно, добиваясь свое-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 23.12.2021).

го действительного или мнимого права вопреки установленному порядку, оно может быть привлечено к ответственности по данной статье, если его действия не содержат состава иного административного правонарушения или преступления.

Исходя из содержания деяния объективная сторона самоуправства выражается в активных действиях. Например, гражданин самовольно, вопреки установленному порядку, делает перепланировку в своей квартире, ослабляя тем самым противопожарную защиту и несущие конструкции в доме без причинения существенного ущерба.

Если причинен существенный ущерб, либо с применением насилия или важным разграничение административно наказуемого и преступного самоуправства, предусмотренного ст. 330 УК РФ. Для объективной стороны преступного самоуправства необходимо наличие существенного вреда, причиненного физическому или юридическому лицу, иной организации, государству, либо применение насилия или угрозы его применения.

В связи с этим состав административного правонарушения по данной статье будет в том случае, если отсутствуют последствия в виде причинения существенного вреда гражданам либо организациям (юридическим лицам), применения насилия или угрозы его применения.

Как показывает практика, 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, в лишении гражданина возможности пользоваться жилой площадью) и других обстоятельствах. Решающее значение для квалификации самоуправства имеет не сумма ущерба, а осязательность его для потерпевшего. В ряде случаев вред может быть неисчислимым, например, при нарушении жилищных прав, нормальной работы организации, деловой репутации и т.п. При оценке вреда принимается во внимание та объективная оценка подобного рода ущерба, которая существует в обществе и в конечном счете определяется судьей¹.

С субъективной стороны данное правонарушение может быть совершено только умышленно, с прямым или косвенным умыслом.

Субъектом данного правонарушения могут быть граждане, достигшие 16-летнего возраста, либо должностные лица, совершившие самоуправные действия с использованием своего служебного положения.

Статья 19.2. Умышленное повреждение или срыв печати (пломбы)

Объектом данного правонарушения выступают общественные отношения, возникающие в связи соблюдением установленного порядка сохранности имущества уполномоченными лицами.

Законодательством РФ определен порядок опечатывания (опломбирования) помещений и других объектов, являющихся местами хранения тех или иных товаров, грузов, продукции, документов, денег и другого. Например, федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации» от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ устанавливается, что пустые переносные и стационарные ящики для голосования опечатываются печатью участковой избирательной комиссии (пломбируются).

Объективная сторона выражается в действии — повреждении печати (пломбы) или срыве печати (пломбы), наложенной правомочным должностным лицом с целью сохранности имущества, недопущения его дальнейшего использования, в том числе

¹ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. — Проспект, 2011.

и в связи с арестом имущества и во избежание иных отрицательных последствий. Как правило, при опечатывании (опломбировании) применяются номерные печати и пломбы, позволяющие идентифицировать соответствующее должностное лицо.

Следует учитывать, что уничтожение, повреждение печатей, совершенные из корыстной или иной личной заинтересованности, квалифицируются как преступление (ч. 1 ст. 325 УК РФ).

Субъект данного административного правонарушения — физическое лицо, достигшее 16-летнего возраста, либо должностное лицо.

С субъективной стороны комментируемое правонарушение характеризуется прямым умыслом и не может быть совершено по неосторожности.

Статья 19.3. 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.

Объектом данного правонарушения являются общественные отношения в сфере обеспечения порядка управления, в качестве непосредственного объекта еще и общественные отношения, складывающиеся по поводу общественного порядка и общественной безопасности. Различные формы неповиновения перечисленным в статье должностным лицам (сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов ФСБ, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации) препятствует нормальной деятельности государственных органов, исполнению представителями власти своих служебных обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Следует учитывать, что эти требования должны быть в соответствии с законодательством. Например, предъявление должностным лицом полиции к лицу требования о предоставлении документов, удостоверяющих личность, в рамках проведения проверочных мероприятий является законным, в связи с чем действия лица, не выполнившего законное требование сотрудника полиции в связи с исполнением обязанностей по охране общественного порядка, образуют объективную сторону состава правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ.

Данная статья содержит 6 частей. Объективная сторона выражается в следующих деяниях, которые выражаются в форме действия:

— 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 (ч. 1 ст. 19.3);

— воспрепятствование исполнению указанными выше лицами служебных обязанностей (ч. 1 ст. 19.3);

— неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органов внутренних дел, уполномоченных на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в связи с исполнением им служебных обязанностей или воспрепятствование исполнению им служебных обязанностей (ч. 1.1 ст. 19.3);

— воспрепятствование исполнению указанными выше лицами служебных обязанностей (ч. 1.1 ст. 19.3);

— неповиновение гражданина (за исключением осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы в уголовно-исполнительном учреждении, а также лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений и содержащихся под стражей в иных учреждениях) законному распоряжению или требованию сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, военнослужащего либо другого лица при исполнении ими обязанностей по обеспечению безопасности и охране этих учреждений, поддержанию в них установленного режима, охране и конвоированию осужденных (подозреваемых, обвиняемых) (ч. 2 ст. 19.3);

— неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника органов федеральной службы безопасности в связи с исполнением им служебных обязанностей, а равно воспрепятствование исполнению им служебных обязанностей (ч. 4 ст. 19.3);

— воспрепятствование исполнению сотрудником органов федеральной службы безопасности служебных обязанностей (ч. 4 ст. 19.3);

— неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника органов государственной охраны в связи с исполнением им служебных обязанностей по осуществлению государственной охраны и (или) поддержанию общественного порядка либо (ч. 5 ст. 19.3);

— воспрепятствование исполнению сотрудником органов государственной охраны служебных обязанностей (ч. 5 ст. 19.3);

-повторное совершение указанных выше действий, если они совершены организатором или участником собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в связи с проведением указанного мероприятия (ч. 6 ст. 19.3).

Все рассмотренные действия объективной стороны охватываются терминами «невыполнение законного требования» и «воспрепятствование исполнению служебных обязанностей» уполномоченными должностными лицами. Под неповиновением понимается отказ исполнить законное распоряжение или требование, а воспрепятствование состоит в создании препятствий для исполнения служебных обязанностей указанных сотрудников.

Состав административного правонарушения по ст. 19.3 КоАП РФ будет образовываться лишь в тех случаях, когда неповиновение проявляется в преднамеренном отказе от обязательного исполнения неоднократно повторенных распоряжений указанных лиц либо в неповиновении, выраженном в дерзкой форме, свидетельствующей о проявлении явного неуважения к органам и лицам, охраняющим общественный порядок.

Субъектами административного правонарушения являются граждане, должностные и юридические лица. Из числа субъектов административной ответственности по ч. 2 рассматриваемой статьи исключены осужденные, отбывающие наказание в виде лишения свободы в уголовно-исполнительном учреждении, а также лица, подозреваемые и обвиняемые в совершении преступлений и содержащиеся под стражей в иных учреждениях. Эти лица, виновные в совершении указанных деяний несут ответственность по Уголовно-исполнительному кодексу РФ и Уголовному Кодексу РФ.

С субъективной стороны комментируемое правонарушение характеризуется прямым умыслом и не может быть совершено по неосторожности.

Статья 19.15. Проживание гражданина Российской Федерации без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта).

Объектом правонарушения по ст. 19.15 КоАП РФ являются общественные отношения в области порядка управления, в частности, в области установленного порядка паспортно-регистрационной системы.

Объективная сторона административного правонарушения по ст. 19.15 КоАП РФ выражается:

а) в проживании 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 (паспорта);

б) в проживании по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении гражданина Российской Федерации по недействительному документу, удостоверяющему личность гражданина (паспорту);

в) указанные деяния в случае, если они совершены в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге (ч. 2 ст. 19.15 КоАП РФ).

Деяния, предусмотренные ст. 19.15 КоАП РФ, являются длящимися, поскольку выражаются в длительном, непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей, возложенных на нарушителя законом. При длящемся административном правонарушении сроки, предусмотренные ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ, начинают исчисляться со дня его обнаружения в соответствии с ч. 2 ст. 4.5 КоАП РФ.

Паспорт обязаны иметь все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории Российской Федерации.

В соответствии с Положением о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 08.07.1997 № 828 паспорт, в который внесены сведения, отметки или записи, не предусмотренные настоящим Положением, является недействительным.

Устанавливается срок действия паспорта гражданина:

а) от 14 лет — до достижения 20-летнего возраста;

б) от 20 лет — до достижения 45-летнего возраста;

в) от 45 лет — бессрочно.

По достижении гражданином (за исключением военнослужащих, проходящих службу по призыву) 20-летнего и 45-летнего возраста паспорт подлежит замене. При этом такой паспорт является действительным до дня оформления нового паспорта, но не более чем 90 дней после дня достижения гражданином 20-летнего и 45-летнего возраста.

Проживание по месту жительства гражданина Российской Федерации, паспорт которого не был им заменен в срок, определенный в п. 7 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, в связи с достижением гражданином определенного возраста, влечет привлечение гражданина к ответственности в соответствии с ч. 1 ст. 19.15 КоАП РФ вне зависимости от наличия у него другого действительного удостоверения личности (решение Свердловского областного суда от 11.04.2011 по делу № 72-215/2011).

Субъектом ответственности за совершение административного правонарушения по ч. 1 ст. 19.15 КоАП РФ являются граждане, а по ч. 2 ст. 19.15 КоАП РФ — граждане, проживающие в г. Москве или Санкт-Петербурге. Отметим, что по общему правилу административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет (ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ). Исключений из данного правила ч. 1 ст. 2.3 не предусматривает, в том числе и для пра-

вонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.15 КоАП РФ, несмотря на то, что обязанность иметь паспорт установлена для граждан РФ, достигших возраста 14 лет.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Статья 19.15.1. Проживание гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации.

Объектом правонарушения по ст. 19.15.1 КоАП РФ являются общественные отношения в области порядка управления, в частности паспортно-регистрационной системы РФ.

Понятия «место пребывания» и «место жительства» и порядок регистрационного учета определяет Закон РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» от 25.06.1993 № 5242-1. Место пребывания — гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, медицинская организация или другое подобное учреждение, учреждение уголовно-исполнительной системы, исполняющее наказания в виде лишения свободы или принудительных работ, либо не являющееся местом жительства гражданина Российской Федерации жилое помещение, в которых он проживает временно. Место жительства — жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства.

Граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Регистрация гражданина Российской Федерации по месту пребывания производится в срок, не превышающий 90 дней со дня прибытия гражданина в жилое помещение. Регистрация по месту пребывания производится без снятия гражданина с регистрационного учета по месту жительства. Регистрация по месту жительства не позднее семи дней со дня прибытия на новое место жительства.

Объективная сторона административного правонарушения по ст. 19.15.1 КоАП РФ выражается:

— в проживании гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении без регистрации либо допущение такого проживания нанимателем или собственником этого жилого помещения свыше установленных законом сроков (ч. 1 ст. 19.15.1 КоАП РФ);

— нарушении вышеуказанных требований в случае, если они совершены в городе федерального значения Москве или Санкт-Петербурге (ч. 2 ст. 19.15.1 КоАП РФ).

Субъектом ответственности являются юридические лица и граждане, в том числе граждане, которые являются нанимателями, собственниками жилых помещений.

В соответствии с примечанием к данной статье граждане Российской Федерации могут быть освобождены от административной ответственности за административное правонарушение в случае:

а) проживания без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в соответствующем населенном пункте субъекта Российской Федерации, в том числе в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Московской и Ленинградской области, если они зарегистрированы по месту жительства в другом жилом помещении, находящемся в том

же или ином населенном пункте того же субъекта Российской Федерации, в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге или в одном из населенных пунктов Московской и Ленинградской области;

б) проживания без регистрации по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Севастополе или в одном из населенных пунктов Республики Крым, если они зарегистрированы по месту жительства в жилом помещении, находящемся в городе федерального значения Севастополе или в одном из населенных пунктов Республики Крым;

в) если они являются супругами, детьми (в том числе усыновленными), супругами детей, родителями (в том числе приемными), супругами родителей, бабушками, дедушками или внуками нанимателя (собственника) жилого помещения, имеющего регистрацию по месту жительства в данном жилом помещении;

г) если проживающие совместно с нанимателем или собственником жилого помещения лица являются по отношению к нему супругами, детьми (в том числе усыновленными), супругами детей, родителями (в том числе приемными), супругами родителей, бабушками, дедушками или внуками.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Статья 19.24. Несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, устанавливаемых при административном надзоре.

Объектом правонарушения по ст. 19.24 КоАП РФ являются общественные отношения в сфере порядка управления в Российской Федерации.

Объективная сторона административного правонарушения по ст. 19.24 КоАП РФ выражается в:

а) несоблюдение лицом, в отношении которого установлен административный надзор, административных ограничений или ограничений, установленных ему судом в соответствии с федеральным законом, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 1 ст. 19.24 КоАП РФ);

б) невыполнении лицом, в отношении которого установлен административный надзор, обязанностей, предусмотренных федеральным законом, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, установленного ст. 314.1 «Уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничения или ограничений» Уголовного кодекса РФ (ч. 2 ст. 19.24 КоАП РФ);

в) повторном в течение одного года совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.24 КоАП РФ, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 3 ст. 19.24 КоАП РФ).

Административный надзор — осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом в соответствии с Федеральным законом «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» от 06.04.2011 № 64-ФЗ временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей.

Субъектом ответственности за совершение административного правонарушения по ст. 19.24 КоАП РФ являются граждане, в отношении которых установлен административный надзор.

Субъективная сторона административных правонарушений по ст. 19.24 КоАП РФ характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

ГЛАВА 18. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПОСЯГАЮЩИЕ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И ОБЩЕСТВЕННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ

§ 1. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на общественный порядок

Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок определены главой 20 КоАП РФ. В качестве *родового объекта* правоохраны указанной главы выступает общественный порядок и общественная безопасность. Общественный порядок является видовым объектом.

Общественный порядок традиционно рассматривается как в широком, так и узком (специальном) смыслах. В рамках широкого подхода общественный порядок — это состояние урегулированности всех отношений существующих в обществе, что достигается в силу действия социальных норм. Профессор В. В. Лазарев определяет общественный порядок как «определенное качество (свойство) системы общественных отношений, состоящее в такой упорядоченности социальных связей, которая ведет к согласованности и ритмичности общественной жизни, беспрепятственному осуществлению участниками общественных отношений своих прав и обязанностей и защищенности их обоснованных интересов, общественному и личному спокойствию»¹.

Узкое или специальное видение общественного порядка наиболее часто встречается в административно-правовой литературе и понимается как система волевых общественных отношений, складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, направленных на обеспечение личной безопасности граждан, общественной безопасности, на создание благоприятных условий для нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, достоинства и общественной нравственности².

Отечественным административным (полицейским) правом термин «общественный порядок» был позаимствован из французских источников начала XIX века, который прошел под влиянием французской полицейстики, где основной обязанностью, возлагаемой на полицию было «охрана общественного порядка в каждой местности»³. Вместе с тем, к концу XIX века термин «общественный порядок» был практически вытеснен другими понятиями: «благочиние» — правомерное поведение граждан в общественных местах, «благоустройство» — рациональное устройство улиц, «благополучие» — нормальное продовольственное, медицинское и экологическое состояние населения⁴.

Категория «общественный порядок» получила наиболее пристальное доктринальное внимание в отечественной юридической литературе на рубеже 50–80-х гг.

¹ Лазарев В. В. Законности и правопорядок // Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. М., 1999. С. 475.

² См.: Колантаевский Ф. Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 16.

³ См.: Рейгард Н. В. Судебная полиция. Казань, 1900. С. 5.

⁴ См.: Бельский К. С. Феноменология административного права. Смоленск, 1996. С. 89.

XX столетия¹. Учитывая то обстоятельство, что обеспечение общественного порядка было возложено главным образом на органы внутренних дел, то эта проблематика детально была исследована учеными-административистами, работающим в вузах системы МВД. В этой связи К. С. Бельский писал, что для «теоретических работ об общественном порядке, несмотря на имеющиеся в них ценные и глубокие положения, характерен узкий «милицейский» взгляд на проблему в целом»².

С такой точкой зрения нельзя согласиться, так как она несет в себе в определенной мере отрицательную оценку и не отвечает действительности. Не оспаривая наличие «милиейского» взгляда на проблему, следует обратить внимание на четкую прикладную направленность тех работ, которые наряду с выявлением теоретических закономерностей, стали реальным инструментарием, позволившим повысить эффективность деятельности органов внутренних дел по реализации возложенных на них задач по обеспечению общественного порядка. Органы внутренних дел на протяжении длительного времени выполняют наибольший объем работы по обеспечению общественного порядка. В этой связи ученые, которые работами в системе МВД, закономерно занимались научным обеспечением этого вида правоохранительной деятельности.

Российский законодатель осуществил преемственность в правовом регулировании и в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 2 ФЗ «О полиции» к одному из основных направлений деятельности полиции отнесено «обеспечение правопорядка в общественных местах».

Между тем ряд исследователей обращают внимание на то, что культивирование в административно-правовой теории общественного порядка в широком и узком смысле «заметно обедняют административно-правовую науку и сужают ее возможности в части выработки конструктивных рекомендаций по наведению правового порядка в стране, эффективному противодействию преступности и правонарушениям»³. Хотя несколько позже эти авторы отмечают, что они не отрицают правовую природу общественного порядка и устранения из законодательного, научного, профессионального лексикона понятий «общественные места», «охрана порядка в общественных местах», так как эти категории выполняют ряд содержательных функций необходимых: 1) уголовно-правовому и административному законодательству при формулировании основного или факультативного объекта противоправных посягательств; 2) криминологии при исследовании пространственно-территориального распределения преступлений и правонарушений; 3) правоохранительной и управленческой практике органов внутренних дел при анализе обоснованности и эффективности расстановки и использования сил и средств для охраны правопорядка на территории обслуживания; 4) органам исполнительной власти для решения комплекса вопросов, связанных с поддержанием надлежащего состояния территорий, их благо-

¹ См.: Еропкин М. И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965; Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975; Веремеенко И. Н. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. Ч. 1-2. М., 1981. и др.

² Бельский К. С. Указ.соч. С. 89–90.

³ Аврутин Ю. Е., Кикоть В. Я., Сыдорук И. И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: монография. М., 2003. С. 51.

устройства, решения вопросов так называемой пассивной профилактики преступлений и правонарушений¹.

Мы полагаем, что названная позиция не в полной мере объективна. Очевидно, что «разведение» широкого и специального понимания общественного порядка не только не мешает правоохранительным органам, но и позволяет им в максимальной мере учесть особенности объектов правоохраны в процессе осуществления своей деятельности.

Объективная сторона рассматриваемых правонарушений характеризуется, как правило, деянием в форме действия. В то же время такие административные правонарушения как уклонение от исполнения административного наказания (ст. 20.25 КоАП РФ), самовольное прекращение работы как средство разрешения коллективного или индивидуального трудового спора (ст. 20.26 КоАП РФ) совершается в форме бездействия. Ряд правонарушений имеют альтернативную форму деяния. Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 20.2 КоАП РФ).

Подавляющее число данных правонарушений характеризуется формальным составом. Вместе с тем объективная сторона ч. 1 ст. 20.1. КоАП РФ выражается в явном неуважении к обществу, сопровождающемся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а *равно уничтожением или повреждением чужого имущества*. Часть 4 статьи 20.2 КоАП РФ характеризуется нарушением установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования с причинением вреда здоровью человека или имуществу. Часть 3 ст. 20.31 КоАП РФ представляет собой грубое нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния. В данном случае законодатель имеет в виду, что в результате нарушения правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований было приостановлено либо прекращено официальное спортивное соревнование.

В качестве факультативных элементов объективной стороны используется *место совершения* административного правонарушения: общественное место (ст. 20.1 КоАП РФ); местах, запрещенных Федеральным законом «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (ст. 20.20 КоАП РФ); улицы, стадионы, скверы, парки, транспортные средства общего пользования, другие общественные места (ст. 20.21 КоАП РФ); место, проведения официальных спортивных соревнований (ст. 20.31 КоАП РФ).

В ряде случаев излагается способ совершения административного правонарушения: 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 (ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ); распространение в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе 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, Кон-

¹ См.: Аврутин Ю. Е. и др. Указ.соч. С. 58.

ституции Российской Федерации или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных статьей 20.3.1 КоАП РФ, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 3 ст. 20.1 КоАП РФ).

До недавнего времени данные правонарушения совершаются только физическими лицами. Вместе с тем реформирование системы правоохраны названных отношений привели к тому, что в качестве *субъектов* наряду с гражданами выступают должностные и юридические лица. Особенно такая трансформация очевидна на примере мелкого хулиганства в информационно-телекоммуникационных сетях (ч. 3–5 ст. 20.1 КоАП РФ), а также нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 20.2 КоАП РФ).

Отдельные административные правонарушения совершаются исключительно физическими лицами (ч. 1–2 ст. 20.1 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 (ст. 20.20 КоАП РФ); появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21 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 (ст. 20.22 КоАП РФ).

Следует отметить, что в целях нормализации ситуации в области общественного порядка предусмотрена особая ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства (ч. 3 ст. 20.20, ч. 3 ст. 20.25, ч. 20.28, ч. 4 — 5 ст. 20.31, 20.33 КоАП РФ).

Субъективная сторона данных правонарушений характеризуется умышленной формой вины. Отдельные административные правонарушения могут быть совершены при наличии альтернативной формы вины (ст. 20.22, 20.25 КоАП РФ).

В качестве административных наказаний, применяемых в целях противодействия нарушениям общественного порядка, доминируют административные штрафы. Наряду с этим широкое распространение получил административный арест (ст. 20.1–20.2, 20.2.2, 20.3, 20.20, 20.25, 20.31 КоАП РФ). Значительно реже применяется предупреждение и административное приостановление деятельности.

§ 2. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на общественную безопасность

Выделение общественной безопасности как объекта правоохраны обусловлено рядом объективных факторов: спецификой охраняемых отношений; наличие специального нормативного правового регулирования; установление специальной системы правовой охраны (гл. 20 КоАП РФ, гл. 24 УК РФ); наличие специальных государственных и иных органов, осуществляющих ее обеспечение. Общественная безопасность является разновидностью национальной безопасности¹.

В литературе термин «общественная безопасность» зачастую используется в качестве синонима категории «национальная безопасность». В этом случае происходит обобщение общественной безопасности с родовым понятием, в качестве кото-

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (ред. от 10.07.2023).

рого выступает национальная безопасность. Так, специалисты Фонда национальной и международной безопасности определили общественную безопасность как «состояние общества, человека, когда обеспечены благоприятные возможности для удовлетворения и реализации их жизненных, духовных и материальных потребностей, когда есть у них необходимый минимум устойчивости и стабильности, социальный иммунитет, готовность и способность противостоять деструктивным воздействиям, опасностям и угрозам жизни, здоровью, имуществу, всей совокупности прав, свобод, законных интересов граждан, их объединений»¹.

Вместе с тем, наиболее часто общественная безопасность связывается с использованием источников повышенной опасности, то есть транспортных средств, объектов электроэнергетики, различных механизмов и агрегатов, а также в связи с действиями стихийных сил природы (землетрясения, наводнения, эпидемии, эпизоотии и т. п.). Так, Б. П. Кондрашов, исследуя вопросы административно-правового обеспечения общественной безопасности, отмечает: «Под общественной безопасностью как разновидностью социальной безопасности понимается система общественных отношений, урегулированных правовыми нормами в целях обеспечения безопасности личности, общественного спокойствия, благоприятных условий для труда и отдыха граждан, нормальной деятельности органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций, от угрозы, исходящей от преступных и иных противоправных деяний, нарушения порядка пользования источниками повышенной опасности, предметами и веществами, изъятыми из гражданского оборота, явлений негативного техногенного и природного характера, а также других особых обстоятельств»².

А. Н. Позднышов считает, что общественная безопасность представляет собой «совокупность общественных отношений, обеспечивающих защищенность интересов личности, общества и государства от угроз, исходящих от преступных и иных противоправных деяний, нарушений порядка производства различного рода работ и обращения с общеперильными предметами пользования, а также в условиях явлений негативного социального, техногенного и природного характера, при других обстоятельствах»³.

В советской юриспруденции вопросы общественной безопасности были предметом самого пристального внимания. Это было обусловлено потребностью защиты общественных отношений от угроз, которые были связаны с функционированием наиболее опасных объектов, а также с проявлениями стихийных сил природы. В настоящее время наблюдается преемственность в исследовании данной проблематики. Это связано с тем, что общественная безопасность трансформировалась из рядовых общеправовых в «проблему проблем» в структуре противоречий любого социума. Такое положение обусловлено тем, что негативные последствия ненадлежащего обеспечения общественной безопасности столь ощутимы, что встает вопрос о необходимости привлечения колоссальных ресурсов для их локализации и восстановления нарушенного правового состояния. Такое положение предпо-

¹ Позднышов А. И. Государственная служба в сфере обеспечения общественной безопасности: монография. Ростов н/Д: Изд-во Рост.ун-та, 2003. С. 18.

² Кондрашов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: монография. М., 1998. С. 8.

³ Позднышов А. И. Указ.соч. С. 23.

делило значительное внимание, которое уделено данному явлению в Стратегии национальной безопасности РФ¹.

Учитывая, что обеспечение общественной безопасности является одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности Российской Федерации была принята Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, где общественная безопасность определена как «состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»².

Следует отметить, что Президентом РФ 14 ноября 2013 г. была утверждена Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, которая при всех ее недостатках не была официально опубликована. Такое положение нельзя признать оправданным.

Как *видовой объект* административного правонарушения, общественная безопасность, характеризуется защищенностью общественных отношений от источников повышенной опасности. В качестве непосредственного объекта посягательства выступают конкретные разновидности общественной безопасности: пожарная безопасность³, установленный режим чрезвычайного положения⁴, установленный режим оборота оружия⁵, установленный порядок охранной и детективной деятельности⁶, установленный законом особый режим в закрытом административно-территориальном образовании⁷, правовой режим контртеррористической операции⁸, правовой режим противодействия экстремизму⁹.

Объективная сторона данных правонарушений чаще всего характеризуется деянием в форме действия, что предполагает активное, вопреки существующему запрету, поведение. Гораздо реже административные правонарушения совершаются в форме бездействия: невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 20.6 КоАП РФ); невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны (ст. 20.7 КоАП РФ).

¹ См.: О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400.

² Концепция общественной безопасности в Российской Федерации : утв. Указом Президента Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685.

³ О пожарной безопасности : федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (ред. от 10.07.2023).

⁴ О чрезвычайном положении : федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 29.05.2023).

⁵ Об оружии : федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (ред. от 06.02.2023).

⁶ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации : закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 (ред. от 04.08.2023).

⁷ О закрытом административно-территориальном образовании : закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 (ред. от 15.04.2022).

⁸ О противодействии терроризму : федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (ред. от 10.07.2023).

⁹ О противодействии экстремистской деятельности : федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (ред. от 28.12.2022).

К факультативным элементам, рассматриваемых административных правонарушений, относятся, например, *время*: особый противопожарный режим (ч. 2 ст. 20.4 КоАП РФ), режим чрезвычайного положения (ст. 20.5 КоАП РФ).

Наряду с этим используется признак *места* совершения административного правонарушения: охраняемый объект (ст. 20.17 КоАП РФ); закрытое административно-территориальное образование (ст. 20.19 КоАП РФ); объект топливно-энергетического комплекса (ст. 20.30 КоАП РФ).

Субъектами данных административных правонарушений являются: 1) физические лица; 2) должностные лица; 3) юридические лица. За совершение отдельных административных правонарушений к ответственности привлекаются исключительно граждане: стрельба из оружия в отведенных для этого местах с нарушением установленных правил или в не отведенных для этого местах (ст. 20.17 КоАП РФ); нарушение пропускного режима охраняемого объекта (ст. 20.17 КоАП РФ); нарушение особого режима в закрытом административно-территориальном образовании (ЗАТО) (ст. 20.19 КоАП РФ).

Субъективная сторона рассматриваемых административных правонарушений характеризуется как умышленной, так и неосторожными формами вины. Чаще всего доминирует умышленная форма вины. Например, продажа механических распылителей, аэрозольных и других устройств, снаряженных слезоточивыми или раздражающими веществами, электрошоковыми устройствами либо искровыми разрядниками, без соответствующей лицензии (ст. 20.15 КоАП РФ); незаконная частная детективная или охранная деятельность (ст. 20.15 КоАП РФ); стрельба из оружия в отведенных для этого местах с нарушением установленных правил или в не отведенных для этого местах (ст. 20.17 КоАП РФ) и др.

Доминирующим административным наказанием за совершение рассматриваемых правонарушений применяются административные штрафы. Наряду с этим предусмотрено применение административного ареста (ст. 20.5, ч. 6 ст. 20.8, 20.17, ч. 3 ст. 20.27 КоАП РФ); конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст. 20.3, 20.8–20.10, 20.13–20.15, 20.17, ч. 2 ст. 20.23, ст. 20.24, 20.29 КоАП РФ); административное приостановление деятельности (ч. 6.1 ст. 20.4, ч. 5 ст. 20.5, ст. 20.10, 20.29 КоАП РФ).

§ 3. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, отнесенных к компетенции органов внутренних дел

В соответствие со ст.ст. 23.3 и 28.3 КоАП РФ органы внутренних дел (полиция) наделены широкими полномочиями рассмотрению дел об административных правонарушениях и по составлению административных протоколов за совершение правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

В частности органы внутренних дел уполномочены рассматривать следующие категории дел об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 20 КоАП РФ.

Часть 1 ст. 20.1 КоАП РФ — Мелкое хулиганство, объективная сторона которого вырезается в нарушении общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскор-

бительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества.

Часть 2 ст. 20.1 КоАП РФ предполагает наличие квалифицированных признаков мелкого хулиганства как сопряженность с неповиновением законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресекающего нарушение общественного порядка.

Статья 20.17 КоАП РФ — Нарушение пропускного режима охраняемого объекта. Объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.17 КоАП РФ включает самовольное проникновение на охраняемый в установленном порядке объект, в свою очередь ч. 2 указанной статьи устанавливает ответственность за самовольное проникновение на подземный или подводный объект, охраняемый в соответствии с законодательством Российской Федерации о ведомственной или государственной охране, если это действие не содержит признаков уголовно наказуемого деяния. Уголовная ответственность за такого рода деяния предусмотрена ст. 215.4 УК РФ, содержащую в себе административную преюдицию.

Часть 1 ст. 20.20 — 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, устанавливает ответственность за потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, запрещенных федеральным законом. Понятие алкогольной продукции и запрещенных мест определяется в соответствии с Федеральным законом 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 свою очередь объективная сторона ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ включает в себя 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.

Статья 20.21 КоАП РФ устанавливает ответственность за 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.

В объективную сторону ч. 1 ст. 20.23 КоАП РФ входит нарушение правил производства, хранения, продажи и приобретения специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, при наличии специального разрешения (лицензии).

Наконец, ст. 20.24 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за использование в частной детективной или охранной деятельности специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации и не предусмотренных установленными перечнями. Соответствующие перечни утвержде-

ны Постановлением Правительства РФ от 1 июля 1996 г. № 770 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности физических и юридических лиц, не уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности, связанной с разработкой, производством, реализацией, приобретением в целях продажи, ввоза в Российскую Федерацию и вывоза за ее пределы специальных технических средств, предназначенных (разработанных, приспособленных, запрограммированных) для негласного получения информации, и Перечня видов специальных технических средств, предназначенных (разработанных, приспособленных, запрограммированных) для негласного получения информации в процессе осуществления оперативно-розыскной деятельности».

Помимо ст. 28.3 КоАП РФ административно-юрисдикционные полномочия органов внутренних дел (полиции) детализированы в Приказе МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание»¹. На сегодняшний день к компетенции органов внутренних дел относится составление протоколов по следующим категориям дел об административных правонарушениях, предусмотренных гл. 20 КоАП РФ.

Части 3-5 статьи 20.1 КоАП РФ — Мелкое хулиганство, предусматривающие ответственность за:

— распространение в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе 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 Российской Федерации или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных статьями 20.3.1 КоАП РФ, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния (ч. 3 ст. 20.1);

— повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 20.1 КоАП РФ (ч. 4 ст. 20.1 КоАП РФ);

— действия, предусмотренные ч. 3 ст. 20.1 КоАП РФ, совершенные лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение более двух раз (ч. 5 ст. 20.1 КоАП РФ).

Статья 20.2 КоАП РФ — Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования.

Статья 20.2.2 КоАП РФ — Организация массового одновременного пребывания и (или) передвижения граждан в общественных местах, повлекших нарушение общественного порядка.

Статья 20.2.3 КоАП РФ — Невыполнение обязанностей по информированию граждан, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления о принятии организатором публичного мероприятия решения об отказе от проведения публичного мероприятия либо подача уведомления о проведении публичного мероприятия без цели его проведения.

¹ О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание : приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 (ред. от 27.08.2021).

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.

Статья 20.3.3 КоАП РФ — Публичные действия, направленные на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности или исполнения государственными органами Российской Федерации своих полномочий в указанных целях.

Статья 20.5 КоАП РФ — Нарушение требований режима чрезвычайного положения.

Статья 20.6 КоАП РФ — Невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Части 4, 4.1, 4.2 и 6 статьи 20.8 — Нарушение правил производства, приобретения, продажи, передачи, хранения, ношения, коллекционирования, экспонирования, уничтожения или учета оружия и патронов к нему, а также нарушение правил производства, продажи, хранения, уничтожения или учета взрывчатых веществ и взрывных устройств, пиротехнических изделий, порядка выдачи свидетельства о прохождении подготовки и проверки знания правил безопасного обращения с оружием и наличия навыков безопасного обращения с оружием или медицинских заключений об отсутствии противопоказаний к владению оружием:

- нарушение правил хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему гражданами, за исключением случаев, предусмотренных ч.ч. 4.1, 4.3, 4.5 ст. 20.8 КоАП РФ (ч. 4 ст. 20.8 КоАП РФ);

- ношение огнестрельного оружия лицом, находящимся в состоянии опьянения (ч. 4.1 ст. 20.8 КоАП РФ);

- невыполнение лицом, осуществляющим ношение огнестрельного оружия, законного требования сотрудника полиции или должностного лица войск национальной гвардии Российской Федерации о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ч. 4.2 ст. 20.8 КоАП РФ);

- нарушение правил приобретения или передачи оружия, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния (ч. 6 ст. 20.8 КоАП РФ).

Статья 20.9 КоАП РФ — Установка на гражданском или служебном оружии приспособления для бесшумной стрельбы или прицела (прицельного комплекса) ночного видения.

Статья 20.10 КоАП РФ — Незаконные изготовление, приобретение, продажа, передача, хранение, перевозка, транспортирование, ношение или использование оружия, основных частей огнестрельного оружия и патронов к оружию.

Статья 20.12 КоАП РФ — Пересылка оружия, нарушение правил перевозки, транспортирования или использования оружия и патронов к нему.

Статья 20.13 КоАП РФ — Стрельба из оружия в отведенных для этого местах с нарушением установленных правил или в не отведенных для этого местах.

Статья 20.15 КоАП РФ — Продажа механических распылителей, аэрозольных и других устройств, снаряженных слезоточивыми или раздражающими веществами, электрошоковыми устройствами либо искровыми разрядниками, без соответствующей лицензии.

Статья 20.18 КоАП РФ — Блокирование транспортных коммуникаций.

Статья 20.19 КоАП РФ — Нарушение особого режима в закрытом административно-территориальном образовании (ЗАТО).

Часть 3 ст. 20.20 КоАП РФ — 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, совершенные иностранным гражданином или лицом без гражданства.

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.

Часть 2 ст. 20.23 КоАП РФ — Нарушение правил разработки, ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации, а также порядка сертификации, регистрации и учета специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации.

Статья 20.24 КоАП РФ — Незаконное использование специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, в частной детективной или охранной деятельности).

Части 2, 3, 5 ст. 20.25 КоАП РФ — Уклонение от исполнения административного наказания:

- самовольное оставление места отбывания административного ареста или уклонение от отбывания административного ареста (ч. 2 ст. 20.25 КоАП РФ);

- уклонение иностранного гражданина или лица без гражданства от исполнения административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации (ч. 3 ст. 20.25 КоАП РФ);

- нарушение административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (ч. 5 ст. 20.25 КоАП РФ).

Статья 20.28 КоАП РФ — Организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого принято решение о приостановлении его деятельности.

Статья 20.29 КоАП РФ — Производство и распространение экстремистских материалов.

Статья 20.31 КоАП РФ — Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований.

Статья 20.32 КоАП РФ — Нарушение правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований.

Статья 20.35 КоАП РФ — Нарушение требований к антитеррористической защищенности объектов (территорий) и объектов (территорий) религиозных организаций.

Кроме того, в соответствии с пунктом 12 части 5 статьи 28.3 КоАП РФ сотрудники ОВД вправе составлять протоколы по делам об административных правонарушениях по части 1 ст. 20.25 КоАП РФ — Неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП РФ, если ранее должностным лицом органа внутренних дел было вынесено постановление о наложении неоплаченного административного штрафа.

Наконец, согласно пункту 18 части 5 статьи 28.3 КоАП РФ сотрудники ОВД вправе составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.6.1 КоАП РФ — Невыполнение правил поведения при чрезвычайной ситуации или угрозе ее возникновения, что предусмотрено Распоряжением Правительства РФ от 12 апреля 2020 г. № 975-р^О перечне должностных лиц органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, включая должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Раздел V

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

ГЛАВА 19. ЗАКОННОСТЬ И ДИСЦИПЛИНА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

§ 1. Основные этапы развития идеи законности в отечественной правовой науке

В юридической литературе под законностью понимают безусловное соблюдение правовых предписаний всеми органами и должностными лицами. В тоже время законность выступает важнейшим принципом деятельности органов исполнительной власти. Этот принцип выражается в том, что деятельность органов исполнительной власти осуществляется на основе строгого и неуклонного соблюдения законов и подзаконных нормативных актов как самим органом, так и его должностных лиц.

Законность различными специалистами-правоведами трактуется достаточно широко. При этом в зависимости от личных симпатий тот или иной автор свое внимание акцентирует на том или ином важном, на его взгляд, аспекте. Зачастую создается впечатление, что в каждом случае речь идет о разных явлениях или социально-правовых процессах. Так, ряд авторов законность рассматривают как определенный режим деятельности органов государственной власти, управления и должностных лиц. Разумеется, при этом дополнительно подчеркивается, что этот режим направлен на максимальное обеспечение защиты прав и свобод граждан. В тоже время есть точка зрения, в соответствии с которой законность рассматривают как систему требований, предъявляемых к должностным лицам и гражданам.

Есть авторы, придающие законности определенные классовые свойства, считая, что она свойственна любому классовому обществу. Другие связывают возникновение законности с появлением демократического режима. Некоторые полагают, что становление идеи законности начинается с утверждения государственности и права, а представления о необходимости следования конкретным правилам существовали еще в религиозно-мифологических памятниках задолго до этого процесса. Сам же термин «законность» появляется на рубеже «нового времени», когда для этого складываются соответствующие социально-экономические и мировоззренческие предпосылки.

В историческом развитии принцип законности был провозглашен в период буржуазных революций. Монтескье, Вольтер, Беккариа и другие представители гуманистического направления в праве придавали ему важнейшее значение. Формула: «Нет преступления, нет наказания без точного указания закона» — рассматривалась ими как необходимая основа деятельности органов уголовного правосудия.

В России первые «проблески» идеи законности можно найти в указах Петра 1. Свою мысль о существовании законности в российском государстве он выразил следующим образом: «Понеже ничто так к управлению государства нужно есть, как крепкое хранение прав гражданских, понеже всеу законы писать, когда их не охранять, или ими играть, как в карты, прибирая масть к масти».

Исследователи российского права первой половины XIX также указывали, что ему присуще начало законности, выраженное в ст.47 Основных Законов Российской Империи: «Империя Российская управляется на твердых основаниях положительных законов, уставов и учреждений, от Самодержавной Власти исходящих».

С нашей точки зрения, наиболее глубокую и замечательную попытку обосновать начала законности во второй половине XIX в. можно найти в работах некоторых ученых того периода. Они доказывали возможность даже в условиях неограниченной монархии «формального разграничения между законом и указом, так как им соответствуют разные порядки их создания». Прочный общественный строй предполагает установление такого правового порядка, который «будет подчинять себе стремление отдельных личностей с такой же безусловностью и беспощадностью, как законы природы».

Однако господствующая в XIX в. позитивистская концепция правопонимания принципиально изменила вектор использования понятия законности, превратив его в инструмент исполнения «воли государства, выраженной в законе».

В советский период происходит несколько неверная трактовка идеи самой законности и часто ее рассматривают как «революционную законность». Законность превращается в инструмент претворения в жизнь норм «революционного права», т. е. диктатуры пролетариата, не ограниченной законом. С нашей точки зрения, категория «революционного права», исходя из понятийного аппарата современной правовой науки, ближе всего к понятию правосознания — к субъективным представлениям людей о реальном, желаемом и допустимом праве. По сути, концепция «революционной законности» оправдывает отступление от юридических установлений по мотивам «революционной целесообразности». В последующем подобный подход получил нормативное закрепление в ряде важнейших документах Советского государства. Под углом зрения «революционной законности» право рассматривалось как система организованной защиты классового интереса, а закону отводится сугубо «формальное значение».

С середины 30-х годов на смену «революционной законности» приходит доктрина «социалистической законности». В это время на передние позиции в государственно-юридической жизни выходят признанные в цивилизованном обществе институты и формы — народный суд, прокуратура, следственные органы, учреждения общественного порядка. Но центральное звено идеологии законности по-прежнему составляет высшее революционное право и целесообразность. В рамках концепции «социалистической законности» право мыслится исключительно как формальное явление, выраженное в законе. Именно философия «социалистической законности» формирует до сих пор не преодоленный в российской правовой науке «узкий горизонт понимания права», для которого характерны следующие аспекты:

- понимание права в сугубо позитивистском плане, т.е. в единстве с законом;
- обусловленность права исключительно общественными интересами, в советское время интересами господствующей номенклатуры;

— акцентирование внимания на качестве права как регулятора на его регулятивных свойствах.

Доктрина «социалистической законности» оставляет за границами своего познания «духовную» суть права, его философское постижение и историческое предназначение. Подобная «ограниченность» правовой науки в совокупности с идеологической направленностью приводит к выдвиганию на первый план юридической действительности «инструкций», секретных нормативных материалов, «персональных» директив и указаний, носящих ведомственный характер, но по своей действительной значимости превосходящих силу закона.

Политическое понимание категории законности позволило советским правоведом выдвинуть идею о смене законности в зависимости от смены общественно-экономических формаций. Согласно данному подходу «содержание» законности меняется в зависимости от типа общества и государства. При этом «социалистическая законность» рассматривалась как «новый высший исторический этап законности». Можно сказать, что законность появляется вместе с законодательством, она порождена юридической формой общественных отношений, но сразу же получает ярко выраженную политическую окраску. Законность обладает специфическими признаками, определяемыми государством и правом, в советском же государстве «власть порывает со старой законностью и создает действительно соответствующую интересам трудящихся новую законность. Именно подобные умозаключения позволили ввести в научный оборот такие понятия, как «буржуазная, революционная и социалистическая» законность. Однако, как справедливо утверждают некоторые авторы, законность не может быть «социалистической» или «буржуазной», законность как правовая категория представляет собой совокупность требований, позволяющих возвыситься над властью, встать над нею, сдерживая тем самым государственную власть от деградации в сторону произвола. Идеологическое наполнение содержания законности лишает ее исконно правового значения, ее эффективности как «ограничителя» государственной власти.

Государственная же власть, весь механизм государства был выведен за скобки формулы «социалистической законности» и поставлен над ней.

Основной исходный пункт концепции «социалистической законности» состоял в отрицании самой правовой природы и правового содержания права. Содержательная внутренняя сторона подменялась «волей правящей элиты», «указаниям партии». Социалистическая законность характеризовала всего лишь одно из имманентных и безусловных свойств любого права, его общеобязательность — категоричность, непременность строжайшего неуклонного соблюдения, претворения в жизнь этих требований.

На современном этапе развития отечественной правовой науки понятие законности характеризуют противоречивые тенденции. С одной стороны, ряд российских правоведов признает принцип верховенства права и стремится формировать новый подход к понятию законности на основании данного принципа. С другой стороны, значительная часть ученых продолжает придерживаться «советского подхода» к законности, основывающегося на принципе верховенства закона и требующего безусловного следования нормам законодательства, даже несмотря на их правонарушающий характер. Произошло "раздвоение" юридического образа и понимания законности.

Формулирование новой концептуальной модели законности обусловлено и объективными факторами российской действительности. Отсутствие теоретической ясности в отношении законности способно непосредственно оказывать негативное влияние на практику правоприменения и состояние общественного правосознания.

§ 2. Природа, сущность и принципы законности в деятельности органов исполнительной власти

В юридической литературе есть устойчивая точка зрения, в соответствии с которой законность рассматривается как принцип, метод и режим реализации норм права, содержащихся в законах и подзаконных актах, а также как режим функционирования органов исполнительной власти. Данное определение законности, отражая ее основные черты и свойства, имеет комплексный характер. Вместе с тем, не бесспорным представляется утверждение, что дефиниция законности в правовом государстве предполагает приоритет верховенства закона.

Представляется, что определение законности должно, прежде всего, учитывать приоритет не верховенства закона, а верховенства права. Обеспечить интересы человека и гражданина можно только тогда, когда законы государства соответствуют требованиям естественного права и на справедливой основе устанавливают равные меры прав, обязанностей и ответственности человека, гражданина, государства, органов власти и должностных лиц перед законом.

Против приоритета верховенства закона в правовом государстве и определения на его основе понятия законности выступают некоторые авторы, по утверждению которых, в позитивистских концепциях, по существу речь идет не о правовом государстве, а скорее о «государстве законов» или «государстве» законности.

Законность есть строгое и полное осуществление предписаний правовых законов и основанных на них юридических актов всеми субъектами права. Ряд ученых рассматривают законность как «комплексное политико-правовое явление, отражающее правовой характер организации общественно-политической жизни, органическую связь права и власти, права и государства».

Среди новых теоретических построений законности особое внимание обращает на себя предельно широкий подход к пониманию законности, далеко выходящий за рамки юридической науки. Так, некоторые авторы трактуют законность как «политико-правовое явление, характеризующее процесс совершенствования государственно-правовой формы организации общества путем строгого и неуклонного соблюдения и исполнения действующего законодательства с целью формирования состояния правомерности в системе социальных правоотношений».

В поиске подходов к единому определению и единообразной методологии трактовки природы и сущности законности современная правовая наука предпочитает плюрализм. Действительно, понимание законности — это вечная и важная проблема, так и не получившая до сегодняшнего дня однозначного одобрения со стороны большинства ученых. Разносторонний и многоплановый подход к определению законности находит поддержку у многих современных исследователей права. Однако именно множественность подходов и многообразие определений, на наш взгляд, способствуют более полному и всестороннему анализу законности. Отсюда, конечно, не следует, что общее понятие законности может быть сконструировано на основе механического соединения, синтеза разнообразных точек зрения.

В юридической литературе нет единой трактовке этой правовой категории. Так, некоторые исследователи полагают, что законность — это демократический принцип реализации государственной власти. Он проявляется в том, что ко всем органам государства, учреждениям, предприятиям, общественным организациям, должностным лицам и гражданам предъявлено требование строжайшего выполнения законов. Провозглашенные права и свободы граждан, организаций, их законные интересы гарантируются и обеспечиваются выполнением возложенных на них обязанностей. Реализация ответственности, точное и неуклонное выполнение требований нормативных актов обеспечивается государственными и общественными мерами принуждений».

В других источниках интерпретировано сходное по сути определение законности как принципа. На наш взгляд, законность как принцип представляет собой совокупность идей и взглядов, посредством которых у всех участников правовых отношений формируется внутренняя потребность в совершении правомерных поступков. В характеристиках законности как метода государственного руководства обществом, как режима, состояния и т. д. фактически речь идет о строгом и неуклонном соблюдении всеми субъектами органов исполнительной власти действующего законодательства юридических норм.

Вместе с тем в последние годы в отечественной теории государства и права предпринимаются попытки по-новому сформулировать определение законности. Законность означает идею, требование и систему (режим) выражения права в законах государства, в самом законотворчестве, подзаконном нормотворчестве. Поэтому ее трактуют как определенный режим общественной жизни, метод государственного руководства, состоящий в организации общественных отношений посредством издания и неуклонного осуществления законов и других правовых актов.

Приведенные суждения о понятии законности являются следствием исследования отдельных аспектов данной проблемы с применением конкретных методов познания, что способствовало формированию такого многообразия определений законности. В своей совокупности все эти аспекты образуют методологическую основу научной разработки законности как сложного политико-правового явления.

Сама по себе идея системного подхода к законности не нова. При анализе системных качеств законности, на наш взгляд, следует выделить два ее аспекта.

1. *Внутренние* отражают функциональную роль законности в системе правовых явлений, используемых для характеристики правовой действительности. К их числу относятся определения законности как принципа, как метода государственного руководства, как режима, как состояния

2. *Внешние* определяют место и роль законности в системе ценностей, которые используются для познания и объяснения окружающей действительности.

На наш взгляд, к внешним аспектам, определяющим сущность и содержание данного понятия, можно отнести следующие: социально-экономический, политико-идеологический, духовный, логико-семантический и юридический составляющие этого правового явления.

Социально-экономический аспект определяет объективную природу законности, формирует условия и предпосылки ее становления и развития как самостоятельного явления политико-правовой действительности, исключает возможность субъективно-идеалистического толкования идеи и принципов законности. Он как бы материализует идею законности на практике.

Исследование политико-идеологического аспекта имеет принципиальное значение для понимания законности как закономерности общественного развития. Он обуславливает мировоззренческую основу теории законности. С точки зрения политико-идеологического аспекта в содержание понятия «законность» вводится ее системообразующий принцип — недопустимость противопоставления законности и целесообразности. С учетом данного подхода законность выступает не только в качестве критерия оценки политико-правовых деяний в плане их соответствия или несоответствия целям и задачам развития общества, но и как специфическая закономерность выполняет функцию их упорядочения.

Исходя из этой посылки, можно дать следующее определение законности — обусловленная закономерностями общественного развития политико-правовая форма, обеспечивающая процесс движения общества к состоянию правомерности путем разрешения противоречий между политико-экономической целесообразностью и ценностями права, выраженными в действующем законодательстве.

Таким образом, с нравственной точки зрения законность — юридическая форма выражения идеи справедливости путем формирования у индивида потребности строгого следования предписаниям права.

Оно заключается в том, что существенные подобной группы производны от сравнительного прилагательного «законный» и указывают на процесс движения к цели. Поэтому история становления и реализации идеи законности на практике выражается следующей формулой: по справедливости — по закону — законность.

С учетом изложенного можно дать краткую характеристику собственно юридического содержания проблемы законности, которая, как правило, начинается с анализа правовых предпосылок и условий зарождения и развития данного политико-правового явления. К ним можно отнести следующие:

1. Наличие государствообразующих органов исполнительной власти;
2. Действующая система правовых предписаний, отражающих закономерности развития общества, направленная на упорядочение общественных отношений и обеспечение соответствующего состояния правопорядка.
3. Достижение обществом определенного уровня правовой культуры и правосознания, позволяющего ставить задачу по формированию идеи законности и претворению ее в жизнь.

Сущностью законности является требование строгого и неуклонного соблюдения и исполнения действующего законодательства всеми участниками правовых отношений. Но здесь возникает проблема: как толковать и осуществлять данную правовую установку. На наш взгляд, ее нельзя понимать буквально, так как это приведет к отождествлению понятий законности и реализации права. В данном случае указанное выше системообразующее требование выражает движение к цели достижение законопослушания со стороны всех субъектов общественных отношений. Поэтому законность характеризует не состояние или конкретный результат, а живой процесс, например формирование правового государства и гражданского общества. Такое понимание сущности законности позволяет говорить о ее содержании как системном образовании, имеющем сложную элементарную структуру, посредством которой в понятии законности обобщаются предметы — носители признаков описываемого явления. В своем единстве они образуют объем категории «законность», а ее анализ позволяет выявить признаки законности.

К элементам содержания категории «законность» относятся:

1. Совокупность идей, взглядов и принципов. Они составляют теоретико-методологическое содержание, мировоззренческую основу теории законности, посредством которых осуществляется объединение смысла и назначение данной категории в системе правовых явлений.

2. Системообразующее требование строгого и неуклонного соблюдения и исполнения действующего законодательства, выражающее цели и потребности государственного и общественного развития.

3. Цель законности обеспечение максимальной защиты прав и свобод граждан, формирование правового государства и движение к состоянию правомерности. Она достигается в процессе реализации требования точного соблюдения действующего законодательства.

4. Нормативная основа законности — право (закон), без которого она немыслима.

5. Мотивационная деятельность человека в пределах концепции законности. Данный элемент является связующим звеном во всей теоретической конструкции. Именно посредством целенаправленного поведения субъектов общественных отношений происходит материализация идей законности.

На основе всех этих элементов можно сформулировать сущностные признаки законности, которые позволяют раскрыть ее природу как социально-правового феномена и как организационного инструмента.

В качестве самостоятельного элемента законности выступает требование точного и неуклонного соблюдения действующего законодательства в деятельности органов исполнительной власти. Именно нормативные правовые акты фиксируют круг субъектов законности, и также вид и меру наказания на основании квалифицирующих признаков совершенного правонарушения.

Что касается вопроса о том, что считать нарушением законности, то как нам представляется, здесь следует согласиться с мнением Н. В. Витрука, который полагает, что не всякое нарушение закона есть нарушение законности. Но аргументация авторской позиции основана не на особенностях субъектов законности, а на логико-семантической интерпретации категории законности.

Существительное *законность* образовано от сравнительного прилагательного *законный*, и оно указывает не на состояние, а на процесс или движение. Причем слово «законность» употребляется в значении множественного числа. Не случайно его антонимом выступает термин «беззаконие». Логическая конструкция законности представляет собой не менее высокую степень абстракции, чем право. А содержание его многоаспектно и собирательно.

Следовательно, нарушением законности являются не единичные факты нарушения юридической нормы — это только предпосылка, а их совокупность, когда можно говорить о беззаконии применительно к деятельности органов исполнительной власти. Однако следует подчеркнуть, что юридическая практика идет по другому пути. Она считает любое нарушение правовой нормы нарушением законности, что на наш взгляд не совсем справедливо.

Достаточно часто используется термин принципы законности. Принципы законности следует рассматривать как исходные начала в формировании мотивов правомерного поведения и внутреннего убеждения субъектов по поводу необходимости соблюдения законов. Они обусловлены закономерностями общественного развития. С этой точки зрения принципы законности опосредованно регулируют социальные

отношения и выражают устоявшиеся в обществе взгляды на содержание нормативно-правовых актов, а следовательно, на необходимость их строгого соблюдения и исполнения всеми участниками правовых отношений. Принципы законности — это основные идеи, отправные положения, выражающие содержание законности, а требования — то, чего требует законность, т. е. правовые предписания, соблюдение и исполнение которых в процессе деятельности делает поведение (действие) сотрудника полиции законным. К принципам законности относятся: верховенство закона, единство законности, гарантированность основных прав и свобод граждан, недопустимость противопоставления законности и целесообразности, реальность законности и неотвратимость наказания.

Верховенство закона заключается в главенстве закона в системе нормативных правовых актов, в том, что нормотворческая и правореализационная деятельность полиции осуществляется в соответствии с законами.

Законность в деятельности органов исполнительной власти должна основываться прежде всего на законодательных актах как основных источниках права. Все важные вопросы в обществе, государстве, в особенности в деятельности органов исполнительной власти и обеспечения прав и свобод граждан от противоправных посягательств должны наиболее полно регулироваться законодательством. Сфера действия «инструктивного права» должна быть сведена к минимуму. Акты толкования норм права, устанавливающие способы наиболее точной и полной реализации законов, не противоречат требованиям верховенства закона.

Единство законности — основополагающий принцип. Для претворения в жизнь принципа единой законности в стране должны сложиться соответствующие социально-экономические и политико-юридические предпосылки. Наиболее важными из них являются такие, как надлежащие материальные условия, которые бы значительно улучшили жизненный уровень населения Российской Федерации, авторитетная легитимная государственная власть, реализующая в своей деятельности идеи и принципы законности, динамичная политическая и правовая системы общества. Именно степень общности этих условий и институтов определяет единство законности и ее эффективность.

Содержание данного принципа составляет также всеобщность и общеобязательность требований соблюдения и исполнения действующего законодательства в деятельности исполнительной власти.

Значение принципа единства законности состоит в выравнивании правового регулирования социальных отношений независимо от видов нормативно-правовых актов, участников правоотношений и характера объектов воздействия. Фактически речь идет о стремлении достичь равенства субъектно-объектном и пространственно-временном измерениях. От успешного претворения его в жизнь зависит реальное состояние законности.

Так же под единством законности понимается единая направленность правотворчества и правореализации на всей территории действия соответствующего нормативного правового акта. Понимание и реализация нормативных актов должны быть одинаковыми на всей территории, на которую распространяется действие этих актов. Вместе с тем применение законов должно осуществляться с учетом специфики территориальных различий и особенностей складывающихся условий в деятельности органов исполнительной власти.

Недопустимость противопоставления законности и целесообразности в деятельности органов исполнительной власти означает возможность выбора в рамках закона наиболее оптимальных, отвечающих целям и задачам деятельности этих органов. Целесообразность означает, что при реализации функций органов исполнительной власти важно максимально учитывать конкретную обстановку, время, место и условия, своеобразие создавшегося положения и т. п. Соотношение между законностью и целесообразностью есть соотношение между требованием точного исполнения предписаний правовой нормы и оперативной самостоятельностью органа.

Целесообразность тесно связана с административным усмотрением, под которым подразумевается определенная рамками законодательства известная степень свободы органа исполнительной власти (должностного лица) в правовом разрешении индивидуального конкретного управленческого дела, которая предоставляется в целях принятия оптимального решения.

Административное усмотрение может выражаться в предоставлении государственному служащему возможности по его усмотрению оценивать юридический факт. Например, применительно к оперативно-служебной деятельности такого органа исполнительной власти как полиция, при малозначительности совершенного административного правонарушения сотрудник полиции, уполномоченный решать дело, может согласно ст. 2.9 КоАП РФ освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. Здесь «малозначительность» определяется по усмотрению сотрудника.

Реальность законности и неотвратимости наказания за совершенное правонарушение подчеркивает юридическую природу законности и определяется деятельностью общественных и государственных институтов по обеспечению правопорядка в стране. Его суть заключается в том, что любое противоправное деяние должно быть своевременно раскрыто, а виновные в его совершении должны понести адекватно совершенному наказанию. Причем государство применяет меры принуждения в строго индивидуальном порядке на основании фактических доказательств и сообразно действующему законодательству.

Существенное значение для понимания законности имеет принцип недопустимости противопоставления законности и целесообразности в деятельности органа исполнительной власти при реализации ими возложенных функций. Он указывает на политико-правовую сущность рассматриваемого явления. А для участников отношений в соответствии с нормами права предоставляет возможность принять наиболее целесообразное решение и вариант поведения применительно к фактическим обстоятельствам и в рамках закона.

Для такого утверждения существуют конкретные предпосылки:

- динамизм развития социальных процессов опережает их законодательное упорядочение;
- наличие пробелов в праве;
- коллизия и определенные противоречия в нормах права;
- не всегда отвечающий требованиям времени профессионализм работников правоохранительных органов;
- политическая нестабильность в стране и социальная неустойчивость общества др.

Реальность законности как принцип означает достижение фактического исполнения предписаний правовых норм в деятельности полиции и неотвратимости ответственности за любое их нарушение.

Требование законности отражает ее направленность, которая обусловлена содержанием правовых норм. В отличие от принципов, выражающих содержание и сущность законности, требования связаны с определенными, конкретными видами деятельности полиции, скажем, требования защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности от противоправных посягательств, применения мер административного и иного принуждения в установленном порядке и т. п. В требованиях находят свое выражение принципы законности.

ГЛАВА 20. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

§ 1. Понятие, формы и методы обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти

Обеспечение законности в деятельности органов исполнительной власти имеет большое значение, поскольку она осуществляется публично, гласно, на виду у населения, тесно связана с защитой личности, прав и свобод граждан.

Контроль является неотъемлемой частью государственного управления, объективно обусловленным инструментом обеспечивающим согласованное скоординированное деятельность любой социальной системы.

Государственный контроль и надзор непосредственно связаны с реализацией определенных государственных властных полномочий. Поскольку исполнительная власть в Российской Федерации образует единую систему власти, возглавляемую Правительством РФ, органы исполнительной власти наделяются функциями государственного контроля и надзора.

Под контролем следует понимать целенаправленное предметное постоянное наблюдение за кем либо или за каким то процессом.

Контрольные (надзорные) органы — это наделенные полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля соответственно, в том числе:

- федеральные органы исполнительной власти;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления;
- государственные корпорации, публично-правовые компании — в случаях, предусмотренных федеральными законами (например — Росатом, саморегулируемые организации (СРО))¹.

При этом отдельные виды контроля (надзора) или отдельные полномочия по их осуществлению могут быть возложены на государственные или муниципальные учреждения (ГУПы и МУПы) — в случаях, установленных федеральными законами о видах контроля, законами субъектов РФ.²

Их деятельность направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований посредством:

- профилактики их нарушений;
- оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований;
- выявления их нарушений;
- принятия мер пресечения выявленных нарушений обязательных требований;
- устранения их последствий;
- восстановления правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

¹ Часть 1 статьи 26 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред. от 04.08.2023). (далее Закон № 248-ФЗ).

² Там же. Часть 7 статьи 26.

Контрольные (надзорные) органы вправе заключать соглашения между собой, а также с иными органами государственной власти и органами местного самоуправления. В том числе для совместного проведения профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий. Сведения о видах контроля и осуществляющих их контрольных (надзорных) органах, их территориальных органах и подразделениях обязательно должны быть в Едином реестре видов контроля.

Под способами обеспечения законности и дисциплины понимаются организационно-правовые приемы предупреждения, обнаружения и своевременного пресечения нарушения или невыполнения правовых предписаний и требований дисциплины, восстановления нарушенных прав и законных интересов, наказания виновных в деятельности должностных лиц органов исполнительной власти.

К основным способам обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти относятся: контроль, прокурорский надзор, обжалование правонарушений органов исполнительной власти и их должностных лиц, ответственность государственных служащих.

Например, применительно к деятельности полиции, за административной, уголовной и уголовно-процессуальной деятельностью полиции осуществляется внешний и внутренний контроль. Внешний контроль реализуют органы государственной власти и общественность, в том числе и федеральная и региональная исполнительная власть, а также органы местного самоуправления, суды.

Контроль представляет собой систему постоянного целенаправленного наблюдения и проверки, в результате которых выявляется соответствие процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям.

Необходимо отметить, что в деятельности органов исполнительной власти контроль выступает как самостоятельная функция процесса управления и как один из элементов организации исполнения решения.

В деятельности органов исполнительной власти основными задачами контроля являются: обеспечение неуклонного выполнения законов и подзаконных актов, регламентирующих деятельность органов исполнительной власти; обеспечение своевременного и качественного выполнения принимаемых ими решений; повышение общего уровня организаторской и оперативно-служебной деятельности органа; своевременное предупреждение, выявление и устранение недостатков в работе органа или соответствующего должностного лица; выявление и внедрение положительного опыта; повышение дисциплины и ответственности государственных служащих; содействие правильной оценке и использованию (перемещению кадров).

Контроль за деятельностью органа исполнительной власти осуществляют Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти РФ, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации (республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов), а также уполномоченные должностные лица в соответствии с их правовым статусом.

В связи с принятием Федерального закона № 248 от 31.07.2020 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» формы и методы контроля за деятельностью органов исполнительной власти существенным образом изменились. Так, основными принципами осуществления контрольно-надзорных функций выступают:

- законность и обоснованность;
- стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований;

- соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц;
- охрана прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц;
- недопустимость злоупотребления правом;
- соблюдение охраняемой законом тайны;
- открытость и доступность информации об организации и осуществлении контроля (надзора);
- оперативность при осуществлении контроля (надзора).

Вкратце рассмотрим каждый из принципов:

Принцип законности означает, что деятельность по организации и осуществлению контроля (надзора) должна соответствовать Закону № 248-ФЗ, другим федеральным законам и принимаемым в соответствии с ними иным нормативным правовым актам РФ, региональному и местному законодательству.

Соответственно, действия и решения контрольного (надзорного) органа и его должностных лиц должны быть законными и обоснованными.

Проведение контрольных (надзорных) мероприятий, совершение контрольных (надзорных) действий, принятие решений по результатам и оценка их исполнения должны происходить в пределах компетенции проверяющих. Решения контрольного (надзорного) органа, действия его должностных лиц должны быть объективными и подтверждены фактическими данными и достоверными документами. Недопустимо необоснованное принятие решений и/или совершение необоснованных действий (бездействия) должностными лицами контрольного (надзорного) органа.

Стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований означает, что проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба), имеет **приоритет** по отношению к обычным контрольным (надзорным) мероприятиям. При этом должны быть обеспечены стимулы к добросовестному соблюдению обязательных требований и минимизации возможной выгоды от их нарушений.

Соразмерность вмешательства в деятельность контролируемых лиц предполагает, что должны быть соразмерны характеру нарушений обязательных требований, вреду (ущербу), который причинен или может быть причинен:

- выбираемые профилактические мероприятия;
- контрольные (надзорные) мероприятия;
- применяемые меры пресечения и/или устранения нарушений обязательных требований.

Государственный контроль (надзор) должен ограничиваться только теми мероприятиями и действиями, которые необходимы для обеспечения соблюдения обязательных требований.

При организации и осуществлении контроля (надзора) недопустимо причинение неправомерного вреда (ущерба):

- контролируемым лицам;
- их представителям;
- имуществу в их владении, пользовании или распоряжении;
- их деловой репутации.

Принцип охраны прав и законных интересов, уважение достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц обязывает проверяющих, признавать, со-

блюдовать и защищать права и свободы контролируемых и иных лиц при организации и осуществлении контроля (надзора).

Должностные лица при проведении контрольных (надзорных) мероприятий обязаны:

- разъяснять контролируемому лицу, его представителю их права, обязанности и ответственность;

- обеспечивать возможность осуществления этих прав.

Этот принцип также означает, что решения контрольного (надзорного) органа, действия (бездействие) его должностных лиц могут быть обжалованы.

Установлен запрет на принятие решений и совершение действий (бездействия), унижающих достоинство личности либо умаляющих деловую репутацию организации, индивидуального предпринимателя.

Недопустимость злоупотребления правом означает запрет использования контрольными (надзорными) органами и их должностными лицами полномочий в целях:

- воспрепятствования законной деятельности контролируемых лиц;

- необоснованного увеличения сроков контроля (надзора).

Проще говоря, когда формально нарушения нет, но всё делается не в интересах проверяемого.

Одновременно запрещено использование контролируемыми лицами прав и гарантий, установленных федеральным законодательством¹ для воспрепятствования контролю (надзору).

Также недопустимо злоупотребление гражданами и организациями правом на обращение в контрольные (надзорные) органы с обращениями, содержащими заведомо недостоверную информацию о соблюдении обязательных требований.

Соблюдение охраняемой законом тайны

За исключением случаев, установленных федеральными законами, нельзя разглашать коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну, полученную инспекторами при контроле (надзоре). Иначе они несут ответственность, а причинённый этим вред проверяемому или иному лицу должен быть возмещён.

По общему правилу информация о нарушениях обязательных требований не относится к охраняемой законом тайне, но иное может быть установлено ФЗ.

Контрольный (надзорный) орган не предоставляет по запросам третьих лиц:

- информацию, ставшую известной в ходе проведения контроля (надзора);

- акты контрольных (надзорных) мероприятий;

- выданные по их итогам предписания.

Условие: если в ходе мероприятий не было выявлено нарушений обязательных требований или если не затронуты права обратившегося лица. Значит, если нарушения были, то никакой секретной информации здесь нет.

Открытость и доступность информации об организации и осуществлении контроля (надзора)

По общему правилу деятельность контрольного (надзорного) органа по организации и осуществлению контроля (надзора) является **открытой**.

Данный принцип не используется в случаях, если это может привести к разглашению государственной, коммерческой, служебной или иной охраняемой законом тайны или этого требуют интересы обеспечения прав, законных интересов

¹ О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

и безопасности контролируемых и иных лиц, защиты их чести, достоинства, деловой репутации.

При этом нельзя скрывать информацию о причинении вреда здоровью и угрозе жизни людей.

Контрольный (надзорный) орган обеспечивает открытость и доступность для контролируемых и иных лиц сведений, установленных федеральным законом.

Оперативность

Этот принцип означает, что контрольные (надзорные) мероприятия проводятся оперативно. А срок проведения может быть продлен только в случаях и пределах, установленных федеральным законом. При определении срока проведения мероприятия учитывают:

- достаточность и эффективность контрольных (надзорных) действий;
- минимизацию взаимодействия должностных лиц контрольного (надзорного)

органа с контролируемым лицом.

При определении срока решения контрольного (надзорного) органа учитывают:

- характер нарушений обязательных требований;
- степень и размер вреда (ущерба), который причинен или может быть причинен.

Если исполнение решения связано с расходом денежных средств, при определении срока проверяющие должны учесть имущественное и финансовое положение контролируемого лица.

Основной объект государственного контроля (надзора) и муниципального контроля — обязательные требования, установленные законом. Проверяющие действуют на предупреждение, а также выявление и пресечение нарушений таких требований.

Указанные органы исполнительной власти осуществляют контроль за состоянием законности в деятельности органа путем изучения материалов, характеризующих законность в их деятельности, истребования от органов письменных отчетов, справок о принимаемых мерах по укреплению законности, изучения общественного мнения о работе органа исполнительной власти по материалам печати, по жалобам и заявлениям о нарушениях прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций. Контрольные функции осуществляются также посредством заслушивания руководителей органов, их должностных лиц и государственных служащих о состоянии законности в их работе. Заслушивание в органе исполнительной власти может производиться как коллективно (на совещаниях, коллегиях и т. п.), так и индивидуально, путем вызова руководителя органа исполнительной власти в соответствующий орган или к должностному лицу.

Следует отметить, что осуществляя контроль за работой органа (должностного лица), вышеуказанные органы исполнительной власти не могут вмешиваться в уголовную, уголовно-процессуальную, оперативно-розыскную деятельность полиции.

При разбирательстве с жалобами на действия государственных служащих следует соблюдать требования о недопустимости передачи жалобы на рассмотрение тому органу (должностному лицу), действия которого обжалуются, как это предусмотрено в действующем федеральном законодательстве.

Контроль осуществляется не только с целью выявления нарушений законности, но и содействия восстановлению нормального режима работы, устранению выявленных недостатков, а также с целью стимулирования деятельности подчиненных органов (должностных лиц). Поэтому по результатам контрольной деятельности применяются либо поощрительные меры, либо меры дисциплинарной или иной ответственности. Контролирующий орган (должностное лицо) может в соответствии со своей компетенцией

применять поощрение или налагать дисциплинарное взыскание либо ходатайствовать об этом, а также отменять или ходатайствовать об отмене незаконных актов.

К внешнему контролю за законностью в деятельности органа исполнительной власти относится также судебный контроль. Этот вид контроля осуществляют Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, арбитражные суды. Его правовой статус определен Конституцией РФ (ст.125), Федеральным конституционным законом от 24 июня 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации». Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает, в частности, дела, связанные с индивидуальными или коллективными жалобами граждан о нарушениях их конституционных прав и свобод вследствие применения или подлежащего применению закона в конкретном деле. В процессе рассмотрения Конституционный Суд Российской Федерации вправе требовать от органов, организаций и лиц предоставления текстов правовых актов, документов, сведений и других материалов; проведения проверок, экспертиз; дачу консультаций и т. п. Эти требования обязательны для тех, кому они адресованы.

Если при рассмотрении жалоб граждан, связанных с нарушением их конституционных прав и свобод, Конституционный Суд признает не соответствующим Конституции Российской Федерации применяемый закон, то это является основанием для обязательного пересмотра данного дела соответствующим компетентным органом и восстановления нарушенного права. Разрешая дела в пределах своей компетенции Конституционный Суд Российской Федерации тем самым обеспечивает законность в деятельности органов исполнительной власти.

Суды общей юрисдикции осуществляют судопроизводство по гражданским, уголовным, административным делам. При рассмотрении названных и других дел суд, решая дело по существу, рассматривает с позиций закона правомерность действий органов исполнительной власти, их должностных лиц, осуществляет контроль за их деятельностью. Если при рассмотрении дела суд усмотрит нарушения законности в работе органа, должностного лица, он вправе вынести частное определение в адрес руководителя органа, в том числе и полиции, который должен в течение месяца рассмотреть его и сообщить суду о принятых мерах. Частное определение является правовой формой реагирования суда на нарушение законности в деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц. В необходимых случаях суд принимает меры к привлечению виновных к ответственности.

Важные функции по обеспечению законности в деятельности органов исполнительной власти суд выполняет при рассмотрении жалоб граждан и должностных лиц на вынесенные ими решения или действия госслужащих. Например, установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое постановление о наложении взыскания незаконным, обязывает удовлетворить требования заявителя, отменяет примененную к нему меру юридической ответственности.

В частности в процессе рассмотрения жалоб граждан и принятия по ним решений суд осуществляет контроль за деятельностью полиции и ее должностных лиц в сфере производства по делам об административных правонарушениях, уголовным делам, а также за законностью совершаемых сотрудниками полиции действий и издаваемых ими актов. Таким образом суд обеспечивает законность в административной, уголовной, уголовно-процессуальной деятельности полиции.

Исключительно важной формой обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти выступает прокурорский надзор. Исторически сложилось, что данный вид надзора, является наиболее оперативным в реагировании и эффектив-

ным в аспекте защиты прав и свобод граждан, реализуемых в процессе деятельности исполнительной власти.

Прокурорский надзор— надзор, осуществляемый органами прокуратуры на основании Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации».

Предметом прокурорского надзора за исполнением закона является:

- исполнение законов федеральными органами исполнительной власти, властью субъектов, органами местного самоуправления, контрольными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и объединениями, независимо от их подчиненности, органами военного управления, воинскими частями, общественными, политическими организациями, объединениями, должностными лицами;

- установление соответствия законам правовых актов, издаваемых перечисленными органами, организациями, должностными лицами.

Цели прокурорского надзора: своевременное реагирование на нарушения законности в управлении;

- принятие мер по устранению причин и условий ее нарушения;

- восстановление нарушенных прав, привлечение к ответственности виновных лиц.

Методами работы органов прокуратуры по обеспечению законности в сфере управления являются:

- проверка исполнения законов поднадзорными объектами;

- проверка правовых актов, издаваемых поднадзорными объектами, с целью установления соответствия актов закону и иным нормативным актам;

- участие прокурора в заседаниях органов представительной и исполнительной власти;

- изучение, обобщение сведений о нарушениях законности и принятие соответствующих мер.

В случае нарушения законности прокурор обязан реагировать соответствующим образом:

- внести протест на противоречащий закону правовой акт. Протест приносится в орган, организацию или должностному лицу, издавшим акт, либо в вышестоящий орган и должностному лицу, либо в суд. Протест подлежит обязательному рассмотрению, не позднее чем в 10-дневный срок с момента поступления его в соответствующий орган. Ответ прокурору дается в письменной форме;

- направить представление в орган, общественное объединение, политическую организацию, должностному лицу, которые полномочны принимать меры по устранению причин и условий, способствующих нарушению законности. Основаниями для внесения представления являются: выявленное нарушение закона, совокупность нарушений закона, обобщение жалоб и заявлений граждан, поступающих в прокуратуру, обобщение судебной практики. Представление подлежит безотлагательному рассмотрению, и в месячный срок должны быть приняты меры по устранению нарушений законности, о чем прокурору сообщается в письменной форме;

- вынести постановление о возбуждении производства об административном правонарушении;

- в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель объявляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, долж-

ностное лицо, которому оно было объявлено, может быть при влечено к ответственности в установленном законом порядке.

§ 2. Ведомственный контроль как аспект усиления законности в деятельности органов исполнительной власти (полиции)

Внутренний (внутриведомственный) контроль за законностью в административной, уголовной, уголовно-процессуальной деятельности полиции осуществляют министр внутренних дел Российской Федерации, министры внутренних дел республик в составе России, вышестоящие органы полиции и их руководители. Контроль за законностью осуществляется в трех наиболее распространенных формах: непосредственная проверка соблюдения законности исполнителями на местах; изучение информационных материалов, характеризующих соблюдение законности в административной, уголовно-процессуальной деятельности полиции; заслушивание руководителей служб полиции о соблюдении законности.

Непосредственная проверка соблюдения законности исполнителями производится начальником подразделения (соблюдение законности при несении сотрудниками патрульно-постовой службы полиции, при применении мер административного предупреждения, при задержании и доставлении граждан и др.).

Изучение информационных материалов, характеризующих соблюдение законности в деятельности органов исполнительной власти включает в себя: систематический анализ оперативной и статистической информации о состоянии законности в административной, уголовно-процессуальной деятельности подчиненных подразделений, служб и сотрудников; изучение дел об административных правонарушениях, характеризующих работу сотрудников; изучение жалоб и заявлений граждан о нарушении их прав и законных интересов сотрудниками служб полиции; заслушивание начальников о состоянии законности в руководимых ими службах и подразделениях полиции на заседаниях коллегий, оперативных совещаниях вышестоящих органов внутренних дел (полиции).

Рассматривая различные формы контроля за законностью, следует иметь в виду, что каждая из них имеет свои достоинства и недостатки. Важно умело сочетать различные формы контроля с учетом реальных возможностей.

Многообразие задач контроля обуславливает наличие нескольких видов контроля в органах внутренних дел.

1. По месту в управленческом цикле: предупредительный, текущий и последующий.

Предупредительный (превентивный) контроль осуществляется на стадии принятия решения подчиненными органами или сотрудниками (утверждение плана). Этот контроль может также проводиться для проверки готовности подчиненных к реализации решения вышестоящего субъекта, к действиям в определенных условиях в т.ч. экстремальных условиях (например, проверка готовности органа к действиям в условиях чрезвычайного положения и т. п.).

Текущий (оперативный) контроль осуществляется в процессе организации исполнения решения и является составной частью (элементом) организаторской работы (контроль руководителя органа за проведением операции, осуществляемый в процессе ее проведения). Он позволяет осуществлять корригирование решений, регулирование системы управления.

Последующий контроль (проверка исполнения) осуществляется по окончании исполнения решения (проверка выполнения плана, приказа и т. п.). Этот вид контроля характеризуется меньшей степенью оперативности, он не позволяет вмешиваться в деятельность подчиненных по реализации конкретного решения, ибо она уже завершена, возможно, с допущенными при этом ошибками и недостатками.

Однако этот вид контроля необходим для общего изучения деятельности органов внутренних дел (состояния их работы) и устранения общих недостатков.

2. По назначению (цели и объему), контроль подразделяется на: общий, охватывающий все стороны деятельности контролируемого органа, подразделения или сотрудника, и специальный (целевой, отраслевой), осуществляемый за отдельными направлениями работы.

В зависимости от целей контроля, проверяемых вопросов и уровня субъекта контроля он может осуществляться в тех или иных формах.

Управленческой практике известно множество форм контроля, и чем они разнообразнее, тем действеннее и эффективнее сам контроль.

Интегрируя все их множество по некоторым общим признакам, можно выделить три основные группы видов и форм осуществления контроля в органах внутренних дел.

Говоря о видах контроля необходимо выделить:

1) зональный контроль МВД России, целью которого является обеспечение ответственности организации деятельности подконтрольного органа (подразделения) требованиям законодательства Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, исполнения управленческих решений руководства МВД России;

2) особый контроль МВД России, целью которого являются устранение нарушений и недостатков в деятельности подконтрольного органа (подразделения), явившихся причиной установления особого контроля, приведение ее в соответствие с требованиями законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, с управленческими решениями руководства МВД России и складывающейся оперативной обстановкой;

3) ведомственный контроль, целью которого является обеспечение соблюдения подразделениями МВД России требований законодательства Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, регулирующих деятельность МВД России, а также исполнения управленческих решений, принимаемых руководством МВД России.

К числу основных форм контрольной деятельности необходимо отнести:

инспекторские (комплексные) проверки деятельности подчиненных органов внутренних дел. Комплексное инспектирование представляет собой форму контроля, включающую в себя обследование (проверку) всех линий и участков работы подчиненных самостоятельных органов внутренних дел, учебных заведений, научно-исследовательских учреждений с целью оценки их деятельности в целом. Комплексное инспектирование производится главными инспекторами МВД России и Организационно-аналитическим департаментом аппаратами МВД России. Оно осуществляется инспекторскими комиссиями после предварительного изучения информации о деятельности инспектируемого органа, непосредственно в самом органе, при участии его руководителей и сотрудников. В состав комиссии кроме сотрудников Организационно-аналитического департамента могут входить представители отраслевых

служб научные работники, преподаватели образовательных организаций системы МВД России. Комплексные проверки позволяют тщательно и комплексно изучить положение дел на местах, объективно оценить деятельность органа, выявить причины и условия недостатков в работе, разработать меры по их устранению. Проводятся инспекторские проверки по плану, как правило, один раз в шесть лет.

2) контрольные проверки — форма ведомственного контроля, направленная на изучение состояния работы по устранению нарушений и недостатков, выявленных в ходе инспектирования территориального органа МВД России.

Контрольная проверка осуществляется не ранее чем через девять и не позднее чем через восемнадцать месяцев с момента окончания инспектирования и отличаются от нее объемом и характером задач. Следует иметь в виду, что за инспекторской проверкой не обязательно последует контрольная. Возможны и иные формы контроля (изучение отчетности, докладных записок и т. д.).

3) целевые проверки — форма ведомственного контроля, включающая комплекс мер по установлению фактического положения дел, изучению, проверке состояния и оценке результатов деятельности подразделения, организации МВД России, территориального органа МВД России по одному или нескольким направлениям. На уровне территориального органа речь может идти о выполнении того или иного управленческого решения или мероприятия (состояние работы о выявлении иностранных граждан, проживающих без регистрации или вопросы регистрации и рассмотрения обращений граждан). Разновидностью предметных проверок являются смотры (строевые, смотр техники).

На основе вскрытых недостатков принимаются меры к их предупреждению в других органах внутренних дел.

Отраслевые проверки. Их цель — проверить деятельность определенной отраслевой службы органа внутренних дел.

К проверке привлекаются лица начальствующего состава данного органа, а также вышестоящих ОВД.

В ходе таких проверок устанавливаются:

- правильность расстановки и использование сил и средств;
- уровень проводимых инструктажей;
- качество несения службы;
- соблюдение нарядами законности и дисциплины;
- правильность оформления и ведения служебных документов.

Проверка несения службы может быть гласной или негласной. При гласной проверке проверяющий на месте оказывает необходимую помощь, принимает меры к устранению недостатков. Негласная проверка осуществляется путем скрытого наблюдения за проверяемым.

Результаты гласной проверки отражаются в постовой ведомости. О результатах негласной проверки — докладывается рапортом начальнику, ее назначившему.

Запрещается проверять несение службы путем попытки отобрать оружие, инсценировки правонарушений. Это может привести к несчастным случаям и иным неблагоприятным последствиям.

Изучение информационных материалов, характеризующих работу исполнителей, включает в себя:

- систематический анализ оперативной и статистической информации о состоянии преступности и оперативно-служебной деятельности подчиненных органов, подразделений, сотрудников;

— истребование от подчиненных органов, служб и подразделений письменных отчетов о результатах работы, о принимаемых мерах по устранению выявленных недостатков;

— изучение уголовных дел, оперативных материалов и иной документации, характеризующей работу подчиненных;

— изучение общественного мнения о работе подчиненных по материалам печати, по жалобам и заявлениям;

— рассмотрение и утверждение планов работы и иных управленческих решений, подготовленных подчиненными.

Плановая целевая проверка территориального органа МВД России осуществляется через три года с момента проведения последнего инспектирования территориального органа МВД России.

На практике часто применяется такая форма контроля как заслушивание исполнителей об их работе. Эта форма может производиться как коллективно (на совещаниях, собраниях, инструктажах, и т. п.), так и индивидуально, путем вызова исполнителя руководителем.

Выбор формы осуществления контроля во многом зависит от уровня субъекта управления. Так, применительно к деятельности МВД России на уровне отдельных субъектов РФ наиболее распространены такие формы контроля деятельности подчиненных органов, как инспекторские, контрольные и целевые проверки, изучение информационных материалов о их деятельности и др. Применительно к деятельности органов на муниципальном уровне наиболее приемлемы такие формы, как инструктажи исполнителей с одновременной проверкой их знаний, заслушивание отчетов исполнителей, рассмотрение и утверждение планов их работы, непосредственное наблюдение за их действиями и т. п.

Оценивая различные виды и формы контроля, следует иметь в виду, что нельзя отдавать предпочтение какому-то одному виду или форме. Каждый (каждая) из них имеет свои преимущества и недостатки. Только умелое сочетание различных видов и форм контроля, их выбор в соответствии со складывающейся обстановкой, реальными возможностями и условиями способны обеспечить решение задач контроля в органах внутренних дел.

Выполнение задач контроля возможно лишь при условии соблюдения определенных требований субъектом управления при организации и осуществлении контрольной деятельности. Основными из них являются: всеобщность, всесторонность и глубина, объективность, гласность и систематичность контроля.

Требование всеобщности предполагает, что контроль должен распространяться на все органы внутренних дел, их подразделения и на каждого сотрудника.

Всесторонность состоит в том, что контроль должен охватывать все стороны деятельности подчиненных органов, подразделений и сотрудников.

Требование глубины контроля предполагает обстоятельное изучение деятельности проверяемых; недопустимость поверхностных выводов, формальных оценок их работы.

Объективность контроля. Обращая внимание на необходимость усиления контроля и улучшения его организации. В результате контроля должна быть получена достоверная информация, отражающая истинное положение дел, позволяющая сделать обоснованные, объективные выводы о работе проверяемых на основе анализа всех фактов в их причинно-следственной связи. Объективность исключает тенденциозность, предвзятость в организации и осуществлении контроля.

Гласность контроля способствует предупреждению и устранению недостатков, внедрению положительного опыта, укреплению дисциплины и повышению ответственности сотрудников. Гласность контроля проявляется в обязательном доведении до сведения проверяемых, а нередко и до сведения других лиц результатов контроля, выводов и предложений, сформулированных в процессе его осуществления.

Систематичность контроля предполагает регулярность его осуществления. Систематически проводимый контроль способствует повышению ответственности и инициативы исполнителей, повышает качество и действенность самой контрольной деятельности, обеспечивая учет и преемственность результатов, ранее осуществленных проверок. Требование систематичности контроля, исключает дублирование в его проведении. Организация контроля с учетом данного требования позволяет избежать многократных проверок органа (подразделения, сотрудника) по одному и тому же вопросу различными субъектами управления.

Организация контроля в органах внутренних дел включает в себя определение субъекта (кто должен контролировать), объекта (кого необходимо контролировать) и предмета контроля (какую деятельность необходимо контролировать). Правильное решение этих вопросов служит предпосылкой реализации основных требований, предъявляемых к контролю, условием выполнения стоящих перед ним задач.

Определение субъекта контроля. Контроль является неотъемлемой составной частью управленческой деятельности руководителей всех степеней и любого уровня. Они не только осуществляют контроль, но и организуют его: определяют задачи, сроки проведения контроля, назначают контролеров, принимают меры по выявленным недостаткам, обеспечивают внедрение положительного опыта контрольной деятельности и т. п.

Важное место среди субъектов контроля занимают инспекции министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений МВД России по иным субъектам Российской Федерации, на которых возлагаются полномочия по организационно-методическому обеспечению и обеспечению координации контрольной деятельности соответственно в МВД России и территориальных органах МВД России. Контроль является для них одной из основных функций. Они как непосредственно проводят контроль (инспекторские и другие проверки), так и принимают участие в разработке планов контроля, координируют контрольную деятельность других субъектов.

Субъектами контроля являются руководители и инспекторский (оперативный) состав аппаратов управления отраслевых и функциональных служб.

Предметом контроля может быть и готовность органа внутренних дел к выполнению решения либо в будущем, либо в определенной ситуации. Вопрос о предмете контроля решается субъектом исходя из задач и функций подконтрольной службы, подразделения, сотрудников. Наиболее важными предметами, которые должны постоянно находиться в центре внимания, являются: деятельность служб и подразделений по осуществлению их главных задач и функций (борьба с преступностью, обеспечении законности в деятельности органов внутренних дел, охрана общественного порядка и др.), их деятельность по организации и осуществлению взаимодействия и другие элементы организаторской работы.

Предмет контроля дифференцируется в зависимости от субъектов, осуществляющих контроль. Такая дифференциация производится в зависимости от уровня субъекта управления и в зависимости от положения и назначения субъекта контроля

в системе управления (начальник органа, организационно-инспекторское подразделение, секретариат, отраслевые подразделения).

Так, применительно к деятельности МВД России на уровне отдельных субъектов РФ предметом контроля являются наиболее существенные виды деятельности подчиненных органов: состояние борьбы с преступностью, обеспечение законности в деятельности органов внутренних дел, состояние организационной, работы и пр.

Для руководителей органов на уровне муниципального образования предметом контроля являются более частные вопросы повседневной деятельности подчиненных (исполнение нормативных актов вышестоящих органов, работа по подбору кадров, по проверке заявлений о преступлениях и пр.).

Секретариаты (канцелярии) осуществляют контроль за сроками исполнения поручений и порядком ведения делопроизводства (своевременность и полнота регистрации писем, жалоб, заявлений, качество их разрешений, своевременность исполнения других входящих документов), за соблюдением режима секретности.

Эффективное осуществление контроля предполагает знание методики его проведения. Независимо от видов, форм контроля и уровня его осуществления контрольная деятельность включает в себя: подготовку к проведению контроля, непосредственное осуществление контроля и подведение его итогов.

Подготовка к проведению контроля состоит в определении круга лиц, которые будут осуществлять контроль, в распределении контрольных функций, в выборе форм контроля, в планировании контрольной деятельности, в инструктаже контролеров.

Непосредственное осуществление контроля включает в себя сбор, систематизацию, анализ информации по проверяемым вопросам и обобщение полученных данных.

Безусловно, объем работы на каждой стадии будет неодинаков для различных форм и видов контроля. Проведение комплексного инспектирования требует большой подготовки, особое место здесь занимает заключительная стадия. При непосредственном наблюдении за деятельностью подчиненных или при заслушивании их отчетов подготовительная и заключительная стадии выражены менее отчетливо. Однако, чтобы контроль был действенным, оказывал влияние на процесс управления и результаты деятельности подчиненных, при любой форме контроля должна осуществляться подготовка к нему и его логическим завершением должны быть подведение итогов, оценка деятельности проверяемых.

Раздел VI

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРАХ И ОТРАСЛЯХ

ГЛАВА 21. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ

§ 1. Государственное управление и административно-правовое регулирование отношений в экономической сфере. Система основных отраслей экономической сферы

Современное состояние хозяйственной сферы основано на равенстве всех форм собственности и свободе экономической деятельности¹. Но такая свобода имеет не абсолютный характер и не освобождает отрасли хозяйства от государственного управления и, прежде всего, административно-правового регулирования.

Нормативную основу административно-правового регулирования хозяйственной деятельности составляют преимущественно законодательные акты, однако нельзя не учитывать и 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, не считая общеизвестных кодексов, являются: Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»; Федеральные законы: от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»; от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»; от 8 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 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»; от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»; от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»; 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»; от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании»; от 29 декабря 2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития»; от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муници-

¹ См.: ст. 8 Конституции Российской Федерации.

пальном контроле в Российской Федерации»; от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций» и многие другие.

Ведущая роль в сфере управления хозяйственной деятельностью отведена высшему органу исполнительной власти — Правительству РФ¹, административно-правовой статус которого рассматривается в соответствующей главе учебника.

Учитывая, что многие вопросы хозяйственной деятельности отнесены к совместному ведению РФ и субъектов РФ², а также входят в предметы ведения местного самоуправления³, необходимо понимать, что в хозяйственной сфере определенными полномочиями наделены и органы государственной власти РФ, и органы местного самоуправления. Так основные полномочия в сфере экономики высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ определены ст. 33 Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Помимо государственных и муниципальных органов и организаций в этой же сфере действует большое число субъектов, находящихся в иных формах собственности. В отличие от государства и его органов, они заняты не регулированием и управлением, а непосредственно производством товаров, выполнением работ, оказанием услуг. Данные предприятия, учреждения, организации, не относящиеся к органам власти, можно именовать как «субъекты хозяйственной деятельности», «хозяйствующие субъекты», «хозяйственные организации» или «предприятия». Как и любое другое имущество, хозяйствующие субъекты находятся в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Деятельность хозяйствующих субъектов, особенно находящихся в частной собственности, в основном является коммерческой, т. е. направлена на получение прибыли и осуществляется в соответствии с нормами гражданского законодательства. Более подробно административно-правовой статус коммерческих и некоммерческих организаций как субъектов административного права раскрыт в соответствующей главе настоящего учебника.

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 хозяйствующих субъектов, действующих в промышленности, строительстве, сельском хозяйстве, на транспорте, сфере связи, торговли и жилищно-коммунального обслуживания.

Удовлетворяя потребности других хозяйствующих субъектов и населения путем производства продукции, оказания услуг предприятия получают прибыль, развиваясь, таким образом, не только сами, но и развивая экономику страны. Государство путем принятия нормативных правовых актов о контроле хозяйственной деятельности пытается установить четкие «правила игры» на хозяйственном поле, понятные и прозрачные для всех, что является одной из гарантий предпринимательской деятельности.

Одним из таких шагов стало правило, закрепленное в пункте 5 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции», согласно которому полиция имеет право беспрепятственно посещать государственные и муниципальные органы, общественные

¹ См.: ст., ст. 13, 18, 19 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

² См.: ст. 72 Конституции Российской Федерации.

³ Глава 3 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 04.08.2023).

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 от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 24.07.2023), 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 хозяйственной деятельности должны проводиться не чаще чем раз в три года на основе ежегодных планов, составляемых контролирующими органами, согласованных с органами прокуратуры.

Помимо Правительства Российской Федерации, также основными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление и административно-правовое регулирование в сфере экономики, являются подведомственные ему¹:

Министерство финансов РФ и подведомственные ему Федеральная налоговая служба; Федеральная пробирная палата (федеральная служба); Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка; Федеральная таможенная служба; Федеральное казначейство (федеральная служба); Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

Министерство экономического развития РФ и подведомственные ему Федеральная служба по аккредитации; Федеральная служба государственной статистики; Федеральная служба по интеллектуальной собственности.

Министерство промышленности и торговли РФ и подведомственное ему Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии.

Министерство транспорта РФ и подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере транспорта; Федеральное агентство воздушного транспорта; Федеральное дорожное агентство; Федеральное агентство железнодорожного транспорта; Федеральное агентство морского и речного транспорта.

Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ и подведомственная ему Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Министерство сельского хозяйства РФ и подведомственные ему Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральное агентство по рыболовству.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ и подведомственные ему Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральное агентство

¹ О структуре федеральных органов исполнительной власти : указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 (ред. от 08.08.2023).

водных ресурсов; Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральное агентство по недропользованию.

Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ.

Министерство энергетики РФ.

А также, подведомственные напрямую Правительству РФ: 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.

Необходимо отметить, что в той или иной степени хозяйственную деятельность осуществляет и каждый орган публичной власти. Все органы публичной власти, государственные и муниципальные предприятия и организации финансируются из бюджета, нуждаются в поставках оборудования, оргтехники, ремонте занимаемых помещений, строительстве новых объектов, тепло-, водо-, газоснабжении, водоотведении и т. п. Для этих функций в структуре каждого федерального 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, окружные управления материально-технического снабжения системы 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, регулирующих полномочий в этой сфере.

В настоящем параграфе остановимся подробнее на Министерстве экономического развития РФ (Минэкономразвития России), которое отличается огромным 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 том числе среднего и малого бизнеса, государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, лицензирования, оценки регулирующего воздействия, установления и оценки применения обязательных требований, оценки фактического 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, в том числе концессионных соглашений и государственно-частного партнерства, государственных инвестиций (за исключением формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы), формирования межгосударственных и федеральных целевых программ (долгосроч-

ных 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 РФ¹.

Минэкономразвития России возглавляет министр, назначаемый на должность Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой Федерального Собрания РФ по представлению Председателя Правительства РФ и освобождаемый от должности Президентом РФ.

Рассматриваемое министерство не имеет своих территориальных органов в пределах РФ, но две из трех подведомственных ему федеральные службы имеют систему территориальных органов: по федеральным округам (Росаккредитация), по субъектам федерации и районам (Росстат), а Роспатент территориальных органов не имеет; в то же время за пределами РФ минэкономразвития представлено в виде органов, которые получили название «загранаппарат», к таким органам относятся представители министерства за рубежом, специалисты в постоянных представительствах РФ при международных организациях и постоянное представительство РФ при Всемирной торговой организации².

В силу ограниченного объема учебника, административно-правовой статус подведомственных рассматриваемому министерству Роспатента, Росаккредитации и Росстата следует изучить самостоятельно, используя соответствующие положения об этих органах³.

¹ См.: О Министерстве экономического развития Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 (ред. от 22.02.2023).

² См.: абз. 2 п. 9 Положения о Минэкономразвития России.

³ См.: постановления Правительства Российской Федерации от 21 марта 2012 г. № 218 «О Федеральной службе по интеллектуальной собственности», от 7 октября 2011 г. № 845 «О Федеральной службе по аккредитации», от 2 июня 2008 г. № 420 «О Федеральной службе государственной статистики».

§ 2. Административно-правовая организация управления в сфере конкуренции и ограничения монополистической деятельности на товарных рынках

Одним из средств государственного регулирования экономики является обеспечение реализации принципов свободы конкуренции и ограничения монополистической деятельности. Основными нормативными правовыми актами, определяющими организационные и правовые основы защиты конкуренции, являются федеральные законы от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

Отраслевым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в сфере конкуренции и ограничения монополистической деятельности на товарных рынках является Федеральная антимонопольная служба (ФАС России), которая напрямую подведомственна Правительству РФ 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). Также осуществляет контроль за деятельностью администратора торговой системы оптового рынка электроэнергии².

Рассматриваемую федеральную службу возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ, служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются управления ФАС по одному или нескольким субъектам РФ³.

§ 3. Административно-правовая организация управления в сфере промышленности и торговли

Согласно словарю, промышленность — ведущие отрасли материального производства; предприятия, занятые добычей сырья, производством и переработкой материалов и энергии, изготовлением машин⁴. В свою очередь, согласно п. 1 ст. 2 Феде-

¹ Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе : постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331 (ред. от 31.08.2023).

² О совершенствовании порядка функционирования оптового рынка электрической энергии (мощности) : постановления Правительства Российской Федерации от 31 сентября 2006 г. № 529 (ред. от 04.09.2015), пункт 7.

³ Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы : приказ ФАС России от 23 июля 2015 г. № 649/15 (ред. от 11.02.2020).

⁴ Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. — 6-е изд., перераб. и доп. — М., 2022. С. 334.

рального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»¹ (далее — Закон о торговле), торговая деятельность (далее также — 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, организация торгов — торговля на биржах, продажа товаров на розничных рынках, купля-продажа ценных бумаг, недвижимости, продукции производственно-технического назначения, в том числе электро- и теплоэнергии и иных видов энергетических ресурсов).

В соответствии со ст. 5, 6 Закона о торговле полномочиями в области регулирования торговой деятельности наделены Правительство РФ, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренней торговли², органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления.

Отраслевыми федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в соответствии с законодательством государственное управление в этой сфере, являются Министерство промышленности и торговли РФ (Минпромторг России) и подведомственное ему Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Росстандарт).

Минпромторг России действует на основании положения о нем, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации³.

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 том числе при продаже товаров с использованием сети Интернет (электронной торговли), общественного питания и бытового обслуживания, народных художественных промыслов, индустрии детских товаров (за исключением пищевой продукции для детского питания), по вопросам маркировки товаров средствами идентификации;

функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере машиностроения, металлургической, химической, фармацевтической, биотехнологической, медицинской, легкой, лесной, целлюлозно-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;

¹ Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации : федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «» (ред. от 04.08.2023).

² В настоящее время — Министерство промышленности и торговли Российской Федерации.

³ О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 8 июня 2008 г. № 438 (ред. от 10.08.2023).

функции по поддержке экспорта промышленной продукции, обеспечения доступа на рынки товаров и услуг, выставочной и ярмарочной деятельности, по проведению исследований, 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;

функции федерального органа по техническому регулированию;

функции по обеспечению реализации обязательств, вытекающих из членства РФ во Всемирной торговой организации.

Также Минпромторг является уполномоченным органом РФ: по выполнению Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожению 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 РФ; 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 возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой РФ по представлению Председателя Правительства РФ и освобождаемый от должности Президентом РФ.

Территориальными органами минпромторга являются управления. Всего действует 19 управлений, некоторые из них охватывают территорию одного субъекта РФ (например, по Калининградской области, Башкортостану, Татарстану, Приморскому краю, Камчатскому краю, Сахалинской области), большинство управлений действуют по экономическому району (например, по Центральному, Северо-Западному, Уральскому), включающему территории нескольких субъектов РФ¹. Большинство управлений минпромторга имеют свои структурные подразделения в виде отделов по крупным городам, находящимся на территории обслуживания соответствующего управления. Например, Управление Минпромторга России по Северо-Западному району, находящиеся в Санкт-Петербурге, имеет отделы управления в Архангельске, Петрозаводске и Мурманске².

¹ Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства промышленности и торговли Российской Федерации : приказ Минпромторга России от 15 октября 2008 г. № 206 (ред. от 28.05.2015).

² Об утверждении структуры территориальных органов Министерства промышленности и торговли Российской Федерации : приказ Минпромторга России от 22 декабря 2008 г. № 448 (ред. от 22.01.2016).

Торговые представительства РФ в пятидесяти восьми иностранных государствах составляют заграничный аппарат рассматриваемого министерства¹.

Минпромторг осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственного ему Росстандарта, который является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования, стандартизации и обеспечения единства измерений. Росстандарт действует на основании Положения о нем, утвержденного Правительством РФ². В общем виде полномочия Росстандарта заключаются в обеспечении реализации в пределах своей компетенции федеральных законов от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» и от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в РФ».

Росстандарт возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра промышленности и торговли РФ.

Росстандарт осуществляет свою деятельность непосредственно, а также через свои территориальные органы и через подведомственные организации³. Территориальными органами Росстандарта являются межрегиональные территориальные управления (МТУ): Центральное, Восточное, Приволжско-Уральское и Южное, структурными подразделениями которых являются отделы (инспекции) по субъектам РФ.

§ 4. Административно-правовая организация управления в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства

В соответствии с п. 13 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ⁴, строительство — создание зданий, строений, сооружений (в том числе 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 РФ.

В соответствии со ст. 51 ГрК РФ, строительство и реконструкция объектов капитального строительства, осуществляется на основании разрешения на строитель-

¹ О ликвидации отдельных торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2020 г. № 1797.

² О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии : постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 294 (ред. от 29.10.2021).

³ См.: постановления Правительства Российской Федерации от 23 марта 2001 г. № 225 «Об утверждении Положения о Государственной службе времени, частоты и определения параметров вращения Земли» (ред. от 17.04.2021), от 20 августа 2001 г. № 596 «Об утверждении Положения о Государственной службе стандартных справочных данных о физических константах и свойствах веществ и материалов» (ред. от 28.09.2018), от 2 ноября 2009 г. № 884 «Об утверждении Положения о Государственной службе стандартных образцов состава и свойств веществ и материалов» (ред. от 04.09.2012).

⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (далее — ГрК РФ).

ство, выданного по форме, определяемой Правительством РФ¹, за исключением случаев, когда такое разрешение не требуется.

В зависимости от вида возводимого (реконструируемого) объекта, разрешение на строительство выдается Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ², органом исполнительной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом» или Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос» без взимания платы.

Отдельные виды строительных работ, в случае оказания ими влияния на безопасность объектов капитального строительства, имеют право выполнять только индивидуальные предприниматели или юридические лица, являющиеся членами саморегулируемых организаций в этой области³, иные виды работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства могут выполняться иными индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами по договорам строительного подряда, если размер обязательств по каждому из таких договоров не превышает десяти миллионов рублей⁴.

Государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций в сфере капитального строительства, а также ведение реестра указанных организаций осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору⁵, подчинённой напрямую Правительству РФ.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) действует на основании положения о ней, утвержденного Правительством РФ⁶. 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 (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 и портовых гидротехнических сооружений), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере. Также эта служба явля-

¹ Об утверждении формы разрешения на строительство и формы разрешения на ввод объекта в эксплуатацию : приказ Минстроя России от 3 июня 2022 г. № 446/пр (ред. от 02.09.2022).

² О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1038 (ред. от 28.06.2023), Пункт 5.4.2 Положения о Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ.

³ Глава 6.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

⁴ См. ч.ч. 2-2.2. ст. 52 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

⁵ О мерах по реализации Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты РФ : постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2008 г. № 864 (ред. от 26.03.2014).

⁶ О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору : постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 (ред. от 06.12.2021).

ется: уполномоченным органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии (органом федерального государственного надзора в области использования атомной энергии) и промышленной безопасности; органом государственного горного, энергетического и строительного надзора.

Ростехнадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ.

Ростехнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные управления по нескольким субъектам РФ¹.

Помимо указанной службы, также отраслевым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление в этой сфере является Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (Минстрой России)².

Минстрой 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 территориального планирования), государственных инвестиций в части формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы, 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 том числе 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 том числе в жилищном фонде, в садоводческих или огороднических некоммерческих товариществах, в сфере повышения энергетической эффективности экономики субъектов РФ и муниципальных образований, долевого строительства многоквартирных домов и 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 РФ, 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) и координацию деятельности государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства).

¹ См. напр.: приказы Ростехнадзора от 29 августа 2022 г. № 282 «Об утверждении Положения о Северо-Западном управлении Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору»; от 1 июля 2022 г. № 205 «Об утверждении Положения о Межрегиональном технологическом управлении Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору».

² О Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1038 (ред. от 28.06.2023).

Минрегион возглавляет министр, назначаемый на должность Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой РФ по представлению Председателя Правительства РФ и освобождаемый от должности Президентом РФ. Рассматриваемое министерство осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные организации¹.

§ 5 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 стране принят и действует Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (ред. от 04.08.2023).

В соответствии со ст. 3 указанного федерального закона, сельскохозяйственными товаропроизводителями признаются организации и индивидуальные предприниматели, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции (в том числе органической продукции, сельскохозяйственной продукции и продовольствия с улучшенными характеристиками), ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации², 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, а также: граждане, ведущие личное подсобное хозяйство³; сельскохозяйственные потребительские кооперативы⁴; крестьянские (фермерские) хозяйства⁵.

В соответствии со ст. 5 ФЗ «О развитии сельского хозяйства» в нашей стране выработана Государственная аграрная политика, для реализации которой применяется целый комплекс мер, среди которых стоит отметить: особый налоговый режим

¹ Напр. Дирекция комплекса защитных сооружений г. Санкт-Петербурга, Проектная дирекция Минстроя России, Главное управление государственной экспертизы.

² Об утверждении перечня сельскохозяйственной продукции, производство, первичную и последующую (промышленную) переработку которой осуществляют сельскохозяйственные товаропроизводители, а также научные организации, профессиональные образовательные организации, образовательные организации высшего образования в процессе своей научной, научно-технической и (или) образовательной деятельности : распоряжение Правительства РФ от 25 января 2017 г. № 79-р (ред. от 10.10.2023).

³ О личном подсобном хозяйстве : федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

⁴ О сельскохозяйственной кооперации : федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

⁵ О крестьянском (фермерском) хозяйстве : федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ (ред. от 06.12.2021).

в отношении сельхозпроизводителей¹; государственную программы развития сельского хозяйства².

Отраслевыми федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими управление в сфере агропромышленного комплекса, являются Министерство сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России) и подведомственные ему Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральное агентство по рыболовству.

Минсельхоз действует на основании положения о нем, утвержденного Правительством РФ³ и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство (в том числе 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 том числе выпуск в обращение относящихся к пищевой продукции дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, семян и подобных 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, рыбного хозяйства, в том числе рыболовства, сохранения водных биологических ресурсов, производства, переработки и реализации рыбной продукции, 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 РФ⁴, 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 РФ, аквакультуры (рыбоводства), земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель, виноградарства и виноделия⁵, (за исключением вопросов лицензирования, оказания государственных услуг и осу-

¹ Гл. 26.1 «Система налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог)» Налогового кодекса Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

² О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия : постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 (ред. от 31.08.2023).

³ О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 (ред. от 31.08.2023).

⁴ См.: Приказ Минприроды России от 24.03.2020 № 162 «Об утверждении Перечня объектов животного мира, занесенных в Красную книгу РФ».

⁵ О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации : федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 468-ФЗ (ред. от 13.06.2023).

ществления государственного контроля (надзора), регулируемых законодательством в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции), оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий, безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами, в области семеноводства сельскохозяйственных растений, управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях, в области технического состояния и эксплуатации самоходных машин и других видов техники.

Минсельхоз возглавляет министр, назначаемый на должность Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой РФ по представлению Председателя Правительства РФ и освобождаемый от должности Президентом РФ.

Минсельхоз России осуществляет свою деятельность непосредственно и через своих представителей в иностранных государствах¹.

Минсельхозу подведомственна Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), которая действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ² и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере ветеринарии, обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (ред. от 13.06.2023), и виноградопригодных земель), в области обращения с животными в части соблюдения требований к содержанию и использованию животных в культурно-зрелищных целях, в сфере соблюдения законодательства в области виноградарства и виноделия (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), функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных.

Россельхознадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра сельского хозяйства РФ.

Россельхознадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются управления Россельхознадзора по одному или нескольким субъектам РФ³, территория осуществления полномочий устанавливается в положении о соответствующем управлении⁴. В зоне ответствен-

¹ См. п. 4 Положения о Министерстве сельского хозяйства РФ, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2008 г. № 450 (ред. от 31.08.2023).

² Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору : постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327 (ред. от 14.09.2023).

³ Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору : приказ Минсельхоза России от 4 марта 2022 г. № 128.

⁴ См. напр.: Положение об Управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по городу Москва, Московской и Тульской областям, утвержденное приказом

ности приграничных управлений Россельхознадзора находятся пограничные пункты пропуска автомобильного, воздушного, водного и железнодорожного транспорта, где осуществляется карантинный фитосанитарный, ветеринарный контроль и контроль в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами транспортных средств и грузов, пересекающих государственную границу РФ. Также Россельхознадзору подведомственны федеральные государственные бюджетные учреждения: научно-исследовательские институты¹, референтные центры² и ветеринарные лаборатории³.

Также Минсельхозу подведомственно и Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство), которое действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ⁴ и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по федеральному государственному контролю (надзору) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов во внутренних водах РФ (кроме внутренних морских вод), а также Каспийского и Азовского морей до определения их статуса; федеральному государственному контролю (надзору) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта в части обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства; по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, охраны, рационального использования, изучения, сохранения, воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также аквакультуры (рыбоводства), производства рыбной продукции, обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота и аварийно-спасательных работ в районах промысла при осуществлении рыболовства, а также в сфере производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских портах в отношении морских терминалов, предназначенных для комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота.

Росрыболовство возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра сельского хозяйства РФ. Росрыболовство осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные управления⁵, а также представительства и представителей за рубежом⁶ и подведомственные организации⁷.

Россельхознадзора от 22 августа 2022 г. № 1267; Положение об Управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Омской области, утвержденное приказом Россельхознадзора от 30 июня 2021 г. № 733.

¹ Напр.: Федеральный центр охраны здоровья животных (ФГБУ «ВНИИЗЖ»), Всероссийский центр карантина растений (ФГБУ «ВНИИКР»).

² Напр.: Национальный центр безопасности продукции водного промысла и аквакультуры» (ФГБУ «НЦБРП»), Нижегородский референтный центр Россельхознадзора.

³ Напр.: Ленинградская межобластная ветеринарная лаборатория, Северо-Кавказская межрегиональная ветеринарная лаборатория, Приморская межобластная ветеринарная лаборатория.

⁴ О Федеральном агентстве по рыболовству : постановление Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444 (ред. от 23.12.2022).

⁵ Амурское, Ангара-Байкальское, Верхнеобское, Енисейское, Азово-Черноморское, Сахалино-Курильское и Северо-Восточное территориальные управления Росрыболовства.

⁶ О представительствах и представителях Федерального агентства по рыболовству за рубежом : указ Президента РФ от 4 ноября 2007 г. № 1472 (ред. от 13.02.2011, с изм. от 24.01.2012).

⁷ Напр.: Дальневосточный экспедиционный отряд аварийно-спасательных работ, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Камчатский государственный технический университет», федеральное государственное унитарное предпри-

§ 6. Административно-правовая организация управления в сфере природных ресурсов и экологии

В соответствии с Конституцией РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду¹, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории РФ.

Правовые основы государственной политики в сфере охраны окружающей среды и природопользования заложены в многочисленных законодательных актах, основными из которых являются кодексы: Земельный², Водный³, Лесной⁴ и федеральные законы: от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ (ред. от 10.07.2023), от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (ред. от 13.06.2023), от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (ред. от 08.12.2020), от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 04.08.2023), от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 06.02.2023).

Поскольку вопросы природопользования и охраны окружающей среды находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ⁵, а также некоторыми полномочиями в этой сфере охраны наделены и органы местного самоуправления⁶, возникает необходимость разграничения полномочий между органами власти РФ, субъектов РФ и местного самоуправления. Такое разграничение произведено статьями 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 РФ (Минприроды России) и подведомственные ему две федеральные службы: по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; по надзору в сфере природопользования, и три федеральных агентства: водных ресурсов; лесного хозяйства; по недропользованию. Определенные полномочия в этой сфере имеет и Ростехнадзор, организация деятельности которого рассмотрена в четвертом параграфе настоящей главы.

ятие «Племенной форелеводческий завод "Адлер"» и др. Более подробно см.: Приказ Росрыболовства от 2 июня 2009 г. № 448 «О координации и контроле деятельности подведомственных Росрыболовству организаций территориальными органами Росрыболовства».

¹ См.: ст. 9, 42, 58 Конституции Российской Федерации.

² Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

³ Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

⁴ Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

⁵ См.: п. «в», «д» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации.

⁶ См.: п. 3 ч. 1 ст. 11, п. 9 ч. 1 ст. 15, п. 11 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 04.08.2023).

Минприроды России действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ¹, 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 среды 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 РФ, 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 (далее — отходы), в том числе в области обращения с твердыми коммунальными отходами (за исключением вопросов тарифного регулирования), охраны атмосферного воздуха, федерального государственного экологического контроля (надзора), федерального государственного контроля (надзора) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, федерального государственного лесного контроля (надзора), федерального государственного геологического контроля (надзора), федерального государственного контроля (надзора) в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, федерального государственного контроля (надзора) в области обращения с животными, федерального государственного охотничьего контроля (надзора), федерального государственного контроля (надзора) за проведением работ по активным воздействиям на гидрометеорологические процессы, федерального государственного лицензионного контроля (надзора) за деятельностью в области гидрометеорологии и смежных с ней областях (за исключением указанной деятельности, осуществляемой в ходе инженерных изысканий, выполняемых для подготовки проектной документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства), особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Минприроды возглавляет министр, назначаемый на должность Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой РФ по представлению Председателя Правительства РФ и освобождаемый от должности Президентом РФ.

Минприроды осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои подведомственные организации: научные организации, особо охраняемые природные территории федерального значения (государственные природные заповедники (в т. ч. биосферные) и заказники, национальные и природные парки, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады)².

Рассматриваемому министерству подведомственна Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) которая дей-

¹ Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219 (ред. от 05.10.2023).

² См.: ст. 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 10.07.2023).

ствуется на основании положения, утвержденного Правительством РФ¹ 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 состояния и загрязнения окружающей среды, федеральному государственному контролю (надзору) за проведением работ по активным воздействиям на гидрометеорологические процессы.

Росгидромет возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра природных ресурсов и экологии РФ.

Росгидромет осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются департаменты по федеральным округам², которым подведомственны управления и центры по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды по территориям, входящим в состав соответствующего округа.

Кроме того, Росгидромету подведомственны научно-исследовательские учреждения³ и другие организации⁴.

Также Минприроды подведомственна Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ⁵ 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 том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы.

Росприроднадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра природных ресурсов и экологии РФ.

Росприроднадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются межрегиональные управления по нескольким субъектам РФ⁶, а также через подведомственные учреждения⁷.

¹ О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды : постановление Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 372 (ред. от 09.03.2022).

² Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды : приказ Минприроды России от 28 декабря 2012 г. № 461 (ред. от 17.12.2021).

³ Напр. Гидрометеорологический научно-исследовательский центр РФ (Гидрометцентр), Дальневосточный региональный научно-исследовательский гидрометеорологический институт.

⁴ Напр.: Северо-Кавказская военизированная служба по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы, Главный центр информационных технологий и метеорологического обслуживания авиации.

⁵ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370 : постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 (ред. от 05.10.2023).

⁶ См. напр.: Положение о Северо-Западном межрегиональном управлении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, утвержденное приказом Росприроднадзора от 31 января 2022 № 56.

⁷ Напр.: Центры лабораторного анализа и технических измерений по федеральным округам, Черноморо-Азовская дирекция по техническому обеспечению надзора на море.

Еще Минприроды подведомственно Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы), которое действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ¹ и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов. Росводресурсы возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра природных ресурсов и экологии РФ.

Росводресурсы осуществляет свою деятельность непосредственно или через свои территориальные органы², которыми являются 15 бассейновых водных управлений (БВУ)³, сформированные по бассейновому принципу⁴. Еще Росводресурсам подведомственны профильные организации⁵.

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) также подведомственно Минприроды России и действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ⁶.

Рослесхоз является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях), а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений. Рослесхоз возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра природных ресурсов и экологии РФ.

Рослесхоз осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются департаменты лесного хозяйства по федеральным округам⁷, а также через подведомственные организации и учреждения⁸.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) подведомственно Минприроды и действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ⁹.

¹ Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов : постановление Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. № 282 (ред. от 07.07.2016).

² Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федерального агентства водных ресурсов : приказ МПР РФ от 11 октября 2007 г. № 264 (ред. от 17.01.2011).

³ Напр.: Московско-Окское БВУ, Невско-Ладожское БВУ и др. Более подробно см.: Приказ Росводресурсов от 22 августа 2014 г. № 218 «Об утверждении штатной численности территориальных органов Федерального агентства водных ресурсов».

⁴ В соответствии со ст. 28 Водного кодекса Российской Федерации в нашей стране установлены 21 бассейновых округов, их границы утверждаются Минприроды РФ в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2006 г. № 728 «О гидрографическом и водохозяйственном районировании территории Российской Федерации и утверждении границ бассейновых округов» (ред. от 22.04.2009).

⁵ Напр.: федеральное государственное водохозяйственное бюджетное учреждение «Центррегионводхоз» и его филиалы.

⁶ Положение о Федеральном агентстве лесного хозяйства, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 (ред. от 24.03.2023).

⁷ См. напр.: Положение о Департаменте лесного хозяйства по Северо-Западному федеральному округу, утвержденное приказом Рослесхоза от 19 июня 2015 г. № 199 (ред. от 23.01.2018).

⁸ Напр.: федеральные бюджетные учреждения «Центральная база авиационной охраны лесов «Авиалесоохрана», «Российский центр защиты леса».

⁹ Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию : постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293 (ред. от 23.08.2021).

Роснедра является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. Роснедра возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра природных ресурсов и экологии РФ.

Роснедра осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются департаменты по федеральным округам¹ и Управление по недропользованию по Республике Саха (Якутия)², а также через подведомственные организации³.

§ 7. 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 мореплавания⁴, Воздушный⁵, Внутреннего водного транспорта⁶ и федеральные законы: от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (ред. от 28.12.2022), от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» (ред. от 13.06.2023), от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (ред. от 28.02.2023), от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» (ред. от 23.11.2020), от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (ред. от 24.07.2023), от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (ред. от 24.07.2023), от 29 января 2017 г. № 442-ФЗ «О внеуличном транспорте» (ред. от 29.12.2022). 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 управление в сфере транспорта, являются Министерство транспорта РФ (Минтранс России), подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере транс-

¹ Напр.: Департамент по недропользованию по Северо-Западному федеральному округу, на континентальном шельфе и в Мировом океане, действующий на основании положения, утвержденного Приказом Роснедр от 29 мая 2023 г. № 296; Департамент по недропользованию по Уральскому федеральному округу, действующий на основании положения, утвержденного приказом Роснедр от 3 апреля 2014 г. № 205.

² См.: Положение об Управлении по недропользованию по Республике Саха (Якутия), утвержденное Приказом Роснедр от 19 января 2007 г. № 57.

³ Напр.: федеральные государственные бюджетные учреждения «Центральный научно-исследовательский геологоразведочный институт цветных и благородных металлов», «Всероссийский научно-исследовательский институт геологии и минеральных ресурсов Мирового океана им. И. С. Грамберга».

⁴ Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ (ред. от 28.02.2023).

⁵ Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

⁶ Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ (ред. от 10.07.2023).

порта, и четыре федеральных агентства: воздушного транспорта; железнодорожного транспорта; морского и речного транспорта; дорожное.

Минтранс России действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ¹ и является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства РФ, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного (включая проведение транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу РФ), внеуличного, городского наземного электрического и промышленного транспорта, дорожного хозяйства, эксплуатации и обеспечения безопасности судоходных гидротехнических сооружений, 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 возглавляет министр, назначаемый на должность Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой РФ по представлению Председателя Правительства РФ и освобождаемый от должности Президентом РФ.

Минтранс осуществляет свою деятельность непосредственно, а также через подведомственные предприятия и учреждения, например, федеральные автономные учреждения Российский морской регистр судоходства, Российское Классификационное общество и др., также федеральное государственное казенное учреждение «Дирекция по строительству и эксплуатации объектов Росграницы» (Росгранстрой), федеральное государственное унитарное предприятие «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта РФ» и др.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ² и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по федеральному государственному контролю (надзору) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, в области железнодорожного транспорта, гражданской авиации, торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта (за исключением обеспечения безопасности плавания судов рыбопромыслового флота в районах промысла при осуществлении рыболовства), транспортной безопасности, за соблюдением правил технической эксплуатации внеуличного транспорта и правил пользования внеуличным транспортом в случае изъятия в установленном законодательством Российской Федерации порядке соответствующих полномочий, по государственному контролю (надзору) за реализацией органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления полномочий в сфере автомобильного транспорта, городского наземного электрического транспорта и дорожного хозяйства, а также по контролю за осуществлением переданных Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий по осуществлению федерального

¹ Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 395 (ред. от 20.07.2023).

² Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта : постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 398 (ред. от 25.05.2023).

государственного контроля (надзора) за соблюдением правил технической эксплуатации внеуличного транспорта и правил пользования внеуличным транспортом в соответствии с Федеральным законом «О внеуличном транспорте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Ространснадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра транспорта РФ. Руководитель Ространснадзора является главным государственным транспортным инспектором РФ, а работники этой службы в зависимости от вида транспорта, в области которого они осуществляют контрольные и надзорные функции, обладают статусом соответственно государственных ревизоров (ревизоров по безопасности движения поездов) и должностных лиц государственной речной судоходной инспекции.

Ространснадзор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются: 2 межрегиональных территориальных управлений (МТУ) Ространснадзора (по Дальневосточному федеральному округу и по Северо-Кавказскому федеральному округу); управления государственного авиационного надзора и надзора за обеспечением транспортной безопасности (УГАН НОТБ) и управления государственного железнодорожного надзора (УГЖДН) по остальным федеральным округам; 22 межрегиональных управления государственного автодорожного надзора (МУГАДН), действующих на территории сразу нескольких субъектов РФ; управления государственного морского и речного надзора (УГМРН), действующие в бассейнах наиболее крупных судоходных рек РФ.

Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) действует на основании положения о нем, утвержденного Правительством РФ¹ 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 РФ, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства РФ и авиационно-космического поиска и спасания, функции по оказанию государственных услуг в области транспортной безопасности в этой сфере, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними. Росавиацию возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра транспорта РФ.

Росавиация осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются 15 межрегиональных территориальных управлений воздушного транспорта (МТУ), каждое из которых действует на территории нескольких субъектов РФ².

¹ Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта : постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 396 (ред. от 20.07.2023).

² См. напр.: приказы Росавиации: от 21 июня 2012 г. № 381 «Об утверждении Положения о Северо-Восточном межрегиональном территориальном управлении воздушного транспорта Федерального агентства воздушного транспорта» (ред. от 06.06.2023); от 21 июня 2012 г. № 384 «Об утверждении Положения о Северо-Западном межрегиональном территориальном управлении воздушного транспорта Федерального агентства воздушного транспорта» (ред. от 06.06.2023).

Также рассматриваемому агентству подведомственны различные организации, которыми являются федеральные государственные унитарные предприятия¹, федеральные государственные казенные учреждения (региональные поисково-спасательные базы, авиационные поисково-спасательные центры)², федеральные казенные предприятия³, федеральные бюджетные учреждения⁴ и федеральные автономные учреждения⁵.

Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) действует на основании положения о нем, утвержденного Правительством РФ⁶ и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе в области учета автомобильных дорог, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на городском наземном электрическом транспорте. Росавтодор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра транспорта РФ.

Росавтодор действует как непосредственно, так и через обширную систему подведомственных федеральных казенных учреждений (ФКУ)⁷, федеральных автономных учреждений (ФАУ)⁸ и федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП)⁹ общим числом чуть более 100.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор), действует на основании положения о нем, утвержденного Правительством РФ¹⁰ 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 и на метрополитене. Росжелдор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра транспорта РФ.

¹ О перечне федеральных государственных унитарных предприятий, находящихся в ведении Росавиации : распоряжение Правительства РФ от 31 мая 2005 г. № 699-р (ред. от 08.12.2005).

² Напр.: Северо-Западный авиационный поисково-спасательный центр, Сахалинская региональная поисково-спасательная база.

³ Напр.: «Аэропорты Севера», «Аэропорты Дальнего востока».

⁴ Напр.: Санкт-Петербургский государственный университет гражданской авиации, Служба единой системы авиационно-космического поиска и спасения (служба ЕС АКПС).

⁵ Напр.: Уральский учебно-тренировочный центр гражданской авиации, Авиационный регистр РФ и др.

⁶ Об утверждении Положения о Федеральном дорожном агентстве : постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 374 (ред. от 10.11.2022).

⁷ Напр.: Управление автомобильной магистрали Москва — Бобруйск, Управление автомобильной магистрали Самара — Уфа — Челябинск.

⁸ Напр.: Центры профессиональной подготовки и повышения квалификации кадров в Санкт-Петербурге, Рязане, Сочи.

⁹ Напр.: Центр по комплексному управлению, организации труда, и сервиса на федеральных автомобильных дорогах, Федеральное государственное унитарное дорожное эксплуатационное предприятие «Мосты и тоннели».

¹⁰ Об утверждении Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта : постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 397 (ред. от 19.03.2021).

Росжелдор осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, которыми являются территориальные управления Росжелдора по федеральным округам¹, а также через подведомственные организации².

Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот) действует на основании положения о нем, утвержденного Правительством РФ³ и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского (включая морские порты, за исключением морских терминалов, предназначенных для комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота) и речного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере. Росморречфлот возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра транспорта РФ.

Росморречфлот осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные организации, перечень которых утвержден Правительством РФ⁴ и через администрации морских портов⁵, созданные в форме федеральных государственных бюджетных учреждений⁶, также Росморречфлоту подведомственны образовательные организации⁷.

§ 8. Административно-правовая организация управления в сфере цифрового развития, связи и массовых коммуникаций

Правовые основы государственной политики в сфере цифрового развития, связи и массовых коммуникаций заложены в многочисленных законодательных актах, основными из которых являются федеральные законы: от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (ред. от 13.06.2023), от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи» (ред. от 04.08.2023), от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи» (ред. от 18.03.2023), от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (ред. от 04.08.2023), от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ

¹ См.: Приказ Росжелдора от 13 сентября 2007 г. № 295 «О территории деятельности территориальных управлений Федерального агентства железнодорожного транспорта» (ред. от 08.04.2014); Приказ Минтранса РФ от 18 июля 2007 г. № 98 «Об утверждении Типового положения о территориальном управлении Федерального агентства железнодорожного транспорта» (ред. от 12.01.2021).

² Напр.: федеральное государственное предприятие «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации», федеральные государственные унитарные предприятия «Единая группа заказчика» и «Крымская железная дорога».

³ Об утверждении Положения о Федеральном агентстве морского и речного транспорта : постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 371 (ред. от 16.02.2023).

⁴ Об утверждении перечня федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Росморречфлота : распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. № 1748-р (ред. от 15.08.2008).

⁵ В настоящее время созданы 8 администраций морских портов: Западной Арктики; Балтийского, Азовского, Черного, Каспийского и Охотского морей; Приморского края и Восточной Арктики; Сахалина, Курил и Камчатки.

⁶ Об утверждении Положения об администрации морских портов : приказ Минтранса России от 29 января 2014 г. № 24.

⁷ Напр.: Государственный университет морского и речного флота имени адмирала С. О. Макарова, Сибирский государственный университет водного транспорта.

«Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (ред. от 04.08.2023). 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 связи, являются Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ (Минцифры), которое осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, а также подведомственных министерству организаций.

Минцифры действует на основании положения о нем, утвержденного Правительством РФ¹ и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий (включая использование информационных технологий при формировании государственных информационных ресурсов и обеспечение доступа к ним), электросвязи (включая использование и конверсию радиочастотного спектра) и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, в том числе электронных (включая развитие информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», систем телевизионного (в том числе цифрового) вещания и радиовещания и новых технологий в этих областях), печати, издательской и полиграфической деятельности, выработке государственной политики по стимулированию спроса на отечественную радиоэлектронную продукцию гражданского назначения и программное обеспечение, а также государственной политики в сфере развития и поддержки российской электронной продукции и программного обеспечения, в том числе при реализации мер поддержки проектов разработки, внедрения и использования информационно-телекоммуникационных решений, обработки персональных данных, управления государственным имуществом и оказания государственных услуг в сфере информационных технологий, в том числе в части использования информационных технологий для формирования государственных информационных ресурсов и обеспечения доступа к ним, а также по выработке и реализации государственной политики в сфере литературной деятельности и сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

Также рассматриваемое министерство выступает в качестве почтовой администрации РФ и выполняет функции администрации связи РФ при осуществлении международной деятельности в области связи и является федеральным органом исполнительной власти: уполномоченным в сфере использования электронной подписи; осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере электросвязи и почтовой связи, в том числе в области создания, развития и использования сетей связи, спутниковых систем связи, систем телевизионного вещания и радиовещания; осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере печати, средств массовой информации и массовых коммуникаций, в том числе компьютерных сетей общего пользования в области электронных средств массовой информации, ли-

¹ О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 418 (ред. от 27.06.2023).

тературной, издательской и полиграфической деятельности, выработке государственной политики по стимулированию спроса на отечественную радиоэлектронную продукцию гражданского назначения и программное обеспечение, а также государственной политики в сфере развития и поддержки российской электронной продукции и программного обеспечения, в том числе при реализации мер поддержки проектов разработки, внедрения и использования информационно-телекоммуникационных решений; осуществляющим регулирование в сфере идентификации физических лиц на основе биометрических персональных данных

Минцифры возглавляет министр, назначаемый на должность Президентом РФ после утверждения его кандидатуры Государственной Думой РФ по представлению Председателя Правительства РФ и освобождаемый от должности Президентом РФ.

Минцифры не имеет системы территориальных органов, а осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные федеральные государственные унитарные предприятия и бюджетные учреждения. Среди которых, например, федеральное государственное унитарное предприятие «Почта России»¹, филиалами «Почты России» являются управления федеральной почтовой связи (УФПС) субъектов РФ², которым подведомственны почтовые отделения.

В числе подведомственных рассматриваемому министерству федеральных государственных унитарных предприятий, стоит отметить: Почта Крыма, Российская телевизионная и радиовещательная сеть, Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания, Главный центр специальной связи³ и др.

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) действует на основании положения, утвержденного Правительством РФ⁴ и является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи⁵, функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства РФ в области персональных данных, а также функции по организации деятельности радиочастотной службы и является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по защите прав субъектов персональных данных⁶.

Роскомнадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ.

¹ О создании федерального государственного унитарного предприятия «Почта России» : распоряжение Правительства РФ от 5 сентября 2002 г. № 1227-р.

² О наделении ФГУП "Почта России" федеральным имуществом : распоряжение Минимущества РФ № 1006-р, Минсвязи РФ № ЛР-П5-1511 от 1 марта 2004 г..

³ См.: Положение о службе специальной связи Министерства связи Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1994 г. № 1379-68; Устав ФГУП «Главный центр специальной связи», утвержденный приказом Минцифры России от 4 марта 2022 г. № 168.

⁴ О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций : постановление Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228 (ред. от 30.03.2023).

⁵ О федеральном государственном контроле (надзоре) в области связи : постановление Правительства РФ от 29 июня 2021 г. № 1045 (ред. от 13.01.2022).

⁶ О персональных данных : федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 06.02.2023).

Роскомнадзор осуществляет свою деятельность непосредственно, через подведомственные федеральные государственные унитарные предприятия, основными из которых является Главный радиочастотный центр (ГРЧЦ)¹ и его филиалы в федеральных округах, а также научно-технический центр «Информрегистр»² и через свои территориальные органы, которыми являются управления по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в федеральных округах и в субъектах (субъекте) РФ³.

§ 9. Взаимоотношения органов внутренних дел с федеральными органами исполнительной власти в сфере экономики

Под взаимоотношениями органов внутренних дел с федеральными органами исполнительной власти в сфере экономики, а также с подведомственными этим органам предприятиями, учреждениями и организациями следует понимать любые возникающие правоотношения с участием в качестве субъектов, с одной стороны — органов внутренних дел, с другой стороны (сторон) — любых других из перечисленных органов. Такие правоотношения могут складываться по поводу различных объектов бюджетного финансирования органов внутренних дел; трудоустройства сокращенных сотрудников; предоставления органами внутренних дел государственной статистической отчетности; поверки средств измерений, используемых в служебной деятельности и т. п. Правовую основу таких взаимоотношений составляет весь массив законодательства, применяемый в деятельности рассматриваемых органов, а это, без преувеличения, сотни нормативных актов.

С учетом основной функции органов внутренних дел как одного из правоохранительных органов государства следует говорить скорее не о взаимоотношениях, а о взаимодействии органов внутренних дел и федеральных органов исполнительной власти в сфере экономики, 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 взаимодействия составляют, прежде всего, подзаконные нормативные правовые акты. Так, например, в положении практически о каждом федеральном органе исполнительной власти содержится универсальная формулировка, что он «... осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными

¹ См.: О радиочастотной службе : постановление Правительства РФ от 14 марта 2014 г. № 434 (ред. от 09.10.2023); Устав федерального государственного унитарного предприятия «Главный радиочастотный центр», утвержденный приказом Роскомнадзора от 16 августа 2017 г. № 162.

² См.: Устав федерального государственного бюджетного учреждения Научно-технический центр «Информрегистр», утвержденный Приказом Роскомнадзора от 27 мая 2021 г. № 93.

³ См.: Типовое положение о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по федеральному округу и Типовое положение о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в субъекте Российской Федерации, утвержденные Приказом Минкомсвязи России от 2 июня 2015 г. № 193 (ред. от 05.03.2019).

организациями»¹. В соответствии с Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденным Правительством РФ², большинство федеральных органов исполнительной власти разработали свои регламенты и утвердили их ведомственными приказами. Однако содержание регламентов раскрывает в общем виде лишь взаимоотношения федерального 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 вообще³.

В связи с этим более эффективно принятие заинтересованными органами совместных межведомственных правовых актов по вопросам организации взаимодействия при осуществлении смежных функций, когда такая необходимость обнаруживается в правоприменительной деятельности или, когда это прямо предписывается законодательством. Примером первого случая является принятый Рострудом и ФМС России Регламент взаимодействия по осуществлению мероприятий по контролю (надзору) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории РФ⁴. Примером второго — принятые Минэкономразвития России, МВД России, Минобороны России, Минюстом России, МЧС России, Минздравсоцразвития России, Минкомсвязи России, ФСБ России, ФТС России и ФНС России Регламент подготовки и размещения информации в государственной информационной системе «Правоохранительный портал Российской Федерации» и Регламент межведомственного обмена информацией с использованием государственной информационной системы «Правоохранительный портал Российской Федерации»⁵.

Взаимодействие органов внутренних дел и налоговых органов организовано в соответствии с совместным приказом МВД России № 495 и ФНС России № ММ-7-2-347 от 30 июня 2009 г. «Об утверждении порядка взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов по предупреждению, выявлению и пресечению налоговых правонарушений и преступлений». Указанным приказом утверждены 3 инструкции:

1) о порядке взаимодействия органов внутренних дел и налоговых органов при организации и проведении выездных налоговых проверок;

¹ См., напр.: п. 4 Положения о Минэкономразвития России, п. 4 Положения о Минтрансе России, п. 4 Положения о Роскомнадзоре.

² О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (ред. от 06.06.2023).

³ См., напр.: Регламента Министерства транспорта Российской Федерации, утвержденный Приказом Минтранса России от 17 августа 2020 г. № 310; Регламент Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденный Приказом Минстроя России от 20 марта 2014 г. № 107/пр; Регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденный Приказом МВД России от 17 октября 2013 г. № 850.

⁴ Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы по труду и занятости и Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по осуществлению мероприятий по контролю (надзору) за трудовой деятельностью иностранных работников на территории Российской Федерации : приказ Роструда № 40, ФМС РФ № 66 от 3 апреля 2007 г.

⁵ О функционировании государственной информационной системы «Правоохранительный портал Российской Федерации» : приказ Минэкономразвития РФ № 412, МВД РФ № 645, Министерства обороны РФ № 1183, Минюста РФ № 216, МЧС РФ № 422, Минздравсоцразвития РФ № 782Н, Минкомсвязи РФ № 120, ФСБ РФ № 425, ФСКН РФ № 370, ФТС РФ № 1638, ФМС РФ № 264, ФНС РФ № ММВ-7-6/437@ от 3 сентября 2010 г.

2) о порядке направления органами внутренних дел материалов в налоговые органы при выявлении обстоятельств, требующих совершения действий, отнесенных к полномочиям налоговых органов, для принятия по ним решения;

3) о порядке направления материалов налоговыми органами в органы внутренних дел при выявлении обстоятельств, позволяющих предполагать совершение нарушения законодательства о налогах и сборах, содержащего признаки преступления.

Взаимодействие на основе рассматриваемой инструкции сводится к взаимному информированию органов внутренних дел и налоговых органов о выявленных признаках нарушения законодательства, рассмотрение которых не отнесено к компетенции выявившего органа.

Взаимодействие МВД России и федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны морских биологических ресурсов и контроля за внешнеторговыми операциями с морскими биологическими ресурсами и продуктами их переработки организовано на основе одноименного положения¹ и включает:

- разработку планов взаимодействия и их уточнение, согласование совместных действий;

- организацию и поддержание связи по установленным для заинтересованных органов сетям связи;

- организацию оперативного обмена данными (доступ к данным) и необходимой информацией об объектах и субъектах хозяйственной деятельности в области рыболовства и внешнеторговых операций с морскими биологическими ресурсами и продуктами их переработки в порядке, определенном межведомственными соглашениями, либо в ином согласованном порядке с использованием ведомственных систем передачи информации;

- применение современных информационных и геоинформационных технологий для ведения баз данных по вопросам, относящимся к сфере охраны и контроля;

- использование межведомственных систем контроля за судоходной обстановкой и привлечение сил и средств заинтересованных органов при проведении досмотровых действий;

- определение порядка действий привлекаемых сил и средств при возникновении чрезвычайных ситуаций;

- реализацию совместных планов в сфере охраны и контроля;

- проведение профилактических мероприятий (операций).

Взаимодействие органов внутренних дел и Банка России осуществляется в соответствии с совместным приказом МВД России № 102, Центрального Банка России № ОД-113 от 5 февраля 2009 г. «Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации в борьбе с фальшивомонетничеством». Согласно указанному порядку должностные лица территориальных учреждений Банка России, Центрального хранилища Банка России, головных расчетно-кассовых центров, расчетно-кассовых центров, кассовых центров, полевых учреждений, операционных управлений и отделов Банка

¹ 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 : приказ ФСБ РФ № 552, МВД РФ № 1076, МИД РФ № 19176, Министра обороны РФ № 1861, Минприроды РФ № 840, Минфина РФ № 371, Росрыболовства № 1006, ФТС РФ № 2116, ФССП РФ № 417, Росимущества № 344, Росфинмониторинга № 340 от 13 октября 2011 г.

России незамедлительно информируют территориальные органы внутренних дел о выявлении признаков фальшивомонетничества.

Взаимодействие органов внутренних дел и органов Федеральной антимонопольной службы организовано в соответствии с совместным приказом МВД России № 878, ФАС России № 215 от 30 декабря 2004 г. «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы». Данное взаимодействие носит характер взаимного обмена информацией о фактах выявления признаков нарушения законодательства.

Взаимодействие МВД России и Роскомнадзора организовано на основе соответствующего соглашения¹ и осуществляется в следующих формах:

- выявление и пресечение в рамках компетенции нарушений законодательства РФ, в том числе в сети «Интернет»;

- выявление и пресечение распространения материалов с порнографическим изображением несовершеннолетних лиц, в том числе в сети «Интернет»;

- взаимное информирование о выявленных правонарушениях в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций;

- обмен информацией в части принятых мер по выявленным правонарушениям;

- обмен опытом работы, в том числе в форме проведения совместных совещаний, конференций, семинаров по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений, связанных с незаконной продажей sim-карт, а также правонарушений в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций;

- обмен методическими материалами и рекомендациями в рамках предмета взаимодействия.

Кроме того, взаимоотношения органов внутренних дел и любых других государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан могут осуществляться при реализации прав полиции, предоставленных ей ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции».

В частности, в соответствии с п. 4 ст. 13 названного закона 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

¹ Соглашение о взаимодействии Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций : утверждено МВД России, Роскомнадзором 23 августа 2017 года // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

виновные могут быть привлечены к административной ответственности по статье 5.39 КоАП РФ.

Также в соответствии с п. 5 ст. 13 названного закона 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 том числе 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;

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 части 1 статьи 19.3 КоАП РФ.

ГЛАВА 22. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ

§ 1. Государственное управление в сфере образования и науки

Право на образование является одним из основополагающих и неотъемлемых конституционных прав граждан России, которая в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹ провозгласила в числе прочих национальных интересов повышение уровня образования. Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 43) каждый имеет право на образование. Гарантируются 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 является обязательным. При этом получение детьми основного общего образования обеспечивают родители или лица, их заменяющие.

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 интересов².

Организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования является государственная программа «Развитие образования», утвержденная Правительством Российской Федерации³. В данной программе определены основные цели реализации и направления программы, а также правила предоставления и распределения финансовых средств на её реализацию.

Следует отметить, что одной из особенностей образования как сферы человеческой деятельности является то, что получение образования занимает существенно продолжительную часть человеческой жизни (а в информационном обществе и вообще продолжается до окончания трудовой деятельности — непрерывное образование), в результате чего выделяют такие его уровни, как общее образование, профессиональное образование, дополнительное образование и профессиональное обучение. Кроме того, к образовательной деятельности примыкает также просветительская деятельность, направленная на распространение знаний, опыта, формирование умений, навыков, ценностных установок, компетенции в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.07.2023).

² Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. 24.09.2022).

³ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» : постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1642 (в ред. 26.09.2022).

Общее образование и профессиональное образование реализуются по уровням образования. При этом в Российской Федерации устанавливаются следующие уровни общего образования:

- 1) дошкольное образование;
- 2) начальное общее образование;
- 3) основное общее образование;
- 4) среднее общее образование.

Кроме того, в соответствии с положениями закона, в Российской Федерации устанавливаются следующие уровни профессионального образования:

- 1) среднее профессиональное образование;
- 2) высшее образование — бакалавриат;
- 3) высшее образование — специалитет, магистратура;
- 4) высшее образование — подготовка кадров высшей квалификации.

В свою очередь, дополнительное образование включает в себя такие подвиды, как дополнительное образование детей и взрослых и дополнительное профессиональное образование. Следует отметить, что в настоящее время сфера образования столкнулась с необходимостью кардинальных изменений в связи с выходом Российской Федерации из Болонского процесса.

Правовыми основами государственного управления деятельностью в области образования и науки является широкий круг нормативных источников, среди которых помимо уже названной Конституции Российской Федерации, необходимо выделить федеральные законы: от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. 24.09.2022); от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле» (в ред. 11.06.2021); от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (в ред. 28.06.2022); от 10.11.2009 № 259-ФЗ "О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете" (в ред. 02.07.2021); от 27.09.2013 № 253-ФЗ "О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в ред. 19.07.2018); от 22.12.2020 № 437-ФЗ "О федеральной территории "Сириус" (в ред. 01.07.2021), Указы Президента РФ от 02.07.2021 № 400 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации"; от 13.06.1996 № 884 "О доктрине развития российской науки" (в ред. 23.02.2006); от 01.12.2016 № 642 "О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации" (в ред. 15.03.2021); от 09.05.2017 № 203 "О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 — 2030 годы"; от 07.05.2018 № 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" (в ред. 21.07.2020); от 15.03.2021 № 144 "О некоторых вопросах Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию" (в ред. 25.07.2022), Постановления Правительства Российской Федерации от 26.12.2017 № 1642 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие образования" (в ред. 26.09.2022); от 15.04.2014 № 313 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество" (в ред. 02.06.2022); от 29.03.2019 № 377 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Научно-технологическое развитие Российской Федерации" (в ред. 22.10.2021) и иные нормативные правовые акты РФ, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области образования и науки.

К органам государственного управления в сфере образования и науки относятся, прежде всего, Правительство Российской Федерации¹, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации² и Министерство просвещения Российской Федерации³. Кроме того, важные полномочия по административно-правовому регулированию отношений в сфере образования и науки возложены на Федеральную службу по надзору в сфере образования и науки⁴. Отдельными полномочиями в данной сфере наделено также Федеральное агентство по делам молодежи⁵.

Среди полномочий *Правительства РФ* в сфере образования и науки необходимо выделить, прежде всего, нормативно-правовое регулирование данной деятельности, включая утверждение Федеральных государственных образовательных стандартов наряду с установлением лицензионных требований и условий, а также определением порядка осуществления отдельных направлений научных исследований, а также утверждение Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021 — 2030 годы) Распоряжением Правительства РФ от 31.12.2020 № 3684-р, Концепции развития дополнительного образования детей, утв. Распоряжением Правительства РФ от 04.09.2014 № 1726-р и решение иных организационных и координационных вопросов государственного управления в сфере образования и науки.

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.

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 наукогра-

¹ О Правительстве Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ.

² Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 15 июня 2018 г. № 682 (в ред. 03.10.2023).

³ Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 28 июля 2018 г. № 884 (в ред. 12.10.2023).

⁴ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 28 июля 2018 г. № 885 (в ред. 03.10.2023).

⁵ О Федеральном агентстве по делам молодежи : постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 409 (в ред. 16.12.2022).

дов, 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 том числе 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.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (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 Положением о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки.

Федеральное агентство по делам молодежи (Росмолодежь) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере государственной молодежной политики, реализации во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы молодежи, мероприятий, направленных на обеспечение здорового образа жизни молодежи, нравственного и патриотического воспитания и на реализацию молодежью своих профессиональных возможностей.

Система образования включает в себя:

1) федеральные государственные образовательные стандарты и федеральные государственные требования, образовательные стандарты и самостоятельно устанавливаемые требования, образовательные программы различных вида, уровня и (или) направленности;

2) организации, осуществляющие образовательную деятельность, педагогических работников, обучающихся и родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся;

3) федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, созданные ими консультативные, совещательные и иные органы;

4) организации, осуществляющие обеспечение образовательной деятельности, оценку качества образования;

5) объединения юридических лиц, работодателей и их объединений, общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования.

Система образования создает условия для непрерывного образования посредством реализации основных образовательных программ и различных дополнительных образовательных программ, предоставления возможности одновременного освоения нескольких образовательных программ, а также учета имеющихся образования, квалификации, опыта практической деятельности при получении образования.

В Российской Федерации образование может быть получено:

- 1) в организациях, осуществляющих образовательную деятельность;
- 2) вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность (в форме семейного образования и самообразования).

Обучение в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, с учетом потребностей, возможностей личности и в зависимости от объема обязательных занятий педагогического работника с обучающимися осуществляется в очной, очно-заочной или заочной форме.

При обучении в форме семейного образования и самообразования обеспечивается прохождение промежуточной и государственной итоговой аттестаций в организациях, осуществляющих образовательную деятельность. Законодательство допускает сочетание различных форм получения образования и форм обучения.

В России предусмотрена возможность создания разных видов образовательных организаций, к которым предъявляются такие основные требования, как обязательность государственной регистрации в качестве некоммерческой организации, периодическая государственная аккредитация образовательной деятельности по основным образовательным программам, реализуемым в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами или образовательными стандартами раз в шесть (по основным профессиональным образовательным программам) или двенадцать (по основным общеобразовательным программам) лет, необходимость получения лицензии на оказание образовательных услуг, обязанность создания открытых и общедоступных информационных ресурсов, содержащих информацию об их деятельности, при условии аттестации их педагогических и научно-педагогических работников, а также обязанность прохождения мероприятий по контролю и надзору в сфере образования и науки, в том числе проверку соответствия требованиям аккредитационных мероприятий.

Спецификой сферы образования в Российской Федерации можно считать создание специализированных образовательных учреждений профессионального образования, осуществляющих подготовку кадров не только для нужд отдельных отраслей и сфер деятельности, но и для подготовки кадров соответствующих Министерств и ведомств.

Наука, как и образование, имеет универсальный характер, т.е. сосредоточена во всех без исключения отраслях и сферах государственного управления. Но 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) и ее региональных отделений (Дальневосточном, Сибирском, Уральском). Высшим органом управления РАН является общее собрание, которое принимает

устав Академии наук¹, представляет его на утверждение в Правительство Российской Федерации, избирает действительных членов, членов-корреспондентов, иностранных членов Академии наук, президиум и президента РАН.

Кроме того, практически каждая отрасль создает собственный научный комплекс, работающий непосредственно на её нужды (производственная наука), в форме научно-производственных подразделений (институтов), осуществляющих научные разработки в интересах отрасли. Отдельное место в системе научных организаций занимают образовательные организации профессионального образования, в которых трудится большое число ученых страны, которые ведут научные изыскания не только в рамках образовательного профиля своих организаций, но и за его пределами. Кроме того, вузовская наука позволяет подключить к проведению научных исследований обучающихся, что позволяет не только укрепить связи между образованием и наукой и повысить качество образования, но и способствует распространению научных знаний, повышению престижа науки, популяризации достижений науки и техники.

Постановление Правительства РФ от 24.09.2013 № 842 "О порядке присуждения ученых степеней" (в ред. 26.09.2022) служит правовой основой оценки квалификации научных и научно-педагогических работников и содержит критерии, которым должны отвечать диссертации — научно-квалификационные работы, представленные на соискание ученой степени.

В целях обеспечения единой государственной политики в области государственной аттестации научных и научно-педагогических кадров и присуждения ученых степеней действует Высшая аттестационная комиссия Минобрнауки России², состав которой утверждается Правительством Российской Федерации.

Высшая аттестационная комиссия и советы по защите докторских и кандидатских диссертаций (диссертационные советы) осуществляют оценку квалификации научных и научно-педагогических работников и определяют соответствие представленных ими на соискание ученой степени диссертаций установленным критериям. Следует отметить, что в 2021 году внесены существенные изменения в номенклатуру научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени кандидата наук и доктора наук³.

Кроме того, Правительством России утвержден единый ученых званий⁴, которым установлены ученое звание профессора по специальности согласно номенклатуре специальностей научных работников; ученое звание доцента по специальности согласно номенклатуре специальностей научных работников; ученое звание профессора по кафедре образовательного учреждения высшего профессионального и дополни-

¹ Об утверждении устава федерального государственного бюджетного учреждения «Российская академия наук»: постановление Правительства РФ от 27 июня 2014 г. № 589 (в ред. 31.08.2023).

² Об утверждении Положения о Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 26 марта 2016 г. № 237 (06.06.2023).

³ Об утверждении номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, и внесении изменения в Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 ноября 2017 г. № 1093: приказ Минобрнауки России от 24 февраля 2021 г. № 118 (ред. от 24.07.2023).

⁴ Об утверждении единого реестра ученых степеней и ученых званий и Положения о порядке присуждения ученых степеней: постановление Правительства РФ от 30 января 2002 г. № 74 (в ред. 28.09.2018).

тельного профессионального образования; ученое звание доцента по кафедре образовательного учреждения высшего профессионального и дополнительного профессионального образования.

Положение о порядке присвоения ученых званий утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2013 г. № 1139 «О порядке присвоения ученых званий» (в ред. 06.06.2019).

Вопросы присвоения или лишения (восстановления) ученых званий освещаются в изданиях Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и на официальном сайте Высшей аттестационной комиссии Министерства науки и высшего образования Российской Федерации.

Таким образом, содержание государственного управления в данной сфере заключается в том, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации определяют соответствующие приоритетные направления развития образования и науки, обеспечивают формирование системы образовательных и научных организаций, осуществление межотраслевой координации образовательной, научной и научно-технической деятельности, разработку и реализацию образовательных, научных и научно-технических программ и проектов, развитие форм интеграции образования и науки, реализацию достижений науки и техники, внедрение инноваций.

§ 2. Государственное управление в сфере культуры

Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 г. № 808 «Об утверждении основ государственной культурной политики» под понятием **«культура»** предлагает понимать совокупность формальных и неформальных институтов, явлений и факторов, влияющих на сохранение, производство, трансляцию и распространение духовных ценностей (этических, эстетических, интеллектуальных, гражданских и т. д.).

При этом **культурной деятельностью** данный Указ предлагает считать деятельность по созданию, распространению, сохранению, освоению и популяризации культурных ценностей и предоставлению культурных благ в области культурного наследия, литературы, театрального, музыкального, изобразительного, циркового искусства, архитектуры, градостроительства, садово-паркового искусства, дизайна, кинематографии, фотоискусства, средств массовой информации, культурных (творческих) индустрий, народных художественных промыслов и ремесел, культурного досуга, народного художественного творчества, фольклора, нематериального культурного наследия, музейного, архивного, библиотечного дела, эстетического воспитания, художественного образования, педагогической деятельности в сфере культуры, международного культурного сотрудничества.

В соответствии с законодательством Российской Федерации к культурной деятельности в Российской Федерации относятся такие *виды деятельности*, как: выявление, изучение, охрана, реставрация и использование памятников истории и культуры; художественная литература, кинематография, сценическое, пластическое, музыкальное искусство, архитектура и дизайн, фотоискусство, другие виды и жанры искусства; художественные народные промыслы и ремесла, народная культура в таких ее проявлениях, как языки, диалекты и говоры, фольклор, обычаи и обряды, исторические топонимы; самодеятельное (любительское) художественное творчество; музейное дело и коллекционирование; книгоиздание и библиотечное дело, а также иная деятель-

ность, в результате которой сохраняются, создаются, распространяются и осваиваются культурные ценности.

В свою очередь, под *культурными ценностями* понимаются нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты¹.

Правовой основой культурной деятельности в Российской Федерации являются Конституция Российской Федерации (статья 44), Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" (в ред. 30.04.2021), Закон РФ от 15.04.1993 № 4804-1 "О вывозе и ввозе культурных ценностей" (в ред. 08.12.2020), Федеральные законы от 26.05.1996 № 54-ФЗ "О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации" (в ред. 11.06.2021); от 22 августа 1996 г. № 126-ФЗ "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации" (в ред. 01.04.2022); от 25.06.2002 № 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" (в ред. 14.07.2022); от 22.10.2004 № 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации" (в ред. 14.07.2022), другие федеральные законы, Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 317 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие культуры" (в ред. 26.08.2022) и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области культуры.

Государственное управление в области культуры осуществляют Министерство культуры Российской Федерации, Федеральное агентство по делам национальностей, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, а также Федеральное архивное агентство, руководство деятельностью которого осуществляет Президент Российской Федерации. Полномочия Президента России в сфере культуры не ограничиваются руководством Федеральным архивным агентством и утверждением Основ государственной культурной политики. Так, например, Президент РФ принимает участие в управлении сферой культуры с помощью создаваемой системы грантов на реализацию проектов в области культуры, искусства и креативных (творческих) индустрий. Конкурсами на предоставление этих грантов уполномочен заниматься Координационный комитет, полномочия которого установлены положениями Указа Президента РФ от 17.05.2021 № 287 "О создании Президентского фонда культурных инициатив".

Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России)² является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, культурного наследия (в том числе археологического наследия), кинематографии, авторского права и смежных прав и функции по

¹ Попов Л. Л., Мигачев Ю. И. Административное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2019. С. 514.

² О Министерстве культуры Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 590 (в ред. 26.01.2023).

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.

Одной из задач Министерства культуры Российской Федерации является реализация Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года, утверждённой Распоряжением Правительства Российской Федерации № 326-р от 29 февраля 2016 г. (в ред. 30.03.2018). Кроме того, Министерство культуры РФ принимает участие в разработке и реализации отдельных направлений развития культуры, примером которых могут служить "Концепция по развитию исторических поселений, поддержке и популяризации культурных и туристских возможностей, развитию экономики культурного наследия на период до 2030 года" (утв. Минкультуры России)¹, Федеральный проект «Цифровая культура»², Федеральный проект «Культурная среда»³ и другие.

Федеральное архивное агентство (Росархив)⁴ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства, а также по контролю, оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в этой сфере. Росархив утверждает порядок государственного учета документов Архивного фонда Российской Федерации, а также положение о ведении Государственного реестра уникальных документов Архивного фонда Российской Федерации.

Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН России)⁵ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

— по выработке и реализации государственной национальной политики, государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, а также по нормативно-правовому регулированию и оказанию государственных услуг в сфере государственной национальной политики, социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации;

— по осуществлению мер, направленных на укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации), обеспечение межнационального согласия, этнокультурного развития народов Российской Федерации, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации;

— по разработке и реализации государственных и федеральных целевых программ в сфере межнациональных отношений;

¹ URL: <https://culture.gov.ru/documents/kontseptsiya-po-razvitiyu-istoricheskikh-poseleniy-podderzhke-i-populyarizatsii-kulturnykh-i-turists/> // Официальный сайт Министерства культуры России (дата обращения: 04.09.2022).

² URL: <https://culture.gov.ru/about/national-project/digital-culture/> — Официальный сайт Министерства культуры России. (дата обращения: 04.09.2022).

³ URL: <https://culture.gov.ru/about/national-project/cultural-environment/> // Официальный сайт Министерства культуры России (дата обращения: 04.09.2022).

⁴ Вопросы Федерального архивного агентства : указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293 (в ред. 30.12.2022).

⁵ О Федеральном агентстве по делам национальностей : постановление Правительства РФ от 18 апреля 2015 г. № 368 (в ред. 24.03.2023).

- по взаимодействию с национально-культурными автономиями, казачьими обществами и иными институтами гражданского общества;
- по контролю за реализацией государственной национальной политики;
- по осуществлению государственного мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений;
- по профилактике любых форм дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности;
- по предупреждению попыток разжигания расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды.

Следует отметить, что органы исполнительной власти не вправе утверждать репертуары театров, киностудий и других объектов культуры, а также утверждать сценарии кинофильмов и постановочные планы театров, или регулировать выставочную политику музеев, библиотек и других учреждений культуры. 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. Так, например, с 1 сентября 2021 года в соответствии с положениями Постановления Правительства РФ от 08.09.2021 № 1521 "О социальной поддержке молодежи в возрасте от 14 до 22 лет для повышения доступности организаций культуры" (в ред. 21.05.2022) вступила в действие программа, в соответствии с которой молодежь получила возможность использовать бюджетное финансирование на посещение отдельных культурных мероприятий — таких, как музеи, театры и концертные организации, оплачивая их «пушкинской картой»¹.

При этом Министерство культуры Российской Федерации осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, в том числе с Министерством просвещения Российской Федерации и Министерством науки и высшего образования Российской Федерации при выработке государственной политики и нормативно-правовом регулировании в сфере образования в области культуры и искусства, а также с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области культуры относятся:

- 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;

¹ Об утверждении Правил предоставления субсидии акционерному обществу «Почта Банк» на финансовое обеспечение реализации в Российской Федерации программы социальной поддержки молодежи в возрасте от 14 до 22 лет для повышения доступности организаций культуры : постановление Правительства РФ от 17 августа 2021 г. № 1357 (в ред. 21.05.2022).

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 за исполнением 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.

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).

Полномочия органов местного самоуправления по реализации государственной культурной политики определены положениями статьи 40 Основ законодательства Российской Федерации о культуре.

Отдельными полномочиями по административно-правовому регулированию отношений в сфере культуры наделены органы внутренних дел, должностные лица которых могут возбуждать дела об административных правонарушениях в сфере культуры, среди которых следует отметить такие, как статья 7.12 КоАП РФ «Нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав», 7.13 «Нарушение требований законодательства об охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации», 7.15 «Проведение археологических полевых работ без разрешения», 7.15.1 «Незаконный оборот археологических предметов» и некоторые другие.

§ 3. Государственное управление здравоохранением

Статьей 41 Конституции Российской Федерации определено, что в Российской Федерации каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. При этом законодательство предлагает следующее определение понятию **здоровье** — состояние физического, психического и социального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства функций органов и систем организма¹.

В свою очередь, **здравоохранение**, или охрана здоровья, это система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе 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 помощи². При этом наряду с лечебной и профилактической работой система здравоохранения осуществляет государственный санитарно-эпидемиологический надзор в масштабе страны, а также дает разрешения на использование лечебных препаратов.

Правовой основой управления в области здравоохранения являются Конституция Российской Федерации, Закон РФ от 02.07.1992 № 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" (в ред. 30.12.2021), Федеральные

¹ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (в ред. 24.07.2023).

² Там же. Статья 2.

законы от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» (в ред. 14.07.2022); от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ "О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности" (в ред. 02.07.2021); от 08.01.1998 № 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах" (в ред. 08.12.2020); от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (в ред. 02.07.2021); от 12.04.2010 № 61-ФЗ "Об обращении лекарственных средств" (в ред. 14.07.2022); от 29.11.2010 № 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации" (в ред. 14.07.2022); от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" (в ред. 14.07.2022); от 23.02.2013 № 15-ФЗ "Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма, последствий потребления табака или потребления никотинсодержащей продукции" (в ред. 30.12.2020), другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области здравоохранения.

Государственное управление в сфере здравоохранения осуществляет Министерство здравоохранения Российской Федерации, находящаяся в его ведении Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, а также Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральное медико-биологическое агентство, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации.

Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России)¹ 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, включая вопросы организации профилактики заболеваний, в том числе 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

¹ Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 (в ред. 18.05.2023).

и дополнительного профессионального медицинского и фармацевтического образования и предоставление услуг в области курортного дела.

*Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор)*¹ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения.

*Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)*² является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав потребителей, здорового питания, в области организации питания, обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, контактирующих с пищевыми продуктами, разработке и утверждению государственных санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, а также по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей.

Особое значение и важность полномочия Роспотребнадзора приобрели в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), и выработкой в этой связи комплекса мер, направленных на приобретение коллективного иммунитета и сохранение здоровья населения Российской Федерации³.

*Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА России)*⁴ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда (в том числе при подготовке и выполнении космических полетов, проведении водолазных и кессонных работ), организации медико-биологического обеспечения спортсменов спортивных сборных команд Российской Федерации, по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения, включая оказание медицинской помощи, организацию деятельности службы крови, по государственному контролю за обеспечением безопасности донорской крови и ее компонентов, а также по осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда (в том числе при подготовке и выполнении космических полетов, проведении водолазных и кессонных работ) и на отдельных территориях Российской Федерации, в том числе на объектах и территориях закрытых административно-территориальных образований, по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации, в том числе функции по медико-санитарному обеспечению работников обслуживаемых организаций и населения обслуживаемых территорий (включая предоставление услуг в области курортного дела, организацию

¹ Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323 (в ред. 13.10.2022).

² Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека : постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 (в ред. 05.10.2023).

³ Письмо Роспотребнадзора от 10 марта 2020 г. № 02/3853-2020-27 «О мерах по профилактике новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» (вместе с «Рекомендациями по профилактике новой коронавирусной инфекции (COVID-19) среди работников»).

⁴ О Федеральном медико-биологическом агентстве : постановление Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 206 (в ред. 28.07.2022).

проведения судебно-медицинской и судебно-психиатрической экспертиз, трансплантацию органов и тканей человека) и организации медико-социальной экспертизы работников обслуживаемых организаций и населения обслуживаемых территорий.

Отдельными полномочиями в сфере охраны здоровья граждан наделены сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, которые не только оказывают первую медицинскую помощь гражданам, но и уполномочены составлять протоколы по делам об административных правонарушениях, посягающих на здоровье граждан, среди которых следует выделить статьи 6.1.1 КоАП РФ «Побои», 6.3 «Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения», 6.8 «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», 6.24 «Нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака, потребления никотинсодержащей продукции или использования кальянов на отдельных территориях, в помещениях и на объектах» и некоторые другие.

Среди основных принципов охраны здоровья — доступность и качество медицинской помощи; недопустимость отказа в ней; приоритет интересов пациента при ее оказании, а также охраны здоровья детей и профилактики. При этом законодательство закрепляет обязанность граждан заботиться о сохранении своего здоровья.

К полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере охраны здоровья относятся:

- проведение единой государственной политики в сфере охраны здоровья;
- организация системы санитарной охраны территории Российской Федерации;
- организация, обеспечение и осуществление федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора;
- реализация мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях, ликвидацию медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций, информирование населения о медико-санитарной обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и о принимаемых мерах;
- лицензирование отдельных видов деятельности в сфере охраны здоровья;
- организация и осуществление контроля в сфере охраны здоровья, в том числе за соблюдением требований технических регламентов в сфере охраны здоровья;
- организация оказания гражданам первичной медико-санитарной помощи, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи и паллиативной медицинской помощи медицинскими организациями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти;
- организация проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований в медицинских организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти;
- организация оказания медицинской помощи в рамках клинической апробации методов профилактики, диагностики, лечения и реабилитации медицинскими организациями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти;
- организация медико-биологического обеспечения спортсменов спортивных сборных команд Российской Федерации, а также ряд других.

В основу размещения учреждений здравоохранения в целях удобства для населения положен территориальный принцип. Он дополнен отраслевым принципом —

ряд ведомств имеют свои медицинские комплексы: системы Министерства обороны, МВД России, ФСБ, МЧС РФ и некоторых других.

Самостоятельным направлением деятельности государственной системы здравоохранения является обеспечение *санитарно-эпидемиологического благополучия населения* — состояния здоровья населения, среды обитания человека, при котором отсутствует вредное воздействие факторов среды обитания на человека и обеспечиваются благоприятные условия его жизнедеятельности.

Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения обеспечивается посредством:

- профилактики заболеваний в соответствии с санитарно-эпидемиологической обстановкой и прогнозом ее изменения;

- выполнения санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий и обязательного соблюдения гражданами, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами санитарных правил как составной части осуществляемой ими деятельности;

- государственного санитарно-эпидемиологического нормирования;

- федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора;

- обязательного подтверждения соответствия продукции санитарно-эпидемиологическим требованиям в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о техническом регулировании;

- лицензирования видов деятельности, представляющих потенциальную опасность для человека;

- государственной регистрации потенциально опасных для человека химических и биологических веществ, отдельных видов продукции, радиоактивных веществ, отходов производства и потребления, а также впервые ввозимых на территорию Российской Федерации отдельных видов продукции;

- проведения социально-гигиенического мониторинга;

- научных исследований в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- формирования и ведения открытых и общедоступных федеральных информационных ресурсов, направленных на своевременное информирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан о возникновении инфекционных заболеваний, массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), состоянии среды обитания и проводимых санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятиях;

- мер по гигиеническому воспитанию и обучению населения и пропаганде здорового образа жизни;

- мер по привлечению к ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- создания, эксплуатации и развития федеральной государственной информационной системы сведений санитарно-эпидемиологического характера, обеспечивающей получение информации, характеризующей санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

§ 4. Государственное управление в сфере социальной защиты населения

В соответствии со статьей 7 Конституции Российской Федерации 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 Российской Федерации гарантирует каждому 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.

Социальная защита граждан является функцией государства и предусматривает: реализацию права граждан на социальное обеспечение органами государственной власти и органами местного самоуправления; совершенствование механизмов и институтов социальной защиты граждан; охрану их жизни и здоровья, а также иные меры, направленные на создание условий жизни и деятельности, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации и нормам международного права.

Важным слагаемым социальной защиты является социальное обслуживание, которое представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, среди которых выделяют: пенсионеров, инвалидов, детей, оставшихся без попечения родителей, малообеспеченных граждан, безработных. Социальное обслуживание предполагает оказание социальных услуг, под которыми понимается «действие или действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности».

Таким образом, реализация социальной защиты граждан как область государственной деятельности включает в себя такие вопросы, как пенсионное обеспечение, обеспечение по государственному социальному страхованию, страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний, выплату пособий, установление инвалидности, деятельность учреждений социального обслуживания и государственной службы медико-социальной экспертизы, установление стандартов оказания социальных услуг, а также ряд других, связанных с социальным обеспечением населения.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации вопросы социальной защиты населения в Российской Федерации регулируются Трудовым кодексом Российской Федерации № 197-ФЗ от 30 декабря 2001 г. (в ред. 14.07.2022); Законом Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» (в ред. 08.12.2020); Федеральными законами от 12.01.1995 № 5-ФЗ "О ветеранах" (в ред. 04.08.2022); от 24.11.1995 № 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (в ред. 29.11.2021); от 21.12.1996 № 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей" (в ред. 14.07.2022); от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования" (в ред. 14.07.2022); от 17.07.1999 № 178-ФЗ "О государственной социальной помощи" (в ред. 28.05.2022); от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ

"О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" (в ред. 08.03.2022); от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" (в ред. 14.07.2022); от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ "О страховых пенсиях" (в ред. 14.07.2022); от 28.12.2013 № 442-ФЗ "Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации" (в ред. 11.06.2021); от 08.06.2015 № 139-ФЗ "О гарантиях социальной защиты отдельных категорий граждан", другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в данной области.

Общее руководство в сфере социальной защиты и социального обеспечения осуществляет Правительство Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (п. «в» ч. 1 ст. 114) Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения. Статьи 14, 15 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" устанавливают его полномочия в области социального обеспечения, а также защиты семьи и детства.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (Минтруд России)¹ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии, труда, уровня жизни и доходов, оплаты труда, пенсионного обеспечения, включая негосударственное пенсионное обеспечение, социального страхования (за исключением обязательного медицинского страхования), включая вопросы тарифов по страховым взносам, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости населения и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы, социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, граждан пожилого возраста и ветеранов, граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, социального обслуживания населения, оказания протезно-ортопедической помощи, реабилитации инвалидов, проведения медико-социальной экспертизы, по разработке и организации внедрения и консультативно-методическому обеспечению мер, направленных на предупреждение коррупции в организациях, по контролю за выполнением этих мер, по методическому обеспечению мер, направленных на развитие муниципальной службы, а также по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности.

Федеральная служба по труду и занятости (Роструд)² является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости, альтернативной гражданской службы, специальной оценки условий труда и социальной защиты населения, оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров, а также по предоставлению

¹ Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 610 (в ред. 16.02.2023).

² Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости : постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 324 (в ред. 15.12.2021).

социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации для социально незащищенных категорий граждан.

В соответствии с законодательством Российской Федерации к полномочиям федеральных органов исполнительной власти в области реализации социальной защиты граждан относится координация деятельности и методическое обеспечение социальных служб; лицензирование деятельности по социальному обеспечению; разработка и принятие государственных стандартов социального обслуживания и государственный контроль и надзор за их соблюдением; установление единой федеральной системы статистического учета и отчетности в области социального обслуживания; создание, управление и обеспечение деятельности учреждений социального обслуживания, находящихся в федеральной собственности; организация и координация научных исследований в области социального обслуживания, а также развитие международного сотрудничества в области социального обслуживания.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют полномочия в области социальной защиты населения вне полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

§ 5. Государственное управление в сфере физической культуры, спорта и туризма

Развитие физической культуры, спорта и туризма является приоритетной задачей государственной политики на современном этапе и состоит, прежде всего, в создании условий для привлечения детей, подростков и молодежи к активному образу жизни, их оздоровления, повышения уровня физической подготовленности населения, профилактики правонарушений.

В соответствии с действующим законодательством, **спорт** — это сфера социально-культурной деятельности как совокупность видов спорта, сложившаяся в форме соревнований и специальной практики подготовки человека к ним. **Физическая культура** — часть культуры, представляющая собой совокупность ценностей, норм и знаний, создаваемых и используемых обществом в целях физического и интеллектуального развития способностей человека, совершенствования его двигательной активности и формирования здорового образа жизни, социальной адаптации путем физического воспитания, физической подготовки и физического развития¹.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.09.2021 № 1661 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие физической культуры и спорта" и о признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации" (в ред. 11.08.2022), а распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2020 № 3081-р утверждена Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2030 года.

Правовые, организационные, экономические и социальные основы деятельности в области физической культуры и спорта в Российской Федерации определяются Федеральным законом от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации" (в ред. 06.03.2022), Указами Президента РФ, Постановлениями Правительства России (например, Постановление Правительства РФ

¹ О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ (в ред. 24.06.2023).

от 16.12.2013 № 1156 (в ред. 25.06.2022) «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований»), нормативно-правовыми актами федеральных органов исполнительной власти (например, Приказ Минспорта России от 21.11.2017 № 1007 «Об утверждении концепции развития студенческого спорта в Российской Федерации на период до 2025 года»), а также законами и подзаконными актами субъектов РФ.

Одним из направлений государственной политики в сфере физической культуры и спорта является формирование оптимальной отраслевой модели 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.

Так, в сфере физической культуры и спорта реализуется несколько значимых межотраслевых программ, среди которых можно выделить Межотраслевую программу развития школьного спорта (утв. Приказом Минспорта России № 970, Минпросвещения России № 639 от 25.11.2019), Межведомственную программу "Плавание для всех" (утв. Минспортом России, Минпросвещения России, Минобрнауки России, Всероссийской федерацией плавания) и др.

Министерство спорта Российской Федерации (Минспорт России)¹ 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.

В рамках приоритетного направления по развитию системы антидопингового обеспечения предусматриваются:

совершенствование правовых механизмов противодействия применению допинга в спорте в части установления специального регулирования в отношении международных обязательств Российской Федерации в области борьбы с допингом, международного сотрудничества, правовой помощи по делам о нарушении антидопингового законодательства других стран, а также приведения внутренних регламентирующих документов общероссийских спортивных федераций в соответствие с требованиями международных и общероссийских антидопинговых правил и стандартов;

усиление механизмов контроля и системы мониторинга антидопинговой политики субъектов Российской Федерации, тренировочных процессов спортивных сборных команд Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

расширение практики тестирования спортсменов в соревновательный и внесоревновательный периоды на федеральном и региональном уровнях системы спортивной подготовки при строгом соблюдении требований положений Всемирного антидопингового кодекса и международных стандартов;

совершенствование системы подготовки врачей по спортивной медицине в части предотвращения допинга в спорте и борьбы с ним.

Отдельными полномочиями в сфере физической культуры, спорта и туризма наделены органы внутренних дел, которые не только участвуют в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении спортивных меро-

¹ О Министерстве спорта Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 607 (в ред. 13.07.2023).

приятый, но также уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях по статьям 6.18 КоАП РФ «Нарушение установленных законодательством о физической культуре и спорте требований о предотвращении допинга в спорте и борьбе с ним», 6.22 «Нарушение установленных законодательством о физической культуре и спорте требований к положениям (регламентам) об официальных спортивных соревнованиях», 20.31 «Нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований», 20.32 «Нарушение правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований».

Особое место в социально-культурной сфере в настоящее время занимает развитие такого направления, как туризм. Под **туризмом** при этом понимаются временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в лечебно-оздоровительных, рекреационных, познавательных, физкультурно-спортивных, профессионально-деловых и иных целях без занятия деятельностью, связанной с получением дохода от источников в стране (месте) временного пребывания¹.

Конституцией Российской Федерации закреплены право на свободу передвижения граждан (ст. 27) и право на отдых (ст. 37). Явление туризма представляет собой возможность одновременной реализации данных прав, относящихся к различным группам — личным и социально-экономическим. При этом реализация данного права может осуществляться в различных формах, образующих разновидности современного туризма.

Правовой основой государственного управления в области туризма, помимо Конституции Российской Федерации, являются Федеральные законы от 15.08.1996 № 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" (в ред. 14.07.2022); от 24.11.1996 № 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" (в ред. 28.05.2022); от 22.07.2005 № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" (в ред. 26.03.2022), другие федеральные законы, Указы Президента РФ от 31.07.2022 № 512 "Об утверждении Морской доктрины Российской Федерации"; от 20.10.2022 № 759 "О некоторых вопросах государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности", Распоряжение Правительства РФ от 05.05.2018 № 872-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 — 2025 годы)"» (в ред. 11.07.2019), Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года» (в ред. 07.02.2022), и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области туризма.

Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России)² в настоящее время осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере туризма и туристской деятельности, координации деятельности по реализации приоритетных направлений государственного регулирования туристской деятельности в Российской Федерации, оказанию государственных услуг, управлению государ-

¹ Об основах туристской деятельности в Российской Федерации : федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ (в ред. 13.06.2023).

² О Министерстве экономического развития Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 (в ред. 22.02.2023).

ственным имуществом, а также правоприменительные функции в сфере туризма и туристской деятельности.

Кроме того, Минэкономразвития России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим федеральный государственный контроль (надзор) за деятельностью аккредитованных организаций, осуществляющих классификацию гостиниц, классификацию горнолыжных трасс, классификацию пляжей, федеральный государственный контроль (надзор) за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма, а также федеральный государственный контроль (надзор) за деятельностью организаций, включенных в реестр организаций, уполномоченных на проведение аттестации инструкторов-проводников.

Таким образом, в Российской Федерации функционирует многоуровневая система управления делами в сфере спорта, туризма и физической культуры. Главной задачей государственных органов управления в данной сфере является предоставление населению возможностей для активных занятий физической культурой и спортом, развитие внутреннего и внешнего туризма, а также создание комфортных условий для занятия спортом. Привлечение широких масс населения к занятиям физической культурой, улучшение состояние здоровья населения и успехи на международных состязаниях являются бесспорным доказательством жизнеспособности и духовной силы любой нации, а также ее военной и политической мощи.

ГЛАВА 23. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

§ 1. Государственное управление обороной

Основой правового регулирования в сфере обороны страны является, прежде всего, Федеральный закон «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (далее — Закон об обороне)¹, принятый во исполнение Конституции РФ в 1996 году.

При этом следует отметить наличие целого ряда нормативных правовых актов в данной области, что обусловлено чрезвычайной важностью рассматриваемой сферы государственного управления. Так, наряду с названным законом, немаловажную роль играют также законы: «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в России» от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и другие, а также ряд подзаконных нормативных правовых актов, например, «Военная доктрина России»², Указы Президента РФ: «Об утверждении Положения о военно-транспортной обязанности» от 2 октября 1998 г. № 1175; «Вопросы военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами» от 10 сентября 2005 г. № 1062; «Об утверждении Основ государственной политики России в области военно-морской деятельности на период до 2030 года» от 20 июля 2017 г. № 327; «Об Основах государственной политики России в области ядерного сдерживания» от 2 июня 2020 г. № 355, Постановления Правительства РФ: «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» от 16 августа 2004 г. № 1082; «Об утверждении Положения о военных учебных центрах при федеральных государственных образовательных организациях высшего образования и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства России» от 3 июля 2019 г. № 848; «О составе, порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования России в области обороны страны и безопасности государства, а также порядке внесения изменений в такую схему» от 26 ноября 2012 г. № 1220 и другие.

Закон об обороне дает довольно емкое ее понятие, определяя оборону как систему политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженную защиту России, целостности и неприкосновенности ее территории (ст. 1).

Из предложенного законодателем определения обороны видно, что государственное управление в указанной сфере должно быть много векторным. Эффективность государственного управления в сфере обороны детерминируется качеством правовой регламентации полномочий и функций органов власти всех уровней, сил и средств, привлекаемых для обороны, прав и обязанностей юридических и физических лиц в данной области, и, конечно, ответственности за нарушения законодательства в сфере обороны.

Оборону государства осуществляют, прежде всего, Вооруженные Силы Российской Федерации (далее — Вооруженные Силы), созданные именно с этой целью. Однако привлекаются и другие органы — войска национальной гвардии РФ, а по отдельным задачам — такие органы, как СВР России, ФСБ России, ФСО России, воен-

¹ Об обороне : федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 13.06.2023).

² Военная доктрина Российской Федерации : утв. Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

ная прокуратура, военные следственные органы Следственного комитета РФ, спасательные воинские формирования МЧС России и другие.

Названные органы выполняют задачи в области обороны в соответствии с Планом применения Вооруженных Сил, сведения, содержащиеся в котором относятся к государственной тайне.

В 2014 году Президентом РФ утверждена Военная доктрина, определяющая основные положения военной политики и военно-экономического обеспечения обороны России. Военная доктрина легла в основу Указов Президента РФ: «Концепции внешней политики» от 30 ноября 2016 г. № 640; «Основ государственной политики в области гражданской обороны на период до 2030 года» от 20 декабря 2016 г. № 696; «Основ государственной политики в области военно-морской деятельности на период до 2030 года» от 20 июля 2017 г. № 327; «Стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года» от 16 октября 2019 г. № 501 и других стратегически важных документов.

В Военной доктрине определен понятийно-категориальный аппарат, который принимается за основу в других нормативных правовых актах в сфере обороны государства.

В частности, под военной безопасностью государства понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризующееся отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять.

Важным здесь является именно то, что даже при отсутствии реальной военной угрозы для России, в государстве должны быть созданы все условия для отражения возможной военной угрозы в будущем, ведь создание действенной системы военной безопасности — процесс длительный и планомерный, который невозможно осуществить в экстремально короткие сроки.

Военная угроза характеризуется не только состоянием внешне государственных отношений, при которых возникает реальная возможность возникновения военного конфликта, это и внутригосударственные отношения, которые диктуют необходимость противостояния террористическим и другим сепаратистским организациям.

В этой связи государству необходимо поддерживать способность Вооруженных Сил и других войск, органов государственной власти и организаций к выполнению мобилизационных планов. Это называется мобилизационной готовностью.

Как известно, противостояние военным угрозам, военным и вооруженным конфликтам, требует изысканий экономических ресурсов. В этой связи военно-экономический потенциал страны определяется в большей мере ее экономическим потенциалом.

Важным компонентом военной силы является нахождение государства в «ядерном клубе», а также обладающие ядерным оружием. Обладание таковым играет и сдерживающую роль, открывая над государствами «ядерный зонтик».

Помимо разработки ядерного оружия, существует ряд направлений развития военного потенциала страны. В условиях мировых сдвигов геополитической обстановки, а также технологической эволюции, такими направлениями являются совершенствование средств вооруженной борьбы, развитие военных производств, включая массовое производство новейшего вооружения и военной техники, повышение качественных характеристик связи, строительство военных объектов и их надежная мас-

кировка, подготовка личного состава вооруженных сил, развитие транспортной инфраструктуры. Несмотря на международные запреты¹ и в целом неприятие ведения войн такими средствами, ряд стран по неофициальным данным все же осуществляют разработку химического, биологического и иного оружия массового поражения.

Сказанное свидетельствует о том, что наращивание военной силы современных государств прямо пропорционально нарастанию угроз политико-экономического, социально-культурного, экологического, информационного и иного характера.

По мнению Д. В. Гордиенко, «экономика является материально-технической базой войны»². При этом она же становится причиной вооруженных межгосударственных конфликтов в погоне за обладанием природными, технологическими, людскими, информационными и иными ресурсами, рынками сбыта, стратегическими районами, которые не всегда, к сожалению, удастся приглушить за столом переговоров или посредством вмешательства международных институтов.

Названное обуславливает концепцию военной доктрины государства.

Военная доктрина России определяет основы ее военной политики, под которой понимается деятельность по организации и осуществлению обороны и обеспечению безопасности страны, а также интересов ее союзников.

В частности, военная политика РФ представляет собой деятельность по следующим основным направлениям:

- сдерживание и предотвращение военных конфликтов;
- применение Вооруженных Сил, других войск и органов в мирное время, в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время;
- развитие военной организации;
- строительство и развитие Вооруженных Сил, других войск и органов;
- мобилизационная подготовка и мобилизационная готовность России³.

Необходимость сдерживания и предотвращения военных конфликтов диктуется существующими военными опасностями, как внешними, так и внутренними. Они прямо названы в действующей военной доктрине (раздел II). Основной целью военной политики выступает недопущение военного конфликта, особенно ядерного, как одного из самых опасных его видов. В этой связи необходимо решение ряда многовекторных задач.

В современных условиях межгосударственных отношений глобального и регионального уровня руководство нашей страны нацелено на поддержание Вооруженных Сил, других войск и органов в определенной степени готовности к боевому применению. Одновременно необходимо направить усилия на формирование механизмов международного сотрудничества в сфере противоракетной обороны (далее — ПРО) с целью противодействия попыткам отдельных государств добиться военного превосходства посредством развертывания систем ПРО в различных точках мира.

¹ См., например, ст. 23 Гаагской конвенции 1899 года; Женевский протокол 1925 года; Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 года.

² Гордиенко Д.В. Взаимосвязь войны, политики и экономики. Основы военной экономики. Аналитический доклад. — М., 2008. С. 6. — URL: <https://csef.ru/media/articles/1098/1098.pdf> (дата обращения: 20.06.2022).

³ Военная доктрина Российской Федерации: утв. Президентом Российской Федерации 25 декабря 2014 г. № Пр-2976.

Ряд задач в сфере недопущения военных конфликтов направлены на «ядерное сдерживание», сокращение ракетно-ядерного вооружения, создание механизма контроля за соблюдением международного запрета на разработку и производство биологического (бактериологического) оружия и иного оружия массового поражения. В решении этой задачи усилия России должны быть направлены на расширение круга государств-партнеров за счет стран — участниц БРИКС (Федеративная Республика Бразилия, Российская Федерация, Республика Индия, Китайская Народная Республика и Южно-Африканская Республика), а также усиление взаимодействия в сфере коллективной безопасности со странами Содружества Независимых Государств, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и Шанхайской организации сотрудничества, Республикой Абхазия и Республикой Южная Осетия по укреплению взаимного доверия. Кроме того, нельзя терять позицию равноправия в диалоге с Европейским союзом и НАТО, несмотря на то, что 1 апреля 2014 года министры иностранных дел стран НАТО остановили военное сотрудничество с Россией в рамках программы взаимодействия «Партнёрство во имя мира» по причине присоединения Крыма к России.

Руководством страны также обращено особое внимание на необходимость решения задачи по снижению риска использования информационных и коммуникационных технологий в военно-политических целях, противоречащих международному праву и представляющих угрозу международному миру и безопасности.

С целью решения указанных и иных задач Россия обеспечивает постоянную готовность Вооруженных Сил, других войск и органов к сдерживанию и предотвращению военных конфликтов. Их применение в мирное время осуществляется на основе действующего российского законодательства. При этом обеспечивается готовность к быстрой мобилизации по решению Президента РФ. Важно отметить, что решительное и комплексное применение Вооруженных Сил и других войск осуществляется на основе заблаговременного и постоянного анализа складывающейся военно-политической и военно-стратегической обстановки, в том числе в пределах стран СНГ и ОДКБ, то есть выходя за границы непосредственно России.

Выполнение стоящих перед Вооруженными Силами, другими войсками и органами задач организуется и осуществляется в соответствии с Планом обороны России¹, другими нормативными правовыми актами России и документами стратегического планирования по вопросам обороны.

В военное время Россия оставляет за собой право применять высокоточное оружие, ядерное оружие в ответ на применение против России или ее союзников ядерного и других видов оружия массового поражения, а также оперативно использовать формирования Вооруженных Сил за пределами России в соответствии с международным правом.

Развитие военной организации в рамках реализации военной политики российского государства предполагает совершенствование системы органов государственного и военного управления, включая Вооруженные Силы и другие войска, а также возможность создания специальных формирований исключительно на военное время. Кроме того, к военной организации следует относить и оборонно-промышленный комплекс, на развитие которого в бюджете России закладываются немалые суммы. Так, в опубликованном весной 2021 года в Российской газете интервью с первым за-

¹ О введении в действие Плана обороны Российской Федерации на 2021–2025 годы : указ Президента РФ от 13 ноября 2020 г. № 704.

местителем председателя коллегии Военно-промышленной комиссии РФ А. Ф. Ельчаниновым, называются суммы в 21–22 трлн. рублей на десятилетие¹. В разработке государственной программы вооружений и государственной программы развития оборонно-промышленного комплекса принимают участие различные ведомства, в том числе Министерство обороны РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Военно-промышленная комиссия РФ под председательством Президента России и др.

В военной доктрине отражены основные приоритеты развития военной организации. К таковым относятся:

- совершенствование системы управления военной организацией и повышение эффективности ее функционирования;

- обеспечение необходимой степени укомплектованности, оснащенности и обеспеченности соединений, воинских частей и формирований постоянной готовности и требуемого уровня их подготовки;

- повышение качества подготовки кадров и военного образования, а также наращивание военно-научного потенциала.

Строительство и развитие Вооруженных Сил, других войск и органов, являясь одним из направлений военной политики, обеспечивается на основе институционального подхода, посредством реструктуризации Вооруженных Сил и других войск и органов. Оптимизация должна осуществляться не только изменением состава и штатной численности военных, но, прежде всего, приведением структуры указанных органов в соответствие современным реалиям. Немаловажное значение здесь играет функциональный подход развития Вооруженных Сил и других войск.

Мобилизационная подготовка и мобилизационная готовность России также является одним из направлений военной политики.

Мобилизационная подготовка направлена на подготовку экономики, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления к обеспечению защиты государства от вооруженного нападения и удовлетворению потребностей государства и нужд населения в военное время, решая управленческие задачи, задачи по заблаговременному созданию соответствующей нормативно-правовой базы на военное время, по поддержанию промышленного потенциала страны, по организации восстановительных работ на поврежденных или разрушенных вследствие военных действий объектах, и, конечно, по организации снабжения населения продовольственными и непродовольственными товарами в условиях ограниченных ресурсов в военное время.

Мобилизационная готовность России обеспечивается подготовкой к выполнению в установленные сроки мобилизационных планов. Уровень мобилизационной готовности России зависит от прогнозируемой военной угрозы и характера военного конфликта.

Согласно Федеральному закону от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»², мобилизация в России может быть общей или частичной. При этом законодатель обходит стороной названные категории, не давая их четкой дефиниции. В юридической литературе под

¹ Арсенал под заказ. На новую госпрограмму вооружений выделяют не менее 21 триллиона рублей // Российская газета. 14 апр. 2021 г. № 8430.

² О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации : федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

общей мобилизацией традиционно понимают перевод на организацию военного времени всех сегментов экономики и промышленности, государственного управления и военного дела на всей территории страны. В свою очередь, под частичной мобилизацией понимается мобилизационное развертывание части Вооружённых Сил на определенных территориях и регионах.

Государственное управление обороной осуществляется Президентом РФ, который является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ. Его полномочия, согласно ФЗ об обороне, довольно широки и включают в себя:

1) определение основных направлений военной политики страны и утверждение военной доктрины, Плана обороны и Положения о военном планировании;

2) осуществление руководства Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами;

3) объявление общей или частичной мобилизации, введение военного положения на всей территории России или в отдельных регионах и обеспечение указанного режима, правомочие отдавать приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами РФ о ведении военных действий;

4) принятие решения о привлечении Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению;

5) утверждение ряда документов в области обороны страны, таких как концепция и план строительства и развития Вооруженных Сил, План применения Вооруженных Сил, Мобилизационный план Вооруженных Сил, План мероприятий, выполняемых при нарастании угрозы агрессии против России до объявления мобилизации, План перевода России на условия военного времени, План оперативного оборудования территории России в целях обороны, а также основные показатели Мобилизационного плана экономики России;

6) утверждение государственной программы вооружения и программы ядерных и других специальных испытаний, санкционирование проведения указанных испытаний и другие.

В систему органов государственного руководства военной организацией входит и Правительство России, в полномочия которого входит:

1) осуществление мер по обеспечению обороны;

2) руководство деятельностью подведомственных федеральных органов исполнительной власти по вопросам обороны;

3) разработка и представление в Государственную Думу предложений по расходам на оборону в федеральном бюджете;

4) организация оснащения Вооруженных Сил и других войск по их заказам техникой и другими материальными средствами, энергетическими и другими ресурсами и услугами;

5) организация разработки и выполнения государственной программы вооружения;

6) утверждение государственной программы развития оборонно-промышленного комплекса и организация ее выполнения и другие.

Правительство России также в пределах своих полномочий несет ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов.

Полномочия высшего законодательного органа России в области обороны очерчиваются несколькими строками в ст. 5 Закона об обороне, но они чрезвычай-

но важны. Полномочия обеих палат сводятся к принятию федеральных законов в области обороны и утверждению указов Президента РФ о введении таких специальных административно-правовых режимов, как военное и чрезвычайное положение, а также указов Президента РФ о привлечении Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов с использованием вооружения к выполнению задач не по их предназначению; рассмотрению расходов на оборону, обеспечиваемых федеральным бюджетом; решению вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за ее пределами.

Руководство Вооруженными Силами осуществляет Президент РФ, а управление Вооруженными Силами — министр обороны РФ через Министерство обороны России.

Министерство обороны России (далее — Минобороны России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ функции в этой области, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных Сил и подведомственных Минобороны России организаций¹.

Минобороны России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству и Федеральной службы по техническому и экспортному контролю.

Минобороны России наделено широкими полномочиями, обеспечивающими решение следующих задач:

- 1) выработка и проведение государственной политики в области обороны;
- 2) нормативно-правовое регулирование в области обороны, а также в области деятельности Вооруженных Сил и подведомственных органов, а также координация и контроль деятельности подведомственных органов;
- 3) координация деятельности органов исполнительной власти по вопросам обороны, координация деятельности и строительства войск и воинских формирований;
- 4) координация деятельности войск и воинских формирований по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения;
- 5) организация применения Вооруженных Сил, поддержание их в необходимой готовности и другие.

Министр обороны России осуществляет руководство деятельностью Генерального штаба Вооруженных Сил РФ. Генеральный штаб — это центральный орган военного управления Минобороны России и основной орган оперативного управления Вооруженными Силами.

Генеральный штаб осуществляет управление Вооруженными Силами, организует планирование обороны России, мобилизационную подготовку и мобилизацию в России в пределах полномочий Минобороны России, а также координирует деятельность других войск, воинских и специальных формирований в области обороны².

¹ Вопросы Министерства обороны Российской Федерации : указ Президента РФ от 16 августа 2004 г. № 1082 (ред. от 31.07.2023).

² Вопросы Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации : указ Президента РФ от 23 июля 2013 г. № 631 (ред. от 17.01.2022).

Таким образом, государственное управление обороной включает в себя проведение ряда мер, определенных Конституцией Российской Федерации, Законом об обороне и другими нормативными правовыми актами, направленными на подготовку к вооруженной защите и собственно вооруженную защиту Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Указные меры являются взаимосвязанными и взаимообусловленными.

§ 2. Государственное управление безопасностью

Безопасность является многогранной категорией, имеющей универсальное значение для различных организационно-правовых моделей охраны личности, общества и государства от противоправных посягательств, характеризующей состояние защищенности как внутри государства, так и вовне.

В юридической литературе абсолютно верно отмечается, что «сохранение этой роли требует постоянного внимания российского государства и общества к национальным интересам страны, к ее национальной безопасности»¹.

Так, согласно Конституции России «Российская Федерация принимает меры по поддержанию и укреплению международного мира и безопасности, обеспечению мирного сосуществования государств и народов, недопущению вмешательства во внутренние дела государства (ст. 79.1)»; государственная безопасность, отнесены к исключительному ведению России (п. «м» ст. 71); общественная безопасность и правопорядок, а также экологическая безопасность — к совместному ведению России и ее субъектов (пп. «б», «д» ч. 1 ст. 72)».

Защита государственной безопасности также отражена и в тексте присяги Президента РФ (ч. 1 ст. 81). В его полномочия входит, в частности, назначение на должность и освобождение от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности (п. «д.1» ст. 83) (Совет Федерации осуществляет по данному вопросу консультативные функции (п. «к» ч. 1 ст. 102)), а также формирование Совета Безопасности РФ и руководство им (п. «ж» ст. 83).

Конституция РФ наделяет и органы исполнительной власти во главе с Правительством РФ полномочиями по обеспечению государственной безопасности (п. «д» ч. 1 ст. 114).

На обеспечение безопасности личности направлена также ч. 1 ст. 98 Конституции, согласно которой неприкосновенность Сенаторов РФ и депутатов Государственной Думы заканчивается там, где начинается безопасность других людей.

Во исполнение норм Конституции РФ в России принят целый ряд законодательных и подзаконных правовых актов, направленных на обеспечение безопасности в различных ее проявлениях.

Нормы, регламентирующие обеспечение безопасности, содержатся в таких законах, как Федеральные законы: «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (далее — ФЗ о безопасности); «О безопасности дорожного движения» от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ; «О транспортной безопасности» от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ;

¹ Ниязматова М. А. Административно-правовое регулирование национальной безопасности // Административное и муниципальное право. 2010. № 10. С. 60-63.

«О безопасности критической информационной инфраструктуры России» от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ и многие другие.

Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685, была утверждена «Концепция общественной безопасности в Российской Федерации», и в ней указывается, что «под безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹.

В Указе Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», в пункте 46 закреплено, что «Целями обеспечения безопасности являются защита конституционного строя Российской Федерации, обеспечение её суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности, защита основных прав и свобод человека и гражданина, укрепление гражданского мира и согласия, политической и социальной стабильности в обществе, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества, укрепление законности и правопорядка, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности, традиционных российских духовно-нравственных ценностей от противоправных посягательств, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»². Исходя из содержания Конституции Российской Федерации, законов, нормативно-правовых актов, мы видим, что смысл и суть безопасности, направлено на все сферы деятельности государства, которые закреплены в элементах, образующих безопасность.

К элементам, образующим безопасность, относятся: цели; объект; предмет и субъекты.

Цели безопасности заключаются в защите прав и свобод человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от угроз криминального характера, террористических угроз, в защищенности населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в сохранении гражданского мира, конституционного строя, институтов государственной власти, политической, социальной и экономической стабильности в обществе.

Объектом безопасности являются общественные отношения, личность (её права и свободы), общество (материальные и духовные ценности), государство (конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность), безопасность здоровья населения, экологическая безопасность, безопасность движения и эксплуатации транспорта, безопасность компьютерных информационных процессов и т. д.

Предметом безопасности являются: соответствующие общественные отношения населения государства и общества; социально-демографические группы населения; общественные институты (семья, учреждения здравоохранения, образования и т. д.); организации (формальные и неформальные).

Субъектами безопасности являются: государство; органы государственной власти; граждане; государственные органы, не являющиеся носителями властных полномочий, органы местного самоуправления, общественные объединения, международ-

¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 года № Пр-2685. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400.

ные правительственные и неправительственные организации, субъекты правозащитной деятельности и т. д.

Федеральные органы исполнительной власти выполняют задачи в области обеспечения безопасности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти, наделены полномочиями в сфере безопасности путём: принятия и реализации государственно-властных; исполнительно-распорядительных; организационно-управленческих и контрольно-надзорных решений, связанных с обеспечением безопасности в Российской Федерации.

Федеральная служба безопасности (далее — ФСБ России) — единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации.

Деятельность органов ФСБ России осуществляется по таким направлениям как: борьба с терроризмом; борьба с преступностью; обеспечение информационной безопасности. Иные направления деятельности органов ФСБ России определяются федеральным законодательством.

Для обеспечения безопасности ФСБ России предоставлены такие обязанности как: выявлять, предупреждать, пресекать, раскрывать и расследовать готовящиеся, совершающиеся и совершенные террористические акты, а также добывать информацию о событиях или действиях, создающих угрозу терроризма; выявлять, предупреждать, пресекать, раскрывать и расследовать готовящиеся, совершающиеся и совершенные террористические акты, а также добывать информацию о событиях или действиях, создающих угрозу терроризма; обеспечивать в пределах своих полномочий безопасность объектов оборонного комплекса, атомной энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объектов, а также безопасность в сфере космических исследований, приоритетных научных разработок и т. д.¹

Служба внешней разведки Российской Федерации (далее — СВР России) входит в систему органов обеспечения безопасности государства и представляет собой орган, призванный защищать безопасность личности, общества и государства от внешних угроз.

Основными целями деятельности в этой связи являются:

1) обеспечение руководства страны разведывательной информацией, необходимой им для принятия решений в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической и экологической областях;

2) обеспечение условий, способствующих успешной реализации политики нашего государства в сфере безопасности;

3) содействие экономическому развитию, научно-техническому прогрессу РФ и военно-техническому обеспечению ее безопасности.

Непосредственно СВР осуществляет разведывательную деятельность в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической и экологической сферах, в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с ис-

¹ О федеральной службе безопасности : федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ (ред. от 04.08.2023).

пользованием радиоэлектронных средств и методов за пределами РФ, а также в сфере обеспечения безопасности учреждений России, находящихся за пределами территории РФ, и командированных за пределы территории РФ граждан РФ, имеющих по роду своей деятельности допуск к сведениям, составляющим государственную тайну¹.

Разведывательная деятельность — это деятельность по добыванию и обработке разведывательной информации, т. е. информации о затрагивающих жизненно важные интересы России реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц, а также деятельность по оказанию содействия в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения безопасности страны.

В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699, наделяется такими полномочиями как: 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; 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; принимает в соответствии с федеральным законом меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности; 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 и т.д.

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (далее — 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 и в сфере вневедомственной охраны².

Войска национальной гвардии Российской Федерации являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» на войска национальной гвардии возлагается выполнение таких задач как: участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности; участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом; федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия и в области част-

¹ Ст. 11 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» (ред. от 04.08.2023).

² О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации : указ Президента РФ от 30 сентября 2016 г. № 510 (ред. от 17.07.2023).

ной охранной и частной детективной деятельности, а также за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны и т. д.¹

Федеральная служба охраны Российской Федерации (далее — 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 органов².

Поддержание общественного порядка, предупреждение и пресечение правонарушений, а также обеспечение соблюдения Правил на территориях Московского Кремля, Общенационального мемориала воинской славы, расположенного в Александровском саду, некрополя у Кремлевской стены и в Мавзолее, осуществляет Служба коменданта Московского Кремля Федеральной службы охраны Российской Федерации (далее — СКМК ФСО России) с привлечением государственных органов, участвующих в пределах своих полномочий в обеспечении государственной охраны³.

Отдельными полномочиями в сфере обеспечения безопасности в пределах предоставленных полномочий наделяются и другие федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации, такие как: органы и учреждения арестных домов, исправительных учреждений, следственных изоляторов и изоляторов временного содержания; федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области безопасности осуществляет государственное управление в сфере защиты и охраны Государственной границы; Федеральная служба по финансовому мониторингу; органы военной полиции и военная автомобильная инспекция Вооруженных Сил Российской Федерации и т. д.

Помимо названных задач государства в области обеспечения безопасности, следует отметить еще одно немаловажное направление — это организация мероприятий по нейтрализации межнациональных конфликтов на территории России. Значение данного направления в обеспечении безопасности сложно переоценить, поскольку Россия традиционно является многонациональной страной, и мирное сосуществование ее народов очень важно для обеспечения ее безопасности, ведь расслоение населения по любому признаку, будь то национальность, социальное неравенство или политические взгляды, всегда ослабляет государство, чем создает угрозу его национальной безопасности и суверенитету.

§ 3. Государственное управление внутренними делами

Государственное управление в области внутренних дел осуществляется Министерством внутренних дел РФ (МВД России) и направлено на охрану общественного

¹ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (ред. от 04.08.2023).

² Указ Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» (ред. от 17.05.2023).

³ Приказ ФСО России от 2 марта 2021 г. № 30 «Об утверждении Правил посещения Московского Кремля» (ред. от 16.11.2021).

порядка, обеспечение общественной безопасности, борьбу с преступностью, и в целом, защиту личности, собственности, общества и государства от противоправных посягательств. Сказанным очерчивается предназначение полиции, регламентируемое ФЗ «О полиции»¹.

Положение об МВД России утверждено в 2016 году Указом Президента РФ.² Этим же документом утверждено Типовое положение о территориальных органах МВД России по субъектам России.

В 2016 году руководством страны принято решение о создании Росгвардии с передачей указанному органу части полномочий МВД. В частности, к таковым относятся контрольно-надзорные полномочия в сфере оборота гражданского, служебного и наградного оружия, в сфере осуществления частной детективной и охранной деятельности, в сфере деятельности подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны. Соответствующие подразделения, а также имущество МВД России, были переданы в Росгвардию.

Одновременно с названными изменениями МВД России расширило свой функционал в двух сегментах государственного управления — управление миграцией и осуществление контроля за оборотом наркотиков. Соответственно, расширив при этом свою штатную численность за счет упраздняемых Федеральной миграционной службы России и Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков³.

Область внутренних дел довольно широка, в связи с чем в системе МВД России создан ряд соответствующих подразделений. Согласно п. 13 положения об МВД России, в единую централизованную систему МВД входят: органы внутренних дел (далее — ОВД), включающие в себя полицию; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

Возглавляет МВД министр, назначаемый на должность Президентом России. При подборе кандидатуры на пост министра внутренних дел Президент консультируется с Советом Федерации. У министра имеется ряд заместителей, их количество определяется Президентом России, в настоящее время министр внутренних дел имеет шесть заместителей, включая статс-секретаря, которые курируют различные направления деятельности министерства. Тем не менее, персональная ответственность за деятельность всего министерства возлагается на министра.

Рассмотрим подразделения МВД России, относящиеся к полиции.

Это вернувшиеся в состав МВД России в 2016 году Главное управление по вопросам миграции (далее — ГУВМ) и Главное управление по контролю за оборотом наркотиков (далее — ГУНК МВД России).

Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 04.08.2023).

² Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 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» (ред. от 17.07.2023).

³ Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» (ред. от 15.05.2018).

по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции¹.

Вопросам миграции, в том числе трудовой, уделяется особое внимание в государственном регулировании сферой внутренних дел.

ГУВМ МВД России и его территориальные органы выполняют в рассматриваемом сегменте огромную работу — начиная от регистрационного учета граждан по месту жительства и заканчивая работой по выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории России.

Выдача и замена паспорта гражданина России также осуществляется подразделениями по вопросам миграции МВД России. Кроме выдачи паспорта гражданина РФ, УВМ МВД России осуществляют государственную услугу по оформлению и выдаче паспортов гражданина РФ, удостоверяющих личность гражданина России за пределами территории России.

Загранпаспорт является документом, по которому граждане РФ могут осуществить свое право на выезд из России и въезд в нее (ч. 1 ст. 6 ФЗ «О порядке выезда из России и въезда в Российскую Федерацию»). Загранпаспорт выдается сроком на пять лет, а загранпаспорт, содержащий электронный носитель информации, — на десять лет. Законодательством РФ в настоящее время разрешено иметь два загранпаспорта с разным сроком действия, и, соответственно, содержащим электронный носитель информации и не содержащим такого носителя информации.

В полномочия ГУВМ МВД России и его территориальных органов, помимо названного, входит²:

- предоставление статуса вынужденного переселенца и продление срока его действия;
- оформление свидетельства участника Государственной программы переселения соотечественников;
- лицензирование деятельности по трудоустройству граждан РФ за границей;
- выдача разрешения на временное проживание и вида на жительство;
- осуществление миграционного учета;
- оформление приглашения на въезд в РФ;
- признание беженцем и предоставление временного убежища в РФ;
- оформление и выдача беженцу проездного документа, содержащего электронный носитель информации
- оформление, выдача, продление срока действия и восстановление визы и др.

Согласно п. 33 ст. 12 Федерального закона «О полиции» полиция обязана «участвовать в осуществлении контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, вы-

¹ Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 01.04.2023).

² Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 01.04.2023).

езда из Российской Федерации, транзитного проезда через территорию Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников». Реализуя свои обязанности, полиция, руководствуясь принципом законности, должна строго соблюдать действующее законодательство.

Выявление и пресечение каналов незаконной миграции, фактов использования поддельных документов и миграционных карт, поддержание паспортно-визового режима являются целями и задачами профилактических мероприятий полиции.

Для выявления нарушений паспортно-визового режима, правил привлечения и использования иностранной рабочей силы, других правонарушений ежегодно проводится несколько этапов широкомасштабных оперативно-профилактических мероприятий. Подразделения органов внутренних дел совместно с другими правоохранительными органами и заинтересованными ведомствами проверяют квартиры и частные жилые строения, гостиницы, общежития, предприятия и организации, вокзалы и автостанции, места стоянок авто-транспорта, рынки.

Вопросы привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан также урегулированы законодательством Российской Федерации. Эта процедура призвана исключить случаи незаконного нахождения на территории России в качестве трудовых мигрантов, находящихся в международном розыске преступников, лиц, имеющих опасные заболевания и иных категорий граждан, пребывание которых на территории Российской Федерации является нежелательным.

ГУВМ МВД России и его территориальные органы занимаются такими направлениями, как:

1. Контроль за соблюдением миграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства при въезде в Российскую Федерацию.
2. Регистрация и документирование иностранных граждан при въезде и пребывании на территории нашей страны.
3. Осуществление контроля за иностранными гражданами по месту их пребывания (проживания), осуществлением трудовой деятельности, получением образования.
4. Контроль за законностью и обеспечением правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы.
5. Обеспечение безопасности дорожного движения и контроль за иностранными гражданами при их передвижении по автомобильным дорогам в России.
6. Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в местах пребывания (проживания) иностранных граждан.
7. Депортация и выдворение иностранных граждан за пределы территории Российской Федерации.

В целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также жизненных интересов населения, на территории Российской Федерации осуществляются различные мероприятия, направленные на противодействие нелегальной миграции, в частности, усиление иммиграционного контроля за соблюдением режима пребывания и осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации, привлечение виновных в нарушении миграционного законодательства к установленной законом ответственности, усиление информационной и разъяснительной работы с гражданами, работодателями для предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации.

В сфере противодействия наркопреступности ОВД решают важнейшую задачу государства по уничтожению инфраструктуры организованной контрабанды и поста-

вок на территорию России крупных партий наркотиков, а также по борьбе с распространением наркотиков внутри страны.

ГУНК МВД России — самостоятельное структурное подразделение полиции, которое осуществляет функции МВД России по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в области противодействия их незаконному обороту. ГУНК МВД России и его территориальные органы осуществляют также контрольно-надзорные полномочия в указанной сфере.

Стратегия государственной антинаркотической политики РФ до 2030 года предусматривает меры, как по совершенствованию законодательства в сфере оборота наркотиков и усилении ответственности за их незаконный оборот, так и по созданию системы мониторинга наркоситуации в целом по России и в отдельных регионах, позволяющей использовать механизмы раннего выявления незаконного оборота наркотиков.

Постановлением Правительства РФ установлен Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в России¹, который постоянно пополняется в связи появлением все новых и новых схем их синтеза и культивирования.

Борьба с незаконным оборотом наркотиков является, по сути, борьбой за здоровье населения страны и поэтому выступает одним из приоритетных направлений деятельности полиции, являясь при этом объектом особого внимания со стороны Президента России, Совета Безопасности РФ и других высших органов государственной власти.

Основные усилия правоохранительных органов России в рассматриваемом сегменте сосредоточены не только на пресечении каналов контрабанды наркотиков, но подрыве ее экономических основ, а также ликвидации наркопроизводства и сетевых схем сбыта подконтрольных веществ. К основным задачам ГУНК и его территориальных органов относится предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших.

В структуре центрального аппарата МВД России осуществляет свою работу Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения (далее — ГУОБДД МВД России).

Территориальные органы Госавтоинспекции осуществляют свою деятельность в соответствии с Конституцией России, ФЗ «О безопасности дорожного движения»² и другими законами, а также подзаконными нормативными правовыми актами, в числе которых Приказ МВД России от 23.08.2017 № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел России государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства России в области безопасности дорожного движения».

¹ Постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации» (ред. от 10.07.2023).

² Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (ред. от 14.04.2023).

Вся деятельность подразделений безопасности дорожного движения направлена на охрану жизни, здоровья и имущества граждан, защиту их прав и законных интересов, а также защиту интересов общества и государства путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий. В этих целях в 2018 году в рамках стратегического планирования распоряжением Правительства РФ была утверждена Стратегия безопасности дорожного движения в России на 2018-2024 годы¹.

Надзор за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства России о безопасности дорожного движения осуществляется в соответствии с законодательством России подразделениями Госавтоинспекции, которая входит в систему МВД России, а безопасности дорожного движения в Вооруженных Силах — военной автомобильной инспекцией Вооруженных Сил.

Еще одним подразделением центрального аппарата МВД России, участвующим в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, является Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов России (далее — ГУОООП МВД России).

ГУОООП МВД России курирует деятельность таких подразделений, как участковые уполномоченные полиции, подразделения по делам несовершеннолетних, центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей, подразделения по исполнению административного законодательства и осуществления административного надзора, патрульно-постовая служба полиции, изоляторы временного содержания, специальные приемники и подразделения охранно-конвойной службы. Названные подразделения осуществляют функции в области обеспечения безопасности граждан и правопорядка в общественных местах, в том числе при проведении публичных и массовых мероприятий, проводят профилактическую работу по предупреждению преступлений и административных правонарушений, осуществляют производство по делам об административных правонарушениях и административный надзор и другие функции. Работа ряда подразделений связана с принудительным содержанием граждан — от заключенных под стражу лиц до лиц, подвергнутых административному аресту, несовершеннолетних, направляемых в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей, а также лиц, подлежащих административному выдворению, депортации или реадмиссии.

Главное управление по противодействию экстремизму (далее — ГУПЭ МВД России) представляет собой самостоятельное структурное подразделение полиции, входящее в центральный аппарат МВД России. Основным направлением деятельности является противодействие экстремистской деятельности и терроризму.

В современных условиях данное направление деятельности имеет ярко выраженную внешнеполитическую окраску, масштабируется прямо пропорционально распространению экстремистских настроений и расширению географии терроризма.

Деятельность ГУПЭ и его территориальных органов построена на взаимодействии подразделений МВД с органами исполнительной власти, в том числе ФСБ России, по вопросам противодействия экстремистской деятельности и терроризму.

Главное управление собственной безопасности (далее — ГУСБ МВД России) и его территориальные органы — самостоятельное структурное оперативное подраз-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 08 января 2018 г. № 1-р «Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018-2024 годы».

деление, обеспечивающее и осуществляющее в пределах компетенции функции в сферах обеспечения собственной безопасности, противодействия коррупции в системе МВД России, государственной защиты сотрудников ОВД, федеральных государственных гражданских служащих и их близких.

Указанные подразделения также разрабатывают и реализуют меры обеспечения собственной безопасности в системе МВД России, направленные на предотвращение проникновения в подразделения, находящиеся в оперативном обслуживании, лиц, преследующих противоправные цели. Кроме того, осуществляют предупреждение, выявление и пресечение правонарушений сотрудников, гражданских служащих и работников системы МВД России, выявляют их коррупционные связи, а также осуществляют профилактическую работу в рассматриваемом сегменте.

Главное управление на транспорте (далее — ГУТ МВД России) — это также относительно самостоятельное подразделение центрального аппарата МВД России. Имеет территориальные подразделения на уровне регионов.

ГУТ МВД России, являясь головным подразделением МВД по организации деятельности ОВД на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики, а также нормативно-правовому регулированию в области обеспечения правопорядка на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта.

ГУТ МВД России и его территориальные органы выполняют следующие задачи:

- противодействие преступности, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на объектах транспорта;
- предупреждение и пресечение актов незаконного вмешательства на объектах транспорта;
- межведомственное взаимодействие по вопросам транспортной безопасности и др.

Главное управление уголовного розыска (далее — ГУУР МВД России) и его территориальные подразделения осуществляют работу в области выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений общеуголовной направленности, розыска лиц, организации и осуществления оперативно-розыскной деятельности. Это важнейшее направление деятельности полиции требует постоянной концентрации и ежедневной скрупулезной работы.

Подразделения уголовного розыска осуществляют помимо названного организацию и проведение специальных операций и оперативно-профилактических мероприятий; борьбу с организованной преступностью общеуголовной направленности; оперативно-розыскную деятельность в среде несовершеннолетних. Осуществляется розыск различных категорий граждан: лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда; лиц, пропавших без вести; признанных безвестно отсутствующими. Также названные подразделения осуществляют деятельность по идентификации как лиц, которые по состоянию здоровья, возрасту и иным причинам не могут сообщить сведения о себе, так и неопознанных трупов.

ГУУР МВД России как головное оперативное подразделение МВД в области борьбы с тяжкими и особо тяжкими преступлениями общеуголовной направленности, с организованной преступностью общеуголовной направленности, а также розыска лиц, организует и участвует в выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии тяжких и особо тяжких преступлений, таких как убийства представителей исполнительной, законодательной и судебной власти; серийных преступлений против личности; преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы лично-

сти; тяжких и особо тяжких преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, совершенных в особых условиях или на особо важных и режимных объектах и других преступлений, носящих межрегиональный, транснациональный характер, вызывающих большой общественный резонанс.

Деятельность Главного управления экономической безопасности и противодействия коррупции (далее — ГУЭБиПК МВД России) направлена на обеспечение и осуществление в пределах своей компетенции функций МВД по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области обеспечения экономической безопасности и противодействия коррупции в части, касающейся выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений.

ГУЭБиПК МВД России и его территориальные подразделения осуществляют предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений экономической и коррупционной направленности, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших.

Главное управление оперативного реагирования МВД России (далее — ГУОР МВД России) является структурным подразделением, обеспечивающим в пределах своей компетенции выработку и реализацию государственной политики в сфере организации и обеспечения в установленном порядке комплексного применения и участия сил и средств ОВД, органов, организаций и подразделений системы МВД России, в мероприятиях по обеспечению правовых режимов военного положения, чрезвычайного положения, контртеррористической операции, чрезвычайных ситуаций и режима повышенной готовности в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также выполнения задач территориальной обороны, при пресечении массовых нарушений общественного порядка и угроз общественной безопасности, в особых условиях природного, биологического, техногенного или социального характера и в иных подобных, опасных для граждан, общества и государства условиях. Кроме того, ГУОР МВД России обеспечивает государственную политику в области сбора, анализа и обобщения информации о ежесуточной оперативной обстановке в субъектах Российской Федерации; в сфере организационно-методического обеспечения деятельности органов, организаций и подразделений системы МВД России по обеспечению безопасности и антитеррористической защищенности их объектов; в сфере правопорядка в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах (включая арендуемую у Республики Казахстан территорию комплекса «Байконур»), организациях, эксплуатирующих особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты; а также в сфере мобилизационной подготовки, мобилизации и гражданской обороны в системе МВД России¹.

Главное управление по работе с личным составом Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — ГУРЛС МВД России) осуществляет выработку и реализацию государственной политики в области воспитания личного состава ОВД, морально-психологического и кадрового обеспечения деятельности ОВД, профилактику коррупционных и иных правонарушений в системе МВД России, а также подготовку кадров для правоохранительных органов иностранных государств (в соответствии с международными договорами Российской Федерации). Осуществляет свою

¹ Приказ МВД России от 18 июля 2022 № 535 «Об утверждении Положения о Главном управлении оперативного реагирования Министерства внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

деятельность на основе Положения о Главном управлении по работе с личным составом МВД России¹.

Национальное центральное бюро Интерпола (далее — НЦБ Интерпола МВД России) обеспечивает и осуществляет в пределах своей компетенции функции по сотрудничеству правоохранительных и иных государственных органов России с правоохранительными органами иностранных государств — членов Международной организации уголовной полиции — Интерпола, Генеральным секретариатом и иными органами Интерпола, а также с Европейской полицейской организацией.

Это оперативное подразделение МВД России, осуществляющее международный обмен информацией о преступлениях, обеспечение содействия в выполнении запросов правоохранительных органов иностранных государств об осуществлении розыска, задержании и выдаче лиц, обвиняемых в совершении преступлений, а также розыска и ареста перемещенных за границу доходов от преступной деятельности, похищенных предметов и документов. В компетенцию указанного органа не входят преступления политического, военного, религиозного или расового характера.

Для обеспечения защиты жизни и здоровья отдельных категорий лиц в МВД созданы подразделения по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите. Возглавляет данные подразделения Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите центрального аппарата МВД России (далее — УОГЗ МВД России). УОГЗ МВД России и его территориальные подразделения осуществляют работу по государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц. Исключение составляют сотрудники и работники системы МВД России, а также их близкие (их госзащита осуществляется подразделениями собственной безопасности).

Управление по организации дознания (далее — УОД МВД России) — это подразделение центрального аппарата МВД России, обеспечивающее и осуществляющее функции в области предупреждения, выявления, раскрытия и расследования преступлений, предварительное следствие по которым необязательно, а также в области исполнения законодательства РФ об уголовном судопроизводстве. В территориальных органах МВД России эти функции осуществляются подразделениями дознания. Ведомственный контроль за их деятельностью осуществляет УОД МВД России.

В центральном аппарате МВД России осуществляет свою деятельность «молодое» Управление — Управление по организации борьбы с противоправным использованием информационно-коммуникационных технологий Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — УБК МВД России). Из названия Управления вытекает цель его создания — выработка и реализация государственной политики в области организации противодействия противоправным деяниям, совершаемым с использованием информационно-коммуникационных технологий.²

Все названные выше подразделения центрального аппарата МВД России являются подразделениями полиции, которая предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан России, иностранных граждан, лиц без гражданства, для про-

¹ Приказ МВД России от 29 июня 2022 № 480 «Об утверждении Положения о Главном управлении по работе с личным составом Министерства внутренних дел Российской Федерации».

² Приказ МВД России от 29 декабря 2022 № 1110 «Об утверждении Положения об Управлении по организации борьбы с противоправным использованием информационно-коммуникационных технологий Министерства внутренних дел Российской Федерации».

тивоедействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности (ч. 1 ст. 1 Закона о полиции).

Но борьбу с преступностью и правонарушениями осуществляют и другие подразделения МВД России, представленные в структуре центрального аппарата МВД России следующими самостоятельными структурными подразделениями: Следственный департамент, Департамент государственной службы и кадров, Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций, Департамент информационных технологий, связи и защиты информации, Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению, Департамент по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий, Договорно-правовой департамент, Организационно-аналитический департамент, Контрольно-ревизионное управление, Организационно-штатное управление, Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации, Управление международного сотрудничества.

Большое влияние на состояние внутригосударственной общественной безопасности оказывают экономические показатели государственного развития — валовой национальный продукт, валовой внутренний продукт, занятость населения и уровень безработицы, жизненный уровень населения, инфляция и ряд других.

Сегодня с сожалением приходится констатировать, что состояние общественной безопасности в России сложно охарактеризовать как положительное. Немалые усилия принимает государство на обеспечение общественной безопасности, но желаемый результат пока не достигнут. То и дело в различных субъектах России появляется информация о террористической деятельности запрещенных на территории России организаций. В этой связи в условиях стремления террористов к расширению географии своей деятельности, необходимо принятие комплекса мер по противодействию самому опасному для государства виду преступности, в том числе во взаимодействии с другими правоохранительными органами и органами государственного и муниципального управления.

§ 4. Государственное управление иностранными делами

Особенности государственного управления в сфере иностранных дел обусловлены, прежде всего, проводимой Российской Федерацией внешней политикой, осуществляемой на основе как российского законодательства, так и в соответствии с международными договорами и соглашениями.

Федеральным органом исполнительной власти в России, осуществляющим функции по выработке и реализации внешней политики государства, а также нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений является Министерство иностранных дел России (далее — МИД России).

Работа МИД России направлена на решение следующих задач:

- 1) разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации;
- 2) реализация внешнеполитического курса России;
- 3) обеспечение дипломатических и консульских отношений нашего государства с иностранными государствами, а также сношений с международными организациями, в том числе в сфере содействия международному развитию;
- 4) обеспечение защиты суверенитета, безопасности и территориальной целостности России дипломатическими и международно-правовыми средствами;

5) во взаимодействии с другими органами исполнительной власти обеспечение безопасности граждан и юридических лиц России, их прав, свобод и интересов за рубежом, в том числе в условиях кризисных и чрезвычайных ситуаций;

6) содействие соблюдению принципа единства внешней политики России и реализации ее международных прав и обязательств при взаимодействии других органов государственной власти различных уровней между собой и с иностранными государствами или международными организациями при участии в международной деятельности;

7) содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом¹.

Руководство деятельностью МИД России осуществляет Президент РФ. Согласно ст. 80 Конституции РФ, Президент РФ определяет основные направления внешней политики государства и как глава государства представляет Российскую Федерацию в международных отношениях.

В ведении Президента РФ находятся ключевые функции в области внешней политики. Так, Президент РФ осуществляет руководство внешней политикой России, ведет переговоры и подписывает международные договоры России, подписывает ратификационные грамоты, а также принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей (ст. 86 Конституции).

Кроме того, согласно нормам Конституции РФ, Президент обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности министра иностранных дел, назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях.

Содействие Президенту в определении основных направлений и реализации внешней политики государства осуществляет Управление Президента РФ по внешней политике.

Функционал Управления довольно широк — от участия в подготовке проектов нормативных правовых актов, а также ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию по вопросам внешней политики, до участия в подготовке предложений Президенту РФ по обеспечению граждан России объективной информацией о внешней политике государства².

Законодательные органы, составляющие Федеральное Собрание РФ (Совет Федерации и Государственная Дума), обеспечивают своевременным правовым регулированием внешнеполитический курс нашей страны.

Согласно ст. 106 Конституции, федеральные законы по вопросам реализации внешней политики, таким как ратификация и денонсация международных договоров, статус и защита государственной границы России, а также вопрос войны и мира, подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации.

Совет Федерации осуществляет сотрудничество с парламентами иностранных государств и международными парламентскими организациями на плановой основе,

¹ Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» (ред. от 16.08.2023).

² Указ Президента РФ от 29 июня 2004 г. № 815 «Об утверждении Положения об Управлении Президента Российской Федерации по внешней политике» (ред. от 25.07.2014).

вправе заключать соглашения о межпарламентском сотрудничестве, направлять за рубеж делегации Совета Федерации, принимать делегации иностранных государств и международных организаций в Совете Федерации¹. Решение о приеме в Совете Федерации иностранных делегаций утверждается ежемесячно.

В Государственной Думе созданы органы, ответственные за рассмотрение внешнеполитических вопросов — это Комитет Государственной Думы по международным делам и Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками.

Обе палаты российского Парламента осуществляют работу по законодательному обеспечению внешнеполитического курса России каждая в пределах своих полномочий.

Реализация внешней политики ложится на плечи органов и должностных лиц государственного управления, в частности, высшего органа исполнительной власти — Правительство РФ.

К полномочиям Правительства в рассматриваемой сфере деятельности относятся:

- регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в том числе — международного научного, научно-технического и культурного сотрудничества;
- отстаивание геополитических интересов нашей страны;
- заключение в пределах предоставленных полномочий международных договоров и обеспечение выполнения по ним обязательств России;
- обеспечение представительства нашей страны в иностранных государствах и международных организациях;
- оказание поддержки и защита граждан России за рубежом².

Возглавляемый Президентом Совет Безопасности РФ формулирует основные направления внешней политики России в военно-политическом ракурсе, на основе анализа возникающих угроз национальной безопасности России, а также координирует деятельность органов исполнительной власти по реализации принятых в области обеспечения национальной безопасности государственных решений.

В ведении МИД России находится Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (далее — Россотрудничество), которое оказывает содействие МИД России в реализации единой внешнеполитической политики.

Анализ полномочий Россотрудничества позволяет сделать вывод о его широком взаимодействии с другими органами, участвующими в осуществлении единой внешнеполитической линии России³. Функции данного органа направлены, главным образом, на координацию деятельности в гуманитарных областях международного сотрудничества. Так, Россотрудничество участвует в реализации межгосударственных целевых программ в качестве государственного заказчика от имени России, участвует в разработке и реализации программ в сфере развития международного сотрудничества государств — участников СНГ, осуществляет работу по поддержке со-

¹ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 28.07.2023).

² Ст. 25 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

³ Указ Президента РФ от 06 сентября 2008 г. № 1315 «О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества» (ред. от 26.05.2022).

отечественников, проживающих за рубежом, осуществляет международное взаимодействие в таких гуманитарных областях, как наука, образование, культура и в целом оказывает содействие в развитии общественных, деловых и научных связей государств — участников СНГ, а также с другими государствами, участвует в международной информационной политике, в частности в целях укрепления позитивного восприятия нашей страны за рубежом и обеспечения культурно-гуманитарного влияния России в мировом сообществе.

С этой целью у данного Агентства имеется загранаппарат, который состоит из Представительств и представителей Россотрудничества. Представительство Россотрудничества в каждой стране учреждается на основании двустороннего международного договора с соответствующим иностранным государством. Это и российские центры науки и культуры, и российские информационно-культурные центры, и российские дома науки и культуры, российские культурные центры, а также представители Агентства в составе посольств.

Свои представительства за рубежом имеют и другие органы исполнительной власти. Например, МВД России имеет загранаппарат в количестве 100 единиц. Указанные представительства созданы с целью повышения эффективности взаимодействия МВД России с правоохранительными органами иностранных государств и международными организациями в сфере борьбы с транснациональной преступностью, незаконным оборотом наркотических средств и других запрещенных веществ, с незаконной миграцией и т. д.

Регионам также предоставлено право на участие в международных отношениях. Согласно ст. 72 Конституции РФ, координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ, выполнение международных договоров относится к совместному ведению России и ее регионов.

Законодательство РФ наделяет субъекты Федерации правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях, также с регионами и другими административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также правом на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели. И лишь с согласия Правительства РФ субъекты России вправе осуществлять международные связи с органами государственной власти иностранных государств¹.

В любом случае перед подписанием соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, субъект России должен согласовать его с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Проект соглашения направляется в Министерство экономического развития РФ, которое, в свою очередь, рассматривает его совместно с другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. Федеральные органы в рамках указанных полномочий оказывают регионам правовую и экспертно-консультативную помощь при заключении международных соглашений, а также при организации и ведении международных переговоров с целью защиты прав и законных интересов субъектов России в иностранных государствах.

Обязательным условием вступления таких соглашений в силу является их государственная регистрация в Минюсте, порядок которой определен Постановле-

¹ Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» (ред. от 13.07.2015).

нием Правительства РФ¹, также предусмотрена процедура опубликования текстов соглашений. При этом важно отметить, что соглашения субъектов РФ об осуществлении международных и внешнеэкономических связей не являются международными договорами.

Субъектам Федерации также предоставляется право открывать свои представительства в иностранных государствах, а также давать разрешение на открытие на территории субъекта представительств субъектов или иных административно-территориальных образований иностранных государств, однако, исключительно по согласованию с МИД России. Такие представительства не могут считаться дипломатическими, и, соответственно, не вправе выполнять дипломатические или консульские функции, а равно пользоваться иммунитетом.

Таким образом, в реализацию внешней политики нашего государства вовлечены как федеральные органы и должностные лица, так и регионы РФ. Проводимое федеральными органами администрирование международных отношений основывается на общепризнанных принципах международного права, а также нормах Конституции РФ и основных направлениях Стратегии национальной безопасности.

Все международные договоры России и соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей ее субъектов должны отвечать национальным интересам России и стратегическим национальным приоритетам, таким как государственная и общественная безопасность, информационная и экономическая безопасность, экологическая безопасность и рациональное природопользование, научно-технологическое развитие, стратегическая стабильность и другим.

§ 5. Государственное управление юстицией

Юстиция — один из крупнейших сегментов государственного управления, направленный на защиту прав и свобод граждан и юридических лиц, а также на обеспечение нормального функционирования отдельных институтов государственной власти. В частности, объектом государственного управления в области юстиции выступают общественные отношения в сфере исполнения уголовных наказаний, деятельности судебных приставов, судебно-экспертной деятельности, деятельности адвокатуры и нотариата, регистрационной деятельности и другие.

Органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление юстицией, являются, главным образом, Министерство юстиции РФ (далее — Минюст) и подведомственные ему государственные органы и учреждения. Однако следует обозначить отсутствие организационной подчиненности Министерству юстиции некоторых органов, осуществляющих деятельность в рассматриваемой области.

Так, регистрация актов гражданского состояния (рождение, брак, развод, смерть и проч.) осуществляется органами ЗАГС, создаваемыми субъектами Российской Федерации. В связи с этим отсутствует единый федеральный государственный орган, которому были бы подчинены региональные ЗАГСы. Тем не менее Минюст осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нор-

¹ Постановление Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 552 «Об утверждении Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 26.03.2018).

мативно-правовому регулированию, а также функции по контролю и надзору в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния.

В рамках контрольно-надзорной деятельности в названной сфере Минюст обладает рядом полномочий. Среди них координация деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния и осуществление ее методического обеспечения, утверждение форм бланков записей актов гражданского состояния и выдаваемых свидетельств и иных документов, контроль за эффективностью и качеством осуществления государственной регистрации актов гражданского состояния, надзор за соблюдением соответствующего законодательства, согласование назначения на должность руководителя органа ЗАГС на территории субъекта Российской Федерации и др.

Подобным образом Минюст осуществляет функции в сфере адвокатуры и нотариата: наряду с выработкой государственной политики и нормативно-правовому регулированию, ему присущи и контрольно-надзорные полномочия. Например, в полномочия Минюста входит не только утверждение форм реестров регистрации нотариальных действий, нотариальных свидетельств и удостоверительных надписей, определение порядка ведения реестров адвокатов, осуществление иных функций по нормативно-правовому регулированию, но и функций по контролю и надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации адвокатами, адвокатскими образованиями и адвокатскими палатами. Кроме того, Минюст вправе открывать и упразднять государственные нотариальные конторы в субъектах РФ, наделять на конкурсной основе нотариусов полномочиями по совершению нотариальных действий от имени Российской Федерации, удостоверять подлинность подписи нотариуса и оттиска его печати, осуществлять контроль за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей и др.

Минюст России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы исполнения наказаний (далее — ФСИН России) и Федеральной службы судебных приставов (далее — ФССП России)¹.

ФСИН России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением лиц, освобожденных условно-досрочно от отбывания наказания, условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания, и по контролю за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений². Кроме того, ФСИН России обеспечивает безопасность объектов уголовно-исполнительной системы, а также органов Минюста России в порядке, устанавливаемом Министром юстиции Российской Федерации. В его полномочия также входит исполнение международно-правовых обязательств Российской Федерации по передаче осужденных в государства их гражданства и по экстрадиции.

¹ П. 4 Указа Президента РФ от 13 января 2023 г. № 10 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации».

² Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» (ред. от 11.04.2022).

Нормативно-правовое регулирование в данной сфере находится в компетенции Минюста России, ФСИН России выполняет только правоприменительные функции.

ФСИН России возглавляется директором, назначаемым на должность Президентом РФ по представлению Министра юстиции РФ. Заместители директора также назначаются на должность и освобождаются от нее Президентом РФ по представлению Министра юстиции РФ.

ФСИН России осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы, учреждения, исполняющие наказания, следственные изоляторы, а также предприятия, учреждения и организации, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы. Правительством РФ утвержден перечень видов предприятий, учреждений и организаций, входящих в уголовно-исполнительную систему¹, согласно которому к таковым могут относиться базы материально-технического и военного снабжения, управления строительства, центры инженерно-технического обеспечения, автомобильные и железнодорожные хозяйства, научно-исследовательские институты, подразделения технического надзора, лаборатории, образовательные организации, санаторно-оздоровительные, амбулаторно-поликлинические и стационарные медицинские учреждения для сотрудников и пенсионеров, военно-врачебные комиссии, подразделения, осуществляющие медико-санитарное обеспечение осужденных и лиц, содержащихся под стражей, предприятия, осуществляющие лесоводство и лесозаготовки, производство сельскохозяйственной продукции, производство пищевых продуктов и оборудования для их изготовления, швейное производство, производство обуви, обработку древесины и производство изделий из дерева, строительство, производство, ремонт и техническое обслуживание медицинского оборудования и аппаратуры, торговлю, организацию перевозок грузов, редакции периодических изданий, подразделения розыска, конвоирования, собственной безопасности, оперативно-технических и поисковых мероприятий, следственные изоляторы и др.

ФСИН России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими органами исполнительной власти, общественными объединениями и организациями. Например, ФСИН осуществляет охрану психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию, обеспечение безопасности находящихся на их территориях лиц, сопровождение и охрана лиц, которым назначено принудительное лечение в указанных больницах (стационарах), при переводе их в другие аналогичные больницы (стационары), а также в случае направления их в иные учреждения здравоохранения для оказания медицинской помощи, а также охрану судебно-психиатрических экспертных медицинских организаций.

ФССП России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц, правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также уполномоченным на ведение государственного реестра юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности, и на осуществление федерального государ-

¹ Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2000 г. № 89 «Об утверждении перечня видов предприятий, учреждений и организаций, входящих в уголовно-исполнительную систему» (ред. от 20.04.2023).

ственного контроля (надзора) за деятельностью указанных юридических лиц, включенных в государственный реестр¹.

Также как и ФСИН, ФССП России подведомственна Минюсту России.

В полномочия ФССП России входит:

- обеспечение установленного порядка деятельности судов, охрану зданий и помещений судов, обеспечение пропускного режима в зданиях и помещениях судов;
- осуществление исполнительного производства по принудительному исполнению судебных актов и актов других органов;
- применение мер принудительного исполнения и иных мер на основании соответствующего исполнительного документа;
- проведение оценки и учета арестованного и изъятого имущества;
- организация хранения и принудительной реализации арестованного и изъятого имущества;
- розыск должника, его имущества, розыск ребенка, в том числе во взаимодействии с органами и организациями в соответствии с их компетенцией;
- участие судебных приставов-исполнителей в исполнении решений комиссий по трудовым спорам;
- осуществление дознания по уголовным делам и производства по делам об административных правонарушениях в пределах своей компетенции;
- формирование и ведение банков данных, содержащих сведения, необходимые для выполнения задач, возложенных на судебных приставов;
- ведение государственного реестра юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности;
- обеспечение защиты персональных данных, а также сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;
- осуществление межведомственной координации деятельности органов и организаций, исполняющих в случаях, предусмотренных законодательством РФ, требования судебных актов, актов других органов и должностных лиц;
- осуществление выдачи предусмотренных международными договорами РФ справок о неисполнении или частичном исполнении принятых в Российской Федерации судебных актов и иные правоприменительные функции в установленной сфере деятельности.

ФССП России возглавляет директор, он же является главным судебным приставом Российской Федерации. Директор ФССП назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Министра юстиции России.

В полномочия ФССП также входит участие в противодействии коррупции в соответствии с законодательством РФ, разработка и реализация мер по профилактике коррупции среди работников службы. В связи с этим ФССП России утвердила Перечень коррупционно-опасных функций Федеральной службы судебных приставов², среди которых следующие: функции по организации и осуществлению принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов; функции по обеспечению пропускного режима в судах

¹ Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» (ред. от 27.04.2023).

² Перечень коррупционно-опасных функций Федеральной службы судебных приставов : утв. ФССП России 22.11.2019 № 0012/9.

и иных охраняемых помещениях; функции по приводу лиц, уклоняющихся от явки по вызову суда; функции по обеспечению препровождения иностранных граждан или лиц без гражданства, которым назначено административное наказание в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения и до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации; функции контроля за деятельностью ФССП России, ее территориальных органов; функции по составлению государственной и ведомственной отчетности о результатах деятельности ФССП России; функции по осуществлению закупок товаров, выполнение работ и оказание услуг для обеспечения государственных нужд; функции по осуществлению проверочных и контрольных мероприятий и многие другие.

Подведомственные Минюсту России федеральные службы осуществляют свои полномочия во взаимодействии друг с другом на основании соглашения «О взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Федеральной службы исполнения наказаний»¹, определяющего условия взаимодействия и детализацию порядка применения действующих нормативных правовых актов для эффективного выполнения стоящих перед службами задач.

Возвращаясь к регистрационной деятельности Минюста, следует отметить два важных направления — регистрацию некоммерческих организаций и регистрацию нормативных правовых актов и уставов муниципальных образований.

Некоммерческие организации могут быть зарегистрированы непосредственно в Министерстве юстиции РФ или в его территориальных органах².

Центральный аппарат Минюста России принимает решения о государственной регистрации в отношении:

- общероссийских и международных общественных организаций, движений, иных общественных объединений;
- политических партий;
- региональных отделений и иных структурных подразделений политической партии в связи с их ликвидацией;
- отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций;
- торгово-промышленной палаты Российской Федерации;
- торгово-промышленных палат, созданных на территории нескольких субъектов Российской Федерации;
- централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территории двух и более субъектов Российской Федерации;
- религиозных организаций, образуемых централизованными религиозными организациями, имеющими местные религиозные организации на территории двух и более субъектов Российской Федерации.

Территориальные органы Минюста России принимают решения о государственной регистрации в отношении:

¹ Соглашение ФССП России, ФСИН России от 25 ноября 2015 г. № 0001/43/01-81180 «О взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Федеральной службы исполнения наказаний».

² Приказ Минюста России от 26 сентября 2022 г. № 199 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по принятию решения о государственной регистрации некоммерческих организаций» (ред. от 09.08.2023).

- межрегиональных, региональных и местных общественных организаций и движений;
- региональных отделений и иных структурных подразделений политических партий;
- региональных и местных отделений международных, общероссийских и межрегиональных общественных организаций и движений;
- местных религиозных организаций;
- централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территории одного субъекта РФ;
- религиозных организаций, образованных централизованными религиозными организациями, имеющими местные религиозные организации на территории одного субъекта РФ;
- иных некоммерческих организаций, на которые распространяется специальный порядок государственной регистрации некоммерческих организаций, установленный Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Органы Минюста ведут ведомственный реестр зарегистрированных некоммерческих организаций. Ведение же Единого государственного реестра юридических лиц возлагается на органы Федеральной налоговой службы. Взаимодействие названных органов исполнительной власти регламентируется Приказом Минюста РФ «Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства юстиции Российской Федерации с Федеральной налоговой службой по вопросам государственной регистрации некоммерческих организаций»¹.

Так, органы Минюста направляют в налоговые органы заверенную в установленном порядке копию распоряжения, а также один экземпляр документов (подлинники), предусмотренных Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ² (кроме копии документа об уплате государственной пошлины), или заверенную в установленном порядке копию решения суда.

Налоговый орган, в свою очередь, вносит в государственный реестр соответствующую запись и направляет в орган Минюста документ, подтверждающий факт внесения записи в государственный реестр, а также соответствующую выписку из государственного реестра для выдачи заявителю. При создании или ликвидации некоммерческой организации налоговый орган направляет также свидетельство о постановке на учет в налоговом органе созданной организации и/или уведомление о снятии с учета в налоговом органе ликвидированной (прекратившей деятельность) организации.

В случае принятия судом в отношении некоммерческой организации решения о ликвидации и исключении из государственного реестра (о признании прекратившей свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении из государственного реестра) Минюст России (территориальный орган Минюста России) направляет в налоговый орган заверенные в установленном порядке копии распоряжения и решения суда.

Налоговый орган вносит в государственный реестр запись в соответствии с решением суда и направляет в орган Минюста выписку из государственного реестра.

¹ Приказ Минюста РФ от 30 декабря 2022 г. № 440 «Об утверждении Порядка взаимодействия Министерства юстиции Российской Федерации с Федеральной налоговой службой по вопросам государственной регистрации некоммерческих организаций».

² Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (ред. от 24.07.2023).

Далее орган Минюста на основании полученной от налогового органа выписки из государственного реестра принимает решение об исключении сведений о некоммерческой организации (ее структурного подразделения) из ведомственного реестра зарегистрированных некоммерческих организаций.

Регистрация некоммерческой организации посредством многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг не предусмотрена.

При регистрации религиозной организации Экспертным советом по проведению государственной религиоведческой экспертизы при Министерстве юстиции РФ проводится религиоведческая экспертиза ее учредительных документов. Порядок проведения религиоведческой экспертизы установлен приказом Минюста РФ от 18 февраля 2009 г. № 53 «О государственной религиоведческой экспертизе».

Объектами религиоведческой экспертизы являются не только уставы религиозных организаций. Ее объектами выступают:

- учредительные документы религиозной организации, решения ее руководящих и исполнительных органов;
- сведения об основах вероучения религиозной организации и соответствующей ему практики;
- формы и методы деятельности религиозной организации;
- богослужения, другие религиозные обряды и церемонии;
- внутренние документы религиозной организации, отражающие ее иерархическую и институционную структуру;
- религиозная литература, печатные, аудио- и видеоматериалы, выпускаемые и (или) распространяемые религиозной организацией.

В полномочия Минюста России входит осуществление государственной регистрации нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также актов иных органов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и ведение государственного реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и иных органов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты независимо от срока их действия, наличия в них сведений, составляющих государственную тайну, или сведений конфиденциального характера, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, содержащие правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение¹.

Государственная регистрация нормативного правового акта представляет собой ряд процедур, состоящих из:

- правовой экспертизы соответствия представленного на регистрацию акта законодательству Российской Федерации;
- антикоррупционной экспертизы этого акта;

¹ Пункт 10 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации: утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 14.02.2023).

— принятия решения о необходимости государственной регистрации данного акта;

— присвоения регистрационного номера и занесения в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Минюстом России разработаны Методические указания¹ для применения при подготовке нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, акты которых подлежат представлению на государственную регистрацию в Минюст России в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Минюст также организует государственную регистрацию уставов муниципальных образований и актов о внесении изменений в них². При государственной регистрации уставов муниципальных образований также проводится антикоррупционная экспертиза.

Министерство юстиции осуществляет нормативно-правовое регулирование деятельности судебно-экспертных учреждений Минюста России, а также организационное и методическое руководство их деятельностью³.

Федеральное бюджетное учреждение «Российский федеральный центр судебной экспертизы при Министерстве юстиции Российской Федерации» имеет целью деятельности защиту интересов государства, прав и свобод гражданина, прав юридического лица посредством проведения объективных научно обоснованных судебных экспертиз и экспертных исследований.

Центр выполняет роль головного судебно-экспертного учреждения по научно-методическому обеспечению производства судебной экспертизы в судебно-экспертных учреждениях Минюста России.

Основными видами деятельности Федерального центра судебной экспертизы являются:

— производство судебных экспертиз по уголовным, гражданским, арбитражным делам и по делам об административных правонарушениях, судебных экспертиз и экспертных исследований при проверке сообщения о преступлении;

— научно-методическое обеспечение производства судебных экспертиз в судебно-экспертных учреждениях Минюста России;

— выпуск ведомственных изданий в области судебной экспертизы и обеспечение судебно-экспертных учреждений Минюста России научно-методическими материалами;

¹ Приказ Минюста России от 31 августа 2023 г. № 222 «Об утверждении Методических указаний по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

² Приказ Минюста России от 1 февраля 2017 г. № 9 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению территориальными органами Минюста России государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований» (ред. от 24.08.2021).

³ См., например, приказы Минюста России: от 20 декабря 2002 г. № 347 «Об утверждении Инструкции по организации производства судебных экспертиз в судебно-экспертных учреждениях системы Министерства юстиции Российской Федерации»; от 20 апреля 2023 г. № 72 «Об утверждении Перечня родов (видов) судебных экспертиз, выполняемых в федеральных бюджетных судебно-экспертных учреждениях Минюста России, и Перечня экспертных специальностей, по которым предоставляется право самостоятельного производства судебных экспертиз в федеральных бюджетных судебно-экспертных учреждениях Минюста России».

— подготовка и аттестация работников судебно-экспертных учреждений Минюста России по экспертным специальностям в области судебной экспертизы.

В систему государственных судебно-экспертных учреждений Минюста России также входят региональные центры судебной экспертизы и судебно-экспертные лаборатории.

Помимо рассмотренных полномочий, Министерство юстиции РФ осуществляет:

— оказание методической помощи в систематизации законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов, в подготовке предложений по совершенствованию этой деятельности;

— проведение в установленном порядке мониторинга применения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— осуществление в порядке, установленном Правительством РФ, государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

— взаимодействие с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями по вопросам, относящимся к компетенции Минюста России, осуществляет обмен правовой информацией с иностранными государствами;

— мониторинг эффективности законодательного разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления и подготовку предложений по его совершенствованию;

— реализацию в пределах своей компетенции государственной политики в области правового регулирования организации местного самоуправления, в том числе на территориях, где в соответствии с законодательством Российской Федерации установлены особенности организации местного самоуправления, а также в области приграничного сотрудничества органов местного самоуправления с органами местной власти сопредельных государств;

— обобщение практики наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями и делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, подготовку на этой основе предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и др. полномочия.

ГЛАВА 24. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

§ 1. Общая характеристика миграционного законодательства Российской Федерации

Миграция представляет собой категорию, характеризующую перемещение, переселение. С точки зрения социальных процессов миграция подразумевает движение населения из одной страны в другую, либо перемещение в пределах территории одной страны, вне зависимости от его причин.

Миграция является многогранным социальным явлением, отражающим как внутригосударственную социально-демографическую политику (например, заселение малонаселенных местностей, программы поддержки и развития сельских территорий), так и особенности международных отношений.

Право на перемещение внутри страны, а также за её пределы регламентируется, прежде всего, Конституцией Российской Федерации. Так, ст. 27 предоставляет право на свободное перемещение по территории Российской Федерации каждому, кто находится на ее территории на законных основаниях. Также конституция гарантирует свободный выезд из страны, а гражданам РФ — и беспрепятственный въезд в нее (ч. 2 ст. 27).

Ст. 61 Конституции запрещает высылку за пределы Российской Федерации ее граждан, а также их выдачу другому государству.

Конституцией предусмотрено предоставление иностранным гражданам и лицам без гражданства политического убежища (ст. 63).

Названные конституционные положения раскрываются в специальном законодательстве, определяющем порядок их реализации.

Так, свобода передвижения регулируется Законом РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹, согласно которому наряду с предоставлением указанного права, предусматривается возможность и его ограничения. Допускается такое ограничение только на основании законов. В частности, согласно ФКЗ «О военном положении», ФКЗ «О чрезвычайном положении», ФЗ «О полиции», Закону РФ «О Государственной границе Российской Федерации» и др., ограничение права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации допускается:

- в пограничной зоне;
- в закрытых военных городках;
- в закрытых административно-территориальных образованиях;
- в зонах экологического бедствия;
- на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности;
- на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

¹ Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ред. от 27.01.2023).

Временные ограничения на выезд гражданина из Российской Федерации устанавливаются ФЗ «Об исполнительном производстве» (ст. 67), ФЗ «О государственной тайне» (ст. 24), ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (ст. 7.1), ФЗ «Об альтернативной гражданской службе» (ст. 21), ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (ст. 213.24), Уголовно-процессуальным кодексом (в отношении подозреваемого и обвиняемого — до вступления в законную силу приговора суда), Уголовно-исполнительным кодексом (до отбытия (исполнения) осужденным наказания или до освобождения от наказания), Приказом ФСБ России «Об утверждении Порядка принятия решений о временном ограничении права на выезд из Российской Федерации лиц, уволенных с военной службы в органах федеральной службы безопасности» и другими нормативными правовыми актами.

Право въезда на территорию Российской Федерации для ее граждан ограничению не подлежит. А вот иностранные граждане и лица без гражданства вполне могут быть подвергнуты такому ограничению, основаниями которого могут быть различные нарушения административного и другого законодательства на территории России в период предыдущего пребывания в стране, а также если в отношении данных лиц принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации или установлен прямой запрет на въезд (ст.ст. 26-27 закона о порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию; ст. 1 ФЗ от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»).

Важным нововведением в законодательстве о гражданстве является норма, устанавливающая в качестве основания прекращения гражданства Российской Федерации, приобретенного в результате признания гражданином России на основании федерального конституционного закона, международного договора или приема в гражданство, для лица, совершившего действия, создающие угрозу национальной безопасности Российской Федерации (ст. 26 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹). А утратив, таким образом, гражданство РФ, бывший гражданин может быть ограничен во въезде на территорию страны. Данное новшество продиктовано активной антироссийской политикой недружественных государств, их спецслужб, а также противоправными действиями, создающими угрозу национальной безопасности, со стороны граждан РФ, приобретших гражданство ранее.

Решение о нежелательности пребывания в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства могут принимать государственные органы, наделенные таким правом Правительством РФ.

В настоящее время это МВД России, ФСБ России, Минобороны России, СВР России, МИД России, ФСИН России и Росфинмониторинг². Названные органы при-

¹ Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (ред. от 24.07.2023).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 23 августа 2021 г. № 1390 «О порядке принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, а также приостановления действия и отмены такого решения в отношении лица без гражданства, получившего временное удостоверение личности лица без гражданства в Российской Федерации, за исключением решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью

нимают решение о нежелательности пребывания в срок не более одного месяца со дня непосредственного выявления и фиксации обстоятельств, являющихся основанием для принятия такого решения, либо со дня получения соответствующих материалов. Сам иностранный гражданин или лицо без гражданства уведомляется о принятом решении в период трех рабочих дней

Список иностранных граждан и лиц без гражданства, которым запрещен въезд в Российскую Федерацию, и список некоммерческих организаций, которые участвуют в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, и безвозмездно получают денежные средства и иное имущество от граждан или организаций США или реализуют на территории Российской Федерации проекты, программы либо осуществляют иную деятельность, которые представляют угрозу интересам Российской Федерации, ведутся МИД России. При этом решение о приостановлении деятельности таких организаций принимает Минюст.

Решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, представляющей угрозу основам конституционного строя Российской Федерации, обороноспособности страны или безопасности государства, принимается Генеральным прокурором или его заместителями по согласованию с МИД России, при этом информируется Минюст.

Решение о признании владельца ресурса сети «Интернет» причастным к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод, гарантирующих свободу массовой информации, в случае ограничений владельцем ресурса в сети «Интернет», нарушающих право граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, принимается Генеральным прокурором или его заместителями по согласованию с МИД России, при этом уведомляется Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Роскомнадзор, в свою очередь, в течение суток вносит информацию о владельце ресурса в сети «Интернет» в соответствующий перечень, а также направляет владельцу ресурса в сети «Интернет» предупреждение о необходимости прекращения нарушения. В случае устранения нарушения владелец ресурса сообщает об этом в Роскомнадзор, и информация идет обратно по цепочке. В случае неисполнения — к такому ресурсу сети «Интернет» ограничивается доступ.

Относительно иностранных СМИ следует отметить одну особенность. Решение о запрете или ограничении их деятельности применяется исключительно в качестве ответной меры на запрет деятельности российского СМИ на территории соответствующего государства (ст. 3.4 ФЗ № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации»). Решение принимает Генеральный прокурор или его заместители по согласованию с МИД России, информируется Роскомнадзор.

Возвращаясь к правовому статусу иностранных граждан и лиц без гражданства, следует отметить, что основным нормативным документом, устанавливающим права и обязанности указанных лиц на территории Российской Федерации, является ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который, по общему правилу, устанавливает равенство между ними: «понятие «иностранный

населения, и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации».

гражданин» включает в себя понятие «лицо без гражданства», за исключением случаев, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан»¹. Названный закон регламентирует основы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации, документы, дающие право на законное нахождение на территории России и порядок их оформления, порядок установления личности иностранного гражданина, не имеющего документа, удостоверяющего личность, особенности осуществления трудовой деятельности и проч.

Порядок осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства регулируется другим законом — ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», а также рядом нормативных правовых актов подзаконного характера (Постановление Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 14 февраля 2007 г. № 94 «О государственной информационной системе миграционного учета»; Приказ МВД России от 10 декабря 2020 г. № 856 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства, заявления о снятии иностранного гражданина или лица без гражданства с регистрации по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметок о регистрации (снятии с регистрации) иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином или лицом без гражданства действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, проставляемых, в том числе, многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг»; Приказ МВД России от 28 июня 2022 г. № 468 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» и др.).

Отдельным направлением в регулировании миграционных отношений является законодательство о беженцах и вынужденных переселенцах. Основным нормативным правовым актом здесь является ФЗ «О беженцах», согласно которому беженцем может быть признано прибывшее или желающее прибыть на территорию РФ лицо, не являющееся гражданином России, которое было вынуждено покинуть (или намеревается это сделать) место своего постоянного жительства на территории другого государства вследствие совершенного в отношении него насилия, преследования либо реальной опасности им подвергнуться по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Лицо, совершившее тяжкое умышленное преступление беженцем признано быть не может.

¹ Ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ред. от 10.07.2023).

При этом сам по себе въезд в Российскую Федерацию такого лица не придает ему статус беженца. Для приобретения такого статуса лицу необходимо обратиться с ходатайством в компетентный орган. Таким органом, в зависимости от обстоятельств, может быть, пограничный орган ФСБ, территориальный орган МВД, дипломатическое представительство или консульское учреждение. Лицу, признанному беженцем, выдается удостоверение установленного образца.

Временное убежище может быть предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, если они имеют основания для признания беженцем, но ограничиваются просьбой о предоставлении возможности временно пребывать на территории Российской Федерации, либо они не имеют оснований для признания беженцем, но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации. Порядок предоставления временного убежища устанавливается законом о беженцах и Постановлением Правительства РФ «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»¹.

Помимо политических предпосылок в формировании миграционных процессов немаловажную роль играют и экономические, и экологические и другие предпосылки. Зачастую они принимают комбинированную форму.

Что касается экологической миграции, специалисты справедливо отмечают, что «традиционных отраслей права становится явно недостаточно для адекватного ответа правовой системы на вызовы внешней среды»². Это же можно сказать и об относительно новом правовом явлении, принявшем широкий масштаб в условиях борьбы с Covid-19, — цифровой миграции, предпосылками которой стала пандемия в совокупности с экономическими вызовами, продиктованными необходимостью перехода на удаленную форму работы. Цифровая миграция вызывает интерес преимущественно в целях налогообложения, хотя не лишена и демографического подтекста³.

Таким образом, реалии современного мирового существования создают условия для формирования новых правовых институтов в сфере миграционного законодательства, что еще раз подчеркивает многогранность изучаемого явления, каждая сторона которого может быть самостоятельным объектом исследования.

§ 2. Миграционная политика Российской Федерации

Миграционные процессы в современном мире отражают качественные изменения в международных отношениях разных стран, определяя состояние всего мирового сообщества в целом. Нельзя при этом сбрасывать со счетов и внутригосударственную политику страны преимущественного проживания, главным образом социально-демографическую.

Так, причинами миграции могут быть социально-экономические, демографические, политические, религиозные, природно-климатические факторы и т. д. При этом наличие или отсутствие таковых будет как раз тем самым притягивающим либо, наоборот, отталкивающим фактором, для переселения в тот или иной регион. Други-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (ред. от 19.07.2023).

² Сидорова Е. В. Формирование комплексных правовых образований в системе права: дань моде или необходимость? // Журнал российского права. — 2016. — № 5. — С. 28.

³ Рябова Е. В. Цифровая миграция физических лиц: правовые вопросы международного налогообложения // Миграционное право. — 2021. — № 2. — С. 26 — 30.

ми словами, динамические процессы в выборе места жительства имеют разнообразную обусловленность на различных этапах развития общества и государства в целом, и изменения личных потребностей отдельно взятых граждан — в частности.

Сегодня, в условиях объективного процесса глобализации, миграция превратилась в неотъемлемую часть жизни всех стран. Смена существовавших парадигм, как результат волны научно-технических и информационных прорывов, с последующей переоценкой ценностей, рисуют новый образ существования человечества. Так появились современные трудовая миграция, образовательная миграция, экологическая миграция, цифровая миграция и другие ее разновидности.

Важным механизмом в регулировании взаимодействия внутригосударственных структур в сфере миграции выступает стратегическое планирование. Оно же определяет и вектор развития межгосударственных отношений.

Всеобщий переход государственного управления к стратегическому планированию осуществляется постепенно, в связи с чем в настоящее время продолжает действовать Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы», который является фундаментом современной миграционной политики. Практическое воплощение положений Концепции осуществляется во взаимосвязи со Стратегией государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года¹, направленной, в том числе, на укрепление международного сотрудничества в сферах регулирования миграционных процессов, обеспечения прав иностранных граждан в Российской Федерации и прав граждан Российской Федерации за рубежом.

Основными принципами миграционной политики являются²:

а) комплексность решения задач миграционной политики с учетом решения задач социально-экономического, культурного, демографического и иного развития Российской Федерации;

б) приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории;

в) учет многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации;

г) координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере миграции;

д) участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

е) финансовая обеспеченность мер по реализации миграционной политики.

Долгосрочные цели российской миграционной политики по социально-экономическому, пространственному и демографическому развитию страны отражают комплексный подход руководства страны к целевой установке, направленный на обеспечение безопасности государства, повышение качества жизни его населения,

¹ Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (ред. от 06.12.2018).

² Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 — 2025 годы» (ред. от 12.05.2023).

защиту национального рынка труда, сохранение русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода, и поддержание межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе.

Наряду с обычным течением миграционных процессов, мировые политические манипуляции и межгосударственные военные столкновения приводят к волнам вынужденной миграции населения. Также причинами вынужденной миграции могут стать экологические и техногенные катастрофы.

Часто вынужденная миграция имеет стремительный и массовый характер, что снижает эффективность государственного управления в этой сфере общественных отношений. Слабая готовность к большому потоку мигрантов может вызвать кризисные ситуации. К примеру, исследователи отмечают, что Европейский миграционный кризис 2015 года вызвал ряд «негативных явлений в социально-экономической сфере, таких как резкое снижение жизненного уровня, безработица, массовые посягательства на честь и достоинство граждан, угрозы террористического характера, обострение этноконфессиональных противоречий и т. д.»¹.

Учитывая опыт западноевропейских стран, миграционная политика в Российской Федерации ориентируется, в том числе, на социализацию прибывающих мигрантов, создание необходимой инфраструктуры для их адаптации в новых условиях, помощи в изучении русского языка, культуры и истории России, с целью налаживания конструктивного взаимодействия между прибывшими мигрантами и коренным населением. А это целый комплекс мер, направленный на совместное выполнение задач органами МИД, МВД, ФСБ, региональных органов власти, органов местного самоуправления и гражданского общества в целом.

Различное наполнение термина «миграция», с одной стороны, как процесс переселения, перемещения населения, а с другой стороны — как состояние действительности, вызванное процессами переселения, обуславливает сложность в проведении четкого разграничения между процессом территориального перемещения населения и результата такого перемещения при характеристике миграции. Постановка этой проблемы звучит в юридической литературе не случайно.

Анализ причин рассматриваемого явления показывает, что сегодня миграционный процесс имеет в равной степени как политическое, так и экономическое звучание.

Необходимость усиления контрольных мероприятий в отношении лиц, въезжающих в Российскую Федерацию продиктована, прежде всего, национальной безопасностью. Нельзя допустить распространение и расширение политического экстремизма и роста транснациональной преступности. В этой связи должны приниматься действенные превентивные меры для предотвращения въезда в страну нежелательных лиц.

Другой стороной медали является удовлетворение потребности в увеличении человеческого капитала за счет трудовой миграции, обеспечение притока в страну высококвалифицированных специалистов. Восполняться эта потребность должна с учетом необходимости привлечения иностранной рабочей силы преимущественно по тем специальностям, где наблюдается дефицит квалифицированных работников.

В свою очередь Российская Федерация, как принимающее государство, должна найти оптимальный баланс между предоставлением гарантий уважительного отноше-

¹ Миграционный кризис в Европе / под ред. А. П. Кошкина. — Вып. 6. — Москва: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2016. С. 34.

ния к мигрантам и защиты их прав, с одной стороны, и недопущением слишком либеральных позиций в части их социального обеспечения, с другой стороны. Западноевропейский опыт социальной и экономической поддержки мигрантов, показал, что слишком либеральные позиции в этом сегменте могут привести к нежеланию иностранных граждан принимать участие в трудовой деятельности в принципе, рассчитывая на комфортное проживание в стране за счет выплачиваемых социальных пособий, что дважды негативно отразится на бюджете государства — в виде непоступления налоговых платежей от трудовой деятельности и увеличения затрат на социальные пособия.

Государственная политика в области организации трудовой и образовательной миграции и социализации таких мигрантов должна отличаться от легализации и социализации вынужденных мигрантов.

Трудовая миграция, представляющая собой многосторонний процесс, долгое время оставалась за пределами специального правового регулирования. В настоящее время Трудовой кодекс РФ содержит самостоятельную главу, посвященную особенностям регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства (гл. 50.1). Кроме того, правовое регулирование трудовой миграции осуществляется и на межгосударственном уровне, прежде всего это Соглашение от 15.04.1994 «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов», принятое на основе Договора о создании Экономического союза.

Государственная политика в сфере трудовой миграции осуществляется на основе мониторинга и анализа необходимости в приоритетном порядке трудоустройства граждан Российской Федерации, особенностей рынка труда, как в целом в стране, так и с учетом региональных особенностей, в том числе носящих стремительный характер. С учетом сказанного, а также на основе положений федерального закона о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации № 115-ФЗ, Правительство РФ ежегодно устанавливает допустимую долю иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами в различных отраслях экономики¹, а Министерство труда и социальной защиты РФ вправе принимать разъясняющие письма. При этом Правительством РФ установлены правила определения срока приведения хозяйствующими субъектами численности используемых ими иностранных работников в соответствии с установленными квотами².

Государственное администрирование трудовой миграции подразумевает недопущение самотечного развития данного направления. Предусмотрена необходи-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2023 г. № 1511 «Об установлении на 2024 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими на территории Российской Федерации отдельные виды экономической деятельности».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2015 г. № 1327 «Об утверждении Правил определения срока приведения хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории субъекта Российской Федерации, численности используемых ими иностранных работников в соответствии с запретом на привлечение такими хозяйствующими субъектами иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности, установленным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)».

мость получения работодателем разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а также получения самим иностранным гражданином разрешения на работу.

Сложная система нормативных актов, регулирующих трудовую деятельность иностранных граждан, требует официального разъяснения при правоприменении в нестандартных условиях. Так, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие содействие в трудоустройстве граждан Российской Федерации, Украины, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики, а также лиц без гражданства, прибывших на территорию России в экстренном массовом порядке, направили в Министерство труда и социального развития вопросы по организации такого содействия. Ответом на возникающие правоприменительные вопросы стало Письмо Минтруда России от 22 апреля 2022 г. № 16-3/10/В-5324¹.

В настоящее время в Российской Федерации сложился довольно сложный механизм трудоустройства иностранных граждан. Выданное разрешение на работу или патент предоставляет ему право на осуществление трудовой деятельности исключительно в пределах того субъекта Российской Федерации, где он такой патент (разрешение) получил. Более того, трудовая деятельность иностранца ограничивается профессией, указанной в выданном патенте (разрешении). Работодатель, привлекая на работу иностранных граждан, сталкивается с проблемой увеличения отчетности и появлением дополнительных обязанностей по уведомлению ряда государственных органов (полицию, налоговые органы и т. д.). Названные факторы замедляют процесс увеличения трудоспособного населения страны за счет иностранных трудовых ресурсов.

Однако справедливости ради следует отметить, что названные условия направлены, прежде всего, для защиты прав и законных интересов трудоспособного населения России, и продиктовано стратегическими приоритетами политического, экономического, социального, природного и международного характера.

Государственная политика Российской Федерации в сфере образовательной миграции также оказывает влияние на увеличение (либо, наоборот, снижение) уровня работоспособного населения в стране и, в конечном счете, на демографическую ситуацию.

Привлекательность получения образования в той или иной стране зависит не только от качества предоставляемых образовательных услуг и их стоимости, но и от государственной политики в области привлечения выпускников-иностранцев на национальный рынок труда. Законодательство Российской Федерации в данном сегменте пока далеко от совершенства — отсутствует упрощенный механизм для самостоятельного трудоустройства выпускников-иностранцев после получения профессионального образования. В частности, после окончания вуза иностранные студенты обязаны покинуть страну, у них отсутствует возможность продления учебной визы и, таким образом, не предоставляется время на трудоустройство. Есть определенные исключения в части трудоустройства в качестве высококвалифицированных специалистов, однако его доля ничтожно мала, с учетом отсутствия опыта работы по специальности.

¹ Письмо Минтруда России от 22 апреля 2022 г. № 16-3/10/В-5324 «О трудоустройстве граждан Российской Федерации, Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территориях Украины, Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке».

Помимо названной проблемы учеными называется еще одна — это существенная разница в правовом статусе иностранных работников-студентов и работников-студентов, имеющих российское гражданство, в том числе в части размеров НДФЛ и социальных отчислений. Более высокая налоговая ставка приводит к тому, что «они потенциально могут заработать намного меньше своих однокурсников-россиян. Высокие налоги и платежи с заработков иностранных студентов снижают их мотивацию к осуществлению трудовой деятельности во время обучения в нашей стране»¹.

В этой связи учеными предлагается внести корректировки в концепцию миграционной политики в либерализации механизма трудоустройства в Российской Федерации выпускников-иностранцев высших учебных заведений с целью восполнения кадрового дефицита и повышения численности молодежи в стране, что также будет оказывать положительное влияние на достижение целей федерального проекта «Экспорт образования» национального проекта «Образование» и демографическую ситуацию в целом.

Государственная миграционная политика характеризуется своей динамичностью, адаптацией к изменениям, происходящим в международных отношениях, поэтому для систематизации и контроля миграционных потоков требуется своевременное реагирование на меняющуюся действительность со стороны органов государственного управления. Так, для преодоления демографического кризиса в долгосрочной перспективе руководством страны был принят ряд разноректорных мер с единой стратегической линией — увеличение численности населения России. В частности, это меры государственной поддержки молодых и многодетных семей, меры государственной поддержки пенсионеров, меры, направленные на привлечение трудовых ресурсов из-за рубежа, и, конечно, меры по оказанию содействия по добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и их государственной поддержки.

§ 3. Органы внутренних дел как субъекты контроля и надзора в сфере миграции

В настоящее время проблемы миграции особо актуальны не только для современной России, но и для всего мирового сообщества. С учетом складывающейся общемировой тенденции, проблемы с миграцией населения в ближайшей перспективе будут только нарастать. В качестве примера можно привести напряженную обстановку в мире, вызванную пандемией коронавируса COVID-19, когда основным источником распространения инфекции стал внешний туризм. Однако, несмотря на негативные примеры, позитивное влияние миграции на сферу экономических отношений очевидно. Это и насыщение трудовыми ресурсами рынка труда, особенно в период демографического спада в России, и приток высококвалифицированных кадров и т. д. Однако, неуправляемые миграционные процессы создают прямую угрозу национальной безопасности страны, ухудшают криминогенную обстановку, повышают градус межнациональной напряженности.

Развитие общественных отношений в сфере миграции традиционно находится в центре внимания Президента и Правительства Российской Федерации, но осо-

¹ Лебедева Т. В. Роль образовательной миграции в обеспечении экономики высококвалифицированными кадрами: теоретические и правовые аспекты // Миграционное право. — 2021. — № 4. — С. 19-26.

бое место уделяется проблемам незаконной миграции. Одним из важных решений, направленных на совершенствование государственного управления в сфере миграционных отношений, стала ликвидация Федеральной миграционной службы, полномочия которой были переданы МВД России, а в структуре центрального аппарата МВД России было создано Главное управление по вопросам миграции¹, обеспечивающее и осуществляющее, в пределах своей компетенции, функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции².

Выступая на расширенном заседании Коллегии МВД России 9 марта 2017 года, Президент РФ В. В. Путин отмечал, что «...без сопровождения МВД деятельность ФМС, наверное, была практически невозможной. Сейчас это все в одном органе находится...»³.

Министр внутренних дел Российской Федерации В. Колокольцев в одном из интервью сообщил, что «после передачи МВД России функций ФМС России обеспечение миграционной безопасности стало одной из главных задач органов внутренних дел. Это направление чрезвычайно важно. Ведь в нашу страну ежегодно въезжает более 17 миллионов иностранных граждан и лиц без гражданства»⁴.

На сегодняшний день ключевым субъектом, реализующим функции по контролю за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации является МВД России и его структурные подразделения⁵.

Согласно действующему законодательству, за иностранными гражданами, на период их проживания или временного пребывания на территории РФ, а также во время их транзитного перемещения в пределах Российской Федерации, устанавливается федеральный государственный контроль (надзор)⁶. Данный вид контроля включает в себя два направления:

— контроль за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации;

— контроль за трудовой деятельностью иностранцев.

Государственный контроль осуществляется сотрудниками подразделений по вопросам миграции посредством проведения плановых и неплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В качестве соисполнителей к проведению проверок могут привлекаться и другие службы ОВД. Плановым и неплановым проверкам могут подвергаться:

1) места, где проживают или пребывают иностранные граждане;

¹ Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» (ред. от 15.05.2018).

² Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации») (ред. от 01.04.2023).

³ Доклад Президента Российской Федерации В.В. Путина 9 марта 2017 г. на расширенном заседании Коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации.

⁴ Колокольцев: миграционная безопасность РФ стала приоритетной задачей для МВД — Политика — ТАСС (tass.ru) // URL: <https://tass.ru/politika/3772116>.

⁵ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3–ФЗ «О полиции».

⁶ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. 15-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

2) жилые помещения, которые принимающей стороной были указаны как место жительства (пребывания) иностранных граждан при их регистрации;

3) места, где иностранные граждане осуществляют свою фактическую трудовую деятельность;

4) транспортные средства, которыми иностранные граждане управляют в качестве водителя или передвигаются в качестве пассажиров по международным маршрутам автомобильного, железнодорожного, морского, речного, авиационного транспорта¹.

Уполномоченные должностные лица ОВД, привлекаемые к проведению подобных проверок, наделяются соответствующими правами и обязанностями².

Результатом исполнения полицией государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) является выявление:

- признаков преступлений в сфере миграционных отношений;
- административных правонарушений, совершенных иностранными гражданами или принимающей стороной;
- причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений в сфере миграционных отношений;
- привлечение лиц, виновных в совершении правонарушений к юридической ответственности.

Активную роль в осуществлении контроля миграционной сферы, помимо подразделений по вопросам миграции, выполняют другие службы территориальных органов внутренних дел МВД России. В первую очередь, это участковые уполномоченные полиции, государственная инспекция безопасности дорожного движения, органы внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, патрульно-постовая служба полиции.

Действительно, в ст. 12 Федерального закона «О полиции» содержатся обязанности сотрудников полиции, в том числе и в сфере миграции:

— п. 12. осуществлять розыск иностранных граждан и лиц без гражданства, самовольно оставивших специальные учреждения, предназначенные для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации...;

— п. 33. осуществлять контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, вы-

¹ Административная деятельность полиции. Часть Особенная : учеб. пособие / под ред. проф. О. И. Бекетова. — Омск : Омская академия МВД России. — 2016. — С. 252.

² Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ред. от 24.07.2023).

езда из Российской Федерации, транзитного проезда через территорию Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников;

Важную роль в выявлении нарушений в сфере миграционных отношений выполняет служба участковых уполномоченных полиции.

Участковые уполномоченные полиции в соответствии с требованиями приказа МВД России «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности»¹ особое внимание уделяют информации об иностранных гражданах и лицах без гражданства, постоянно проживающих или временно находящихся на территории Российской Федерации с нарушением правил въезда либо режима пребывания (проживания).

Указанные функции реализуются участковыми уполномоченными полиции в рамках проведения профилактического обхода закрепленного административного участка. Например, в ходе проведения обхода административного участка, участковый уполномоченный полиции может выявить факт незаконного привлечения к трудовой деятельности иностранного гражданина, ответственность за которое предусмотрена ст. 18.15. КоАП РФ. При получении информации о лицах, причастных к совершению преступлений или административных правонарушений, участковый уполномоченный полиции докладывает рапортом на имя начальника территориального органа МВД России на районном уровне.

Так, в случае выявления и пресечения административных правонарушений, участковый уполномоченный полиции обязан:

- потребовать прекратить противоправное деяние;
- установить личность лица, совершившего правонарушение;
- установить свидетелей административного правонарушения и отобрать у них объяснения;
- выяснить все обстоятельства совершения правонарушения;
- составить административный протокол и иные протоколы применения мер обеспечения производства по делу;
- в предусмотренных законом случаях вынести определение о возбуждении дела об административном правонарушении и провести административное расследование в порядке, установленном статьей 28.7. КоАП РФ.

Такая работа может выполняться службой участковых уполномоченных полиции как самостоятельно, так и в рамках проводимых мероприятий совместно с должностными лицами подразделений по вопросам миграции МВД России.

Сотрудники ДПС ГИБДД МВД России, при выявлении нарушений Правил дорожного движения, совершенных иностранцами, одновременно могут выявлять событие административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена главой 18 КоАП РФ, в которую включены составы административных правонарушений миграционного законодательства.

Немаловажный вклад в предупреждении и пресечении административных правонарушений иностранцами вносит патрульно-постовая служба полиции. В соответствии с приказом МВД России «Об утверждении Наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции

¹ Приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности».

территориальных органов МВД России»¹ решение на организацию охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на последующие сутки принимается в соответствии с требованиями нормативных правовых актов МВД России с учетом географических, социально-экономических особенностей территории обслуживания территориального органа, численности и миграции населения, иностранных граждан и лиц без гражданства, характеристики улиц, мест размещения и режима работы предприятий, организаций и учреждений, расположения объектов особой важности, жизнеобеспечения, банков, специальных учреждений территориальных органов (п. 42.1 Наставления).

В число обязанностей нарядов патрульно-постовой службы полиции входит обеспечение безопасности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, охране общественного порядка на улицах, площадях, в скверах, парках и иных общественных местах городов, муниципальных образований и населенных пунктов, а также на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры.

Иногда у сотрудников полиции возникают трудности при проверке документов у иностранных граждан и лиц без гражданства. Так, согласно п. 1 ст. 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» к документам, удостоверяющим личность иностранного гражданина в Российской Федерации, относятся:

- паспорт иностранного гражданина;
- иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина.

Согласно п. 2 ст. 10 указанного выше федерального закона к документам, удостоверяющим личность лица без гражданства, относятся:

- документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;
- разрешение на временное проживание (временное удостоверение личности лица без гражданства в Российской Федерации);
- вид на жительство;
- иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства;
- документ, удостоверяющий личность на период рассмотрения заявления о признании гражданином РФ или о приеме в гражданство Российской Федерации².

Согласно п. 7 ст. 4 и п. 7 ст. 7 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» документами, удостоверяющими личность беженца, являются:

- свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу;
- удостоверение беженца.

¹ Приказ МВД России от 28 июня 2021 г. № 495 «Об утверждении наставления об организации служебной деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции территориальных органов МВД России» (с изм. от 28.08.2023).

² П. 2. Ст. 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Также личность иностранного гражданина может быть удостоверена служебным или дипломатическим паспортом, национальным удостоверением личности моряка или свидетельством на возвращение в государство¹.

В случае выявления нарушений места фактического проживания, сроков действия указанных документов, либо отсутствия таковых, сотрудник полиции обязан принять все меры для привлечения правонарушителя к юридической ответственности.

Законодательное закрепление юридической ответственности в сфере миграционных процессов предполагает две основные цели, во-первых, правовая реакция государства на противоправные действия или бездействия участников миграционных отношений; во-вторых, предупреждение и профилактика возможных преступлений и правонарушений. К предупредительным и профилактическим относятся средства и методы, среди которых распространены также оптимизация проведения контрольных мероприятий, укрепления государственной границы, усиление контроля на всех видах транспортных сообщений².

Отметим, что достаточно часто избираются способы и методы, которые должны повысить эффективность осуществления функций, возложенных на правоохранительные органы РФ.

Наиболее действенной мерой продолжает оставаться применение государственного принуждения, которое проявляется в установлении ответственности за незаконную (скрытую) миграцию. Часто правовые нормы имеют также превентивный характер, однако следует отметить, что с учетом возрастающих проблем миграции, все большее число нарушений законодательства совершается в рассматриваемой сфере.

Юридическая ответственность за незаконную (скрытую) миграцию преследует следующие цели:

- обеспечение соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;

- обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности³.

На территории Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства несут административную ответственность на общих основаниях, как и граждане Российской Федерации, поэтому алгоритм привлечения к административной ответственности выглядит следующим образом:

- пресечение факта административного правонарушения (п. 2, 11 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

- документирование обстоятельств совершения административного правонарушения (п. 2 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

- обеспечение сохранности следов правонарушения (п. 2 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

- регистрация сообщения о правонарушении (п. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции»);

- возбуждение дела об административном правонарушении. На этой стадии производства по делу составляется протокол об административном правонарушении,

¹ Ишмуратов П. Н. Проблемные вопросы реализации полицией полномочий по проверке у граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства документов, удостоверяющих их личность // Миграционное право. 2016. № 4. — С. 37 — 40.

² Журкина О. В. Миграционное право : учебное пособие / О. В. Журкина, Е. И. Максименко ; Оренбургский гос. ун-т. — Оренбург : ОГУ, 2021. — с. 66.

³ Миграционное право России : учебник для вузов / А. Н. Жеребцов, Е. А. Малышев; под общ. ред. А. Н. Жеребцова. — М.: Издательство Юрайт, 2019. — 437 с.

собираются соответствующие доказательства, применяются меры обеспечения производства и иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях) (п. 8 ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции»);

— при необходимости проведения экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, выносится определение о проведении административного расследования (ч. 1 ст. 28.7. КоАП РФ).

Решение о возбуждении дела об административном правонарушении принимается уполномоченным должностным лицом, в соответствии с положениями статей 23.3, 28.3 КоАП РФ. Кроме того, системный анализ положений статей 23.3., 28.3. КоАП РФ и приказа МВД России от 30 августа 2017 г. № 685¹, показал, что в системе МВД России сотрудники полиции обладают широкими полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях в сфере миграции, но имеют ограниченные права по рассмотрению таких дел. Так, например, практически все должностные категории сотрудников полиции уполномочены составлять административные протоколы за нарушения, ответственность за которые предусмотрена статьями 18.2.—18.4., 18.8.—18.20., 19.15., 19.16. КоАП РФ, т.е. практически по всем составам административных правонарушений, связанных с нарушением регистрационного и миграционного режимов, как гражданами РФ, так и иностранными гражданами или лицами без гражданства, ответственность за которые предусмотрена главами 18, 19 КоАП РФ.

Вместе с тем, компетенцией по рассмотрению дел об административных правонарушениях в сфере миграции обладают исключительно следующие должностные лица:

1) начальники территориальных ОВД, их заместители, заместители начальников полиции (по охране общественного порядка) — об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1, 2 и 3 статьи 18.8., статьей 18.9., частями 1 и 4 статьи 18.10., статьями 18.15.—18.18., частью 1 статьи 18.19., статьями 18.20., 19.15.—19.18. КоАП РФ;

2) начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители — об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1, 2 и 3 статьи 18.8. КоАП РФ;

3) служба участковых уполномоченных полиции — об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 19.15, 19.15.1., 19.15.2., частями 1 и 2 статьи 19.24. КоАП РФ;

3) руководитель подразделения центрального аппарата МВД России по вопросам миграции, его заместители — об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1, 2 и 3 статьи 18.8., статьей 18.9., частями 1 и 4 статьи 18.10., статьями 18.15.—18.18., частью 1 статьи 18.19., статьями 18.20., 19.8.3., 19.15.—19.18., 19.27. КоАП РФ;

11) руководители структурных подразделений по вопросам миграции территориальных органов, их заместители — об административных правонарушениях, предусмотренных частями 1, 2 и 3 статьи 18.8, статьей 18.9., частями 1 и 4 статьи 18.10., статьями 18.15.—18.18., частью 1 статьи 18.19., статьями 18.20., 19.8.3., 19.15.—19.18., 19.27. КоАП РФ.

¹ Приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» (ред. от 27.08.2021).

По указанным составам административных правонарушений должностные лица системы МВД России имеют право применять административные наказания в отношении граждан и должностных лиц только в виде предупреждения или административного штрафа в размере до пяти тысяч рублей.

В отношении иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение правил пребывания на территории РФ применяются, как правило, два вида административных наказаний: административный штраф и административное выдворение за пределы РФ, причем последнее может выступать как основным, так и дополнительным видом наказания. Вместе с тем, за совершение административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена ч. 2 ст. 6.8., ч.2 ст. 6.13., ч. 2 ст. 6.16.1., ч.ч 3, 4 ст. 6.21., ч. 3 ст. 20.20. и ч.ч. 4, 5 ст. 20.31. КоАП РФ санкции предусматривают, в качестве основных видов наказания, административный арест на срок до пятнадцати суток с административным выдворением за пределы Российской Федерации.

С учетом положений ч. 2 ст. 3.10. КоАП РФ, применение административного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ находится в исключительной компетенции судьи, а при въезде на территорию РФ — пограничными органами ФСБ России.

Исходя из положений частей 1 и 4 статьи 3.10. КоАП РФ административное выдворение может осуществляться в двух формах — в виде принудительного и контролируемого перемещения иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации. Исполнение постановления судьи о принудительном выдворении за пределы РФ возложено на службу судебных приставов-исполнителей.

Согласно ч. 7 ст. 32.10. КоАП РФ на полицию возложен только контроль за исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства рассматриваемого административного наказания в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации.

В настоящее время КоАП РФ содержит 17 статей, предусматривающих применение наказания в виде административного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации:

— ст.5.26. (нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях);

— ст.6.8. (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.6.9. (потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ);

— ст.6.13. (пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров...);

— ст.6.16.1. (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...);

— 6.21. (пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних);

- ст.18.1. (нарушение режима Государственной границы Российской Федерации);
- ст.18.2. (нарушение пограничного режима в пограничной зоне);
- ст.18.4. (нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации);
- ст.18.8. (нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания в Российской Федерации));
- ст.18.10. (незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации);
- 18.11. (нарушение иммиграционных правил);
- 18.17. (несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности);
- 18.18. (нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства обязательных правил, связанных с исполнением принятого в отношении их решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации или о депортации, либо правил, связанных с реализацией международного договора Российской Федерации о реадмиссии, неосуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства, в отношении которых принято решение о прекращении процедуры реадмиссии, добровольного выезда из Российской Федерации в установленный срок);
- 19.27. (представление ложных сведений при осуществлении миграционного учета);
- 20.20. (потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психоактивных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах);
- 20.25. (уклонение от исполнения административного наказания).

Вместе с тем, согласно пункту 23.1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ при применении рассматриваемого вида административного наказания судьи должны установить действительную необходимость такой меры наказания, ее соразмерность целям административного наказания. При этом должен быть достигнут справедливый баланс публичных и частных интересов. Например, административное выдворение, как дополнительный вид наказания может быть реально применено в случае, если это является единственно возможным способом достижения целей наказания, связанного с предупреждением совершения новых правонарушений самим правонарушителем или другими лицами¹.

Необходимость применения к нарушителю такой меры ответственности можно рассматривать только в качестве единственно возможного способа достижения справедливого баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства.

При решении вопроса о назначении наказания по делам об административных правонарушениях, влекущих возможность назначения наказания в виде администра-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (ред. от 23.12.2021).

тивного выдворения за пределы РФ, необходимо учитывать критерии, обозначенные Европейским Судом по правам человека:

- характер и тяжесть правонарушения, совершенного заявителем;
- длительность пребывания заявителя в стране, из которой он высылается;
- срок, истекший после совершения нарушения, и поведение заявителя в течение этого срока;
- гражданство различных заинтересованных лиц;
- семейную ситуацию заявителя, в частности, длительность брака и другие факторы, свидетельствующие о реальности семейной жизни данной пары.

Так, например, судьей Шимановского районного суда Амурской области при рассмотрении дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 18.10. КоАП РФ, в отношении гражданина Азербайджана ФИО установлено, что 12 октября 2021 года указанный гражданин привлекался к осуществлению трудовой деятельности в качестве штукатур-маляра, который занимался малярными работами при отсутствии у него соответствующего патента на осуществление трудовой деятельности по профессии штукатур-маляр.

При назначении наказания суд учел смягчающие вину обстоятельства, такие как признание вины лицом, привлекаемым к административной ответственности, раскаяние в содеянном, совершение административного правонарушения впервые, отсутствие обстоятельств, отягчающих административную ответственность и назначил наказание в виде административного штрафа в пределах санкции части 1 статьи 18.10. КоАП РФ.

Разрешая вопрос о назначении дополнительного наказания в виде административного выдворения, суд пришел к выводу о том, что оснований для его назначения не имеется¹.

Согласно санкций правовых норм ч. 1-4 ст. 18.15., ч. 1-3 ст. 18.16. и ч. 1 ст. 18.17. КоАП РФ, в отношении лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица и юридических лиц предусмотрено административное наказание в виде административного приостановления деятельности на срок от 14 до 90 суток. Согласно ч. 1 ст. 3.12. КоАП РФ по указанным составам наказание в виде административного приостановления деятельности может быть назначено только судьей.

Анализ правоприменительной практики органов внутренних дел показывает, что имеют место случаи, когда административные материалы (протоколы об административном правонарушении и другие материалы дела) направленные для рассмотрения в суд возвращают в орган, должностному лицу, которые составили протокол на основании пункта 4 части 1 статьи 29.4. КоАП РФ. Так, к наиболее характерным ошибкам можно отнести следующие:

- неправильное составление протокола и оформление других материалов;
- в протоколе об административном правонарушении отсутствует описание события административного правонарушения;
- неполнота представленных материалов, (например, в акте проверки органом государственного надзора не указана дата составления акта, не обозначен период времени, когда проводилась проверка, что препятствует установлению обстоятельств, предусмотренных статьей 28.5. КоАП РФ о своевременном составлении протокола об

¹ Постановление № 5-21/2022 от 7 февраля 2022 г. по делу № 5-21/2022 // Официальный сайт Судебные и нормативные акты РФ — <https://sudact.ru/law/koap/razdel-ii/glava-18/statia-18.10/>.

административном правонарушении, акт не подписан должностным лицом, протокол об административном правонарушении составлен в отношении физического лица, в то время как проверка проводилась в отношении религиозной организации);

— описание совершенного правонарушения, содержащееся в протоколе, не соответствует фактическим обстоятельствам дела;

— в представленных материалах невозможно определить лиц, в отношении которых возбуждены дела об административных правонарушениях (фамилии, имена, отчества в одних документах не соответствуют фамилиям, именам, отчествам в других документах);

— протокол составлен в отсутствие законного представителя юридического лица;

— материалы дела не позволяют сделать вывод о надлежащем извещении юридического лица¹.

КоАП РФ устанавливает особый порядок исполнения постановлений о назначении административного штрафа, вынесенных в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. Так, согласно ч. 1.1 ст. 32.2. КоАП РФ административный штраф, назначенный таким лицам одновременно с административным выдворением за пределы Российской Федерации, должен быть уплачен не позднее следующего дня после дня вступления в законную силу соответствующего постановления по делу об административном правонарушении. Кроме того, ч. 1.2 ст. 32.2. КоАП РФ определяет некоторые особенности исполнения постановления о наложении административного штрафа, назначенного за совершение отдельных административных правонарушений в сфере транспортных перевозок. Такой штраф должен быть уплачен до выезда принадлежащего иностранному перевозчику транспортного средства, на котором совершено административное правонарушение, с территории Российской Федерации, но не позднее 60 дней со дня вступления постановления в законную силу. Субъектами таких административных правонарушений являются иностранные граждане — водители транспортных средств².

Таким образом, правовой режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России отличается от правового режима граждан Российской Федерации. Так, для иностранцев действует специальный режим допуска на отдельные территории и организации, который возможен только при наличии специального разрешения. Кроме того, ряд ограничений распространяется на иностранцев, временно или постоянно проживающих на конкретной территории. За нарушение режима пребывания российским законодательством предусмотрены различные меры юридической ответственности, начиная от административной и заканчивая уголовно-правовой. Для предупреждения и пресечения правонарушений иностранными гражданами сотрудники полиции наделены весомым арсеналом мер государственного принуждения. Вместе с тем, с учетом представленной выше компетенции по возбуждению и рассмотрению дел об административных правонарушениях в сфере миграционных отношений, сотрудники полиции уполномочены применять административное наказание исключительно в виде административного штрафа.

¹ Техов, Д. Н. Организация деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России. — Ставрополь: СФ КрУ МВД России, 2020. — С. 70.

² Зубова Е. Г. Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства, в структуре мер административного принуждения (процессуальные аспекты) // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — № 5. — 2015. — С. 124.

§ 4. Взаимодействие МВД России с другими органами, обеспечивающими реализацию миграционной политики в Российской Федерации

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.

МВД России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями¹.

Взаимодействия МВД России с другими органами, обеспечивающими реализацию миграционной политики, а также осуществлении правоприменительных функций по федеральному государственному контролю (надзору) невозможна, без стабильной миграционной политики в стране.

Складывающееся в настоящее время сложная современная миграционная политики концентрация функций по её формированию и реализации в компетенции единственного органа государственной власти не представляется возможной.

Эффективное управление государственным контролем (надзором) в сфере миграции невозможно без консолидации усилий всех органов публичной власти: федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления. От того, насколько успешным будет их взаимодействие и сотрудничество, будет зависеть достижение стратегических целей и задач в сфере миграционной политики в Российской Федерации.

Одним из основных средств достижения согласованного функционирования частей и элементов любых органов публичной власти является организация и подготовка их взаимодействия. Данному положению уделяется серьезное внимание и связано оно с высоким темпом незаконной миграции, которая создаёт дополнительные предпосылки ухудшения обстановки в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и преступности в России. Рассматриваемой нами вопрос был отражён в Концепции, которая «определяет цель, принципы, задачи и основные направления государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы исходя из анализа практики регулирования миграционных процессов и современного понимания национальных и глобальных проблем миграции»², посвященный вопросам государственной миграционной политики раскрытию и предупреждению преступлений и правонарушений, связанных с нарушением зако-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 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» (ред. от 17.07.2023).

² Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» (ред. от 12.05.2023).

нодательства в сфере миграции, и снижению числа граждан других государств, нелегально находящихся на территории нашей страны.

В соответствии с п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» «Настоящая Концепция разработана с учетом документов стратегического планирования, затрагивающих вопросы реализации миграционной политики, прежде всего Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года, Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепции демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года, прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, а также Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации, Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей, указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»».

Целью миграционной политики согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622, является формирование отвечающей интересам Российской Федерации миграционной ситуации.

На достижение указанной цели должны быть направлены механизмы регулирования миграционной сферы и связанные с ними условия предоставления гражданства Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Вместе с тем существующие миграционные правила недостаточно ясны и унифицированы. Уровень применения информационных технологий при предоставлении государственных услуг и осуществлении государственного контроля в сфере миграции остается невысоким.

Иностранные граждане, прежде всего приезжающие в Российскую Федерацию в целях работы, часто стремятся обойти существующие сложности в оформлении миграционных статусов уходом «в тень» (нелегальная трудовая миграция) либо путем приобретения статуса временно и постоянно проживающих, а также гражданства Российской Федерации (скрытая временная трудовая миграция).

При этом не полностью устранены ситуации, когда люди, способные органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества, сталкиваются с неоправданными сложностями в получении гражданства Российской Федерации.

Не исключается обход существующих механизмов обеспечения безопасности, включая решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию, прежде всего путем получения иностранными гражданами новых удостоверяющих личность национальных документов с измененными персональными данными.

Нуждается в дальнейшем совершенствовании информационно-аналитическое обеспечение миграционной политики, прежде всего в части повышения полноты и объективности данных о миграционной ситуации. Отсутствие достаточных сведений, в частности о потребности хозяйствующих субъектов в рабочей силе и о реальном распределении иностранных граждан на рынке труда, усложняет выработку мер регулирования и увеличивает риск применения регуляторного воздействия, неадекватного экономической ситуации и реальным потребностям бизнеса.

Точечные изменения миграционного законодательства, а равно ужесточение юридической ответственности не приведут к качественному улучшению состояния миграционной сферы и формированию отвечающей интересам Российской Федерации миграционной ситуации и необходимому уровню обеспечения безопасности и правопорядка¹.

К обеспечению миграционной политики необходимо привлекать все структуры федеральных органов исполнительной власти, которые имеют к этому отношение по роду своей компетенции. При этом взаимодействие всех привлекаемых органов должно быть детально спланировано и координировано в рамках уже существующих структур на основе четкого разграничения сфер компетенции и ответственности в ходе принятия мер по предупреждению и пресечению правонарушений и преступлений в сфере незаконной миграции.

Правовой основой взаимодействия МВД России с другими органами, обеспечивающими реализацию миграционной политики в Российской Федерации, составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие деятельность в сфере миграции.

Организационной основой рассматриваемого взаимодействия является совместная разработка, реализация планов и осуществление мероприятий по обеспечению миграционной политики в Российской Федерации. Изучение практического опыта деятельности должностных лиц МВД России, территориальных органов МВД России на региональном и районных уровнях, должностными регламентами (должностными инструкциями, должностными обязанностями) которых предусмотрены соответствующие полномочия, при осуществлении государственного контроля (надзора) показало, что в зависимости от специфики задач, стоящих перед МВД России и другими федеральными органами исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления выражается: в форме непосредственной совместной деятельности; самостоятельное проведение конкретных мероприятий по осуществлению миграционной политики, после предварительного согласования своих действий с руководителем и только после его разрешения; в случае введения в действие специальных планов.

При ознакомлении с законодательством в сфере миграционной политики и научных работ в сфере миграции можно выделить основные признаки взаимодействия МВД России с другими органами, обеспечивающими реализацию миграционной политики в Российской Федерации в рассматриваемой сфере: 1) наличие нормативно-правовой основы; 2) наличие программ совместных действий или плана осу-

¹ Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы: утв. Президентом Российской Федерации 6 марта 2020 г. № Пр-469.

ществления мероприятий по обеспечению миграционной политики в Российской Федерации, условий их информационного обеспечения; 3) согласованность данных мероприятий по цели, месту и времени; 4) дифференциация функций субъектов взаимодействия в сочетании с взаимоподдержкой и маневренностью сил и средств; 5) самостоятельность и независимость субъектов взаимодействия.

Исходя из законодательства Российской Федерации, МВД России должно взаимодействовать с другими органами, обеспечивающими реализацию миграционной политики в Российской Федерации по таким основным направлениям, как: незаконный въезд на территорию Российской Федерации; незаконное пребывание на территории Российской Федерации и незаконное осуществление трудовой деятельности.

Указом Президента Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 174 «Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации», указывается, что в целях повышения эффективности пограничной деятельности: осуществляется наращивание оперативного и технического потенциалов пограничных органов федеральной службы безопасности, а также их взаимодействие с другими органами федеральной службы безопасности, подразделениями федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии, с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими на государственной границе санитарно-карантинный, ветеринарный, фитосанитарный, транспортный и иные виды контроля.

Основными угрозами национальной безопасности в пограничном пространстве являются: г) разведывательная и иная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств по дестабилизации общественно-политической обстановки в отдельных приграничных районах в связи с неразрешенностью социально-экономических проблем, сохранением религиозных, этнических противоречий, сепаратистских проявлений среди населения, проживающего в этих районах; е) трансграничная преступность, связанная с незаконной миграцией, контрабандой оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ и т.д.¹

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 января 2007 г. № 21 «Об утверждении правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации», временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин уведомлением подает лично или в форме электронного документа с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» в территориальный орган МВД России по месту получения иностранным гражданином разрешения на временное проживание. В случае если временно проживающий иностранный гражданин желает подтвердить размер и источник дохода посредством представления копии налоговой декларации, он вправе не представлять документы, в территориальный орган МВД России. В этом случае копия налоговой декларации

¹ Указ Президента Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 174 «Об утверждении Основ государственной пограничной политики Российской Федерации».

запрашивается в налоговом органе по месту учета иностранного гражданина территориальным органом МВД России самостоятельно на основании уведомления¹, из содержания данного постановления, видно, что МВД России взаимодействует с Многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг и налоговыми органами.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2009 г. № 450 «О Правительственной комиссии по миграционной политике» в целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации единой государственной миграционной политики. Организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии осуществляет Аппарат Правительства Российской Федерации совместно с МВД России.

Основными задачами Комиссии являются: координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие с заинтересованными организациями и общественными объединениями по исполнению законодательства Российской Федерации в сфере миграции; выработка согласованных решений и действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации единой государственной миграционной политики, в том числе координация действий по регулированию миграционных процессов (включая совершенствование системы мер по регулированию внешней трудовой миграции в соответствии с потребностями Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, выявлению незаконных мигрантов и пресечению незаконной миграции, определение перспективных территорий для расселения мигрантов, определение направлений использования средств, выделяемых на связанные с миграцией населения мероприятия, совершенствование информационного обеспечения реализации государственной миграционной политики) и т.д.².

В Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»», указывается, что государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» реализуется в сферах внутренних дел, контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, миграции.

Органами внутренних дел во взаимодействие с правоохранительными органами «осуществляется комплекс мероприятий по реформированию миграционных режимов и института гражданства Российской Федерации, упрощается порядок его приобретения. Принимаются меры по противодействию преступлениям, совершаемым как иностранными гражданами и лицами без гражданства, так и в отношении их»³.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 января 2007 г. № 21 «Об утверждении правил подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства уведомления о подтверждении своего проживания в Российской Федерации» (ред. от 26.12.2019).

² Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2009 г. № 450 «О Правительственной комиссии по миграционной политике» (ред. от 17.08.2020).

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» (ред. от 26.09.2023).

В целях противодействия незаконного нахождения на территории Российской Федерации иностранных граждан и исключение незаконной трудовой миграции, Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2020 г. № 2345 «Об утверждении Правил определения, корректировки и перераспределения между субъектами Российской Федерации квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации, установления и использования ее резерва и Правил распределения квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации комиссиями, формируемыми в субъектах Российской Федерации».

МВД России на основе анализа предложений об определении квоты, поступивших от исполнительных органов субъектов Российской Федерации, и с учетом информации о проживающих на территории Российской Федерации иностранных гражданах в текущем календарном году, об их численности в субъектах Российской Федерации подготавливает предложения по определению квоты для Российской Федерации в целом и отдельно для каждого субъекта Российской Федерации, а также по установлению резерва квоты по Российской Федерации в размере не более 30 процентов предложений по определению квоты для Российской Федерации в целом.

В случае необходимости МВД России запрашивает в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерстве здравоохранения Российской Федерации, Министерстве экономического развития Российской Федерации, Министерстве строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Федеральной службе безопасности Российской Федерации, Федеральном агентстве по делам национальностей информационно-статистические материалы в отношении отдельных субъектов Российской Федерации¹.

Торгово-промышленная палата Российской Федерации № 1/ДС Министерство внутренних дел Российской Федерации № 1/8865 21 июля 2017 года, заключили «Дополнительное соглашение о сотрудничестве в сфере реализации государственной миграционной политики к соглашению о сотрудничестве между Торгово-промышленной палатой Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации № 1/9135/499 от 20 ноября 2008 года», данное соглашение, было заключено в целях «повышения эффективности реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, развития миграционного законодательства, совершенствования форм и методов работы с трудовыми мигрантами и развития социального партнерства, выражая намерение развивать эффективные формы взаимодействия в области миграции»², дополнение в данное соглашение, было приня-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2020 г. № 2345 «Об утверждении Правил определения, корректировки и перераспределения между субъектами Российской Федерации квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации, установления и использования ее резерва и Правил распределения квоты на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации комиссиями, формируемыми в субъектах Российской Федерации» (ред. от 24.03.2023).

² Дополнительное соглашение о сотрудничестве в сфере реализации государственной миграционной политики к Соглашению о сотрудничестве между Торгово-промышленной палатой Российской Федерации и Министерством внутренних дел Российской Федерации № 1/9135/499 от 20 ноября 2008 года : утв. ТПП РФ № 1/ДС, МВД России № 1/8865 21 июля 2017 г.

то в целях противодействия незаконного нахождения на территории Российской Федерации иностранных граждан и исключение незаконной трудовой миграции.

Приказом МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации», закреплено правовое положение Главного управления МВД России, которое выполняет функции головного подразделения МВД России в сфере миграционной политике.

Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (Далее — Главное управление МВД России) является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции МВД России по выработке и реализации государственной политики, а также нормативно-правовому регулированию в сфере миграции.

Главное управление МВД России в установленном порядке осуществляет взаимодействие по вопросам своей деятельности с органами, организациями, подразделениями системы МВД России, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации, подразделениями правоохранительных органов, государственных органов и органов местного самоуправления, общественными объединениями и организациями, а также в соответствии с международными договорами Российской Федерации с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями в целях противодействия незаконного нахождения на территории Российской Федерации иностранных граждан и исключение незаконной трудовой миграции.

Начальник Главного управления МВД России:

14.2. По вопросам, относящимся к компетенции Главного управления, представляет по поручению руководства МВД России или по доверенности интересы МВД России в органах государственной власти, общественных организациях и судах, во взаимоотношениях с должностными лицами органов власти иностранных государств, иностранных и международных организаций; участвует в работе межведомственных комиссий органов государственной власти и иных комиссий по соответствующим направлениям деятельности МВД России;

14.5. Взаимодействует (в том числе ведет переписку) со структурными подразделениями Аппарата Правительства Российской Федерации, структурными подразделениями других федеральных органов исполнительной власти, а также с территориальными органами МВД России, организациями и подразделениями системы МВД России;

14.22. Обеспечивает планирование, организацию и контроль деятельности Главного управления, его эффективное взаимодействие с другими структурными подразделениями МВД России, территориальными органами МВД России, организациями и подразделениями системы МВД России, структурными подразделениями других государственных органов и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации¹.

¹ Приказ МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940 «Вопросы деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 01.04.2023) (вместе с «Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации»).

Амельчакова В. Н. и Сулова Г. Н. указывают, что «основные аспекты взаимодействия — это и взаимный обмен информацией, и взаимодействие при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий, и проведение мониторинга, и оказание государственных услуг, а также иные направления служебной деятельности, требующие совместных усилий»¹, мы полагаем, что взаимодействие МВД России с другими органами, обеспечивающими реализацию миграционной политики в Российской Федерации, должны также содержать согласованную по целям, месту, времени применение сил и средств деятельность двух и более участников для решения конкретных задач в сфере миграционной политики.

По результатам взаимодействия МВД России и других органов в сфере миграционной политики выявляются факты преступлений, административных правонарушений в сфере миграционного законодательства, а должностные лица привлекаются к дисциплинарной ответственности.

¹ Амельчакова, В. Н., Сулова, Г. Н. К вопросу о взаимодействии подразделений по вопросам миграции МВД России с другими органами при оказании государственных услуг / В. Н. Амельчакова, Г. Н. Сулова // Миграционное право. — 2018. — № 1. — С. 38 — 40.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Основные учебные издания.

1. Агапов, А. Б. Административное право. В 2 томах. Т. 1. Общая часть : учебник для вузов / А. Б. Агапов. — 12-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 492 с.
2. Агапов, А. Б. Административное право. В 2 томах. Т. 2. Публичные процедуры. Особенная часть : учебник для вузов / А. Б. Агапов. — 12-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 440 с.
3. Административное право России : учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.] ; под редакцией А. И. Стахова, П. И. Кононова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 484 с.
6. Конин, Н. М. Административное право : учебник для вузов / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. — 7-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 459 с.
7. Макарейко, Н. В. Административное право : учебное пособие для вузов / Н. В. Макарейко. — 11-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 280 с.
8. Мигачев, Ю. И. Административное право Российской Федерации : учебник для вузов / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров ; под редакцией Л. Л. Попова. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 456 с.
9. Осинцев, Д. В. Административное право : учебник для вузов / Д. В. Осинцев. — 5-е изд., испр. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 617 с. — (Высшее образование).

Дополнительные учебные издания.

1. Волков А. М. Административное право России: учебник / А. М. Волков. — М.: Проспект, 2018.
2. Деменкова Н. Г. Административное право в схемах и таблицах: учебное пособие / Н. Г. Деменкова, М. С. Игнатова, И. Ю. Стариков. — М.: Проспект, 2017.
3. Деменкова Н. Г., Стариков И. Ю., Игнатова М. С. Административное право в схемах и таблицах: учебник. — М.: Проспект, 2019. — 112 с.
4. Дрозд А. О. Административно-юрисдикционная деятельность участковых уполномоченных полиции: монография / А. О. Дрозд; ред. В. А. Кудина; СПбУМВД России. — СПб., 2015.
5. Конин Н. М., Маторина Е. И. Административное право: учебник для бакалавриата и специалитета. — М.: Юрайт, 2019. — 432 с.
6. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая / М. Б. Добробаба, Э. Г. Липатов, С. Е. Чаннов и др.; под общ. ред. Л. В. Чистяковой. — М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2019. Т. 2. — 1044 с.

7. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть вторая / Р. В. Амелин, М. Б. Добробаба, М. Э. Капитанец и др.; под общ. ред. Л. В. Чистяковой. — М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2019. Т. 1. — 1120 с.
8. Постатейный комментарий к Кодексу РФ 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. 1. — 1343 с.
9. Постатейный комментарий к Кодексу РФ 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. — 1337 с.
10. Потапова А. А. Административное право. Конспект лекций. Учебное пособие. — М.: Проспект, 2020. — 128 с.

ОСНОВНОЕ ОГЛАВЛЕНИЕ

КРАТКОЕ ОГЛАВЛЕНИЕ.....	2
ПРЕДИСЛОВИЕ	4
Раздел I. ВВЕДЕНИЕ В КУРС АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	6
Глава 1. Государственное управление как объект административно-правового регулирования	6
§ 1. Понятие, признаки и виды управления. Социальное управление: понятие и виды.....	6
§ 2. Понятие и характерные черты государственного управления. Функции и принципы государственного управления	8
§ 3. Понятие, признаки, функции, принципы организации и функционирования исполнительной власти	11
§ 4. Соотношение исполнительной власти и государственного управления. Задачи административной реформы в современной России	14
Глава 2. Административное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина.....	17
§ 1. Предмет административного права.....	17
§ 2. Метод административного права	20
§ 3. Система и источники административного права.....	22
§ 4. Административное право как наука.....	26
§ 5. Административное право как учебная дисциплина	28
Глава 3. Механизм административно-правового регулирования	30
§ 1. Понятие и элементы механизма административно-правового регулирования	30
§ 2. Понятие, структура и виды административно-правовых норм.....	34
§ 3. Акты официального толкования административно-правовых норм	37
§ 4. Административно-правовые отношения	39
§ 5. Стадии и способы административно-правового регулирования	42
Раздел II. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	45
Глава 4. Административно-правовой статус человека и гражданина.....	45
§ 1. Понятие, признаки и виды субъектов административного права.....	45
§ 2. Административная правоспособность и дееспособность субъекта административного права	52
§ 3. Структура и содержание административно-правового статуса человека и гражданина.....	54
§ 4. Особенности и содержание административно-правового статуса иностранцев и лиц без гражданства.....	60
Глава 5. Административно-правовой статус Президента, Правительства, органов исполнительной власти	72
§ 1. Органы исполнительной власти. Понятие и виды.....	72
§ 2. Президент Российской Федерации как субъект административного права	77

§ 3. Правительство Российской Федерации как субъект административного права	84
§ 4. Система и структура федеральных органов исполнительной власти	89
§ 5. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	95
Глава 6. Правовые основы государственной службы	109
§ 1. Понятие государственной службы Российской Федерации и государственного служащего	109
§ 2. Административно-правовой статус государственных служащих	115
§ 3. Общий порядок прохождения государственной службы Российской Федерации	119
Глава 7. Административно-правовой статус коммерческих и некоммерческих организаций и общественных объединений	127
§ 1. Понятие и виды организаций как субъектов административного права	127
§ 2. Административно-правовой статус коммерческих организаций	129
§ 3. Административно-правовой статус некоммерческих организаций	132
Раздел III. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	139
Глава 8. Формы государственного управления	139
§ 1. Понятие и классификация форм государственного управления	139
§ 2. Административный договор и иные юридически значимые действия как формы государственного управления	142
§ 3. Формы государственного управления в деятельности органов внутренних дел	144
§ 4. Понятие и основные черты административно-правовых актов управления	147
§ 5. Виды административно-правовых актов управления	148
§ 6. Требования, предъявляемые к административно-правовым актам управления	153
§ 7. Действие административно-правовых актов управления	157
Глава 9. Методы государственного управления	159
§ 1. Понятие и сущность методов государственного управления	159
§ 2. Классификация методов государственного управления	161
§ 3. Убеждение, стимулирование и другие методы государственного управления	165
Глава 10. Методы государственного управления, используемые в правоохранительной государственно-властной деятельности	175
§ 1. Административное принуждение и его классификация	175
§ 2. Принудительные меры административного предупреждения	179
§ 3. Меры административного пресечения	184

Глава 11. Понятие и виды ответственности по административному праву	189
§ 1. Понятие и виды юридической ответственности	189
§ 2. Понятие, основания и субъекты дисциплинарной ответственности по административному праву	192
§ 3. Понятие, основания и субъекты материальной ответственности по административному праву	200
Глава 12. Понятие и виды административно-правовых режимов	206
§ 1. Административно-правовые режимы: понятие, признаки, структура, виды	206
§ 2. Общая характеристика административно-правовых режимов	209
§ 3. Специальные административно-правовые режимы	214
§ 4. Экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций	221
Раздел IV. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ	225
Глава 13. Общая характеристика и условия привлечения к административной ответственности	225
§ 1. Понятие, характерные черты и основания административной ответственности	225
§ 2. Цели, функции и принципы административной ответственности	228
§ 3. Отличие административной ответственности от других видов юридической ответственности	231
§ 4. Субъекты административной ответственности	235
§ 5. Обстоятельства, исключающие административную ответственность, и обстоятельства, освобождающие от административной ответственности	239
Глава 14. Административное правонарушение и административное наказание	244
§ 1. Понятие и признаки административного правонарушения	244
§ 2. Элементы состава административного правонарушения	245
§ 3. Понятие и цели административного наказания	255
§ 4. Система и виды административных наказаний	258
§ 5. Правила назначения административных наказаний	267
Глава 15. Административные правонарушения, посягающие на права граждан, здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность	270
§ 1. Административные правонарушения, посягающие на права граждан	270
§ 2. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность	278

Глава 16. Административные правонарушения на транспорте и в области дорожного движения	286
§ 1. Общая характеристика административных правонарушений на транспорте	286
§ 2. Общая характеристика административных правонарушений в области дорожного движения	294
Глава 17. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти и порядок управления	302
§ 1. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти	302
§ 2. Общая характеристика административных правонарушений против порядка управления	306
Глава 18. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность	316
§ 1. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на общественный порядок	316
§ 2. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на общественную безопасность	319
§ 3. Общая характеристика административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, отнесенных к компетенции органов внутренних дел	322
Раздел V. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	328
Глава 19. Законность и дисциплина в государственном управлении	328
§ 1. Основные этапы развития идеи законности в отечественной правовой науке	328
§ 2. Природа, сущность и принципы законности в деятельности органов исполнительной власти	331
Глава 20. Контроль и надзор за законностью деятельности органов исполнительной власти	338
§ 1. Понятие, формы и методы обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти	338
§ 2. Ведомственный контроль как аспект усиления законности в деятельности органов исполнительной власти (полиции)	345
Раздел VI. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРАХ И ОТРАСЛЯХ	351
Глава 21. Государственное управление в сфере экономики	351
§ 1. Государственное управление и административно-правовое регулирование отношений в экономической сфере. Система основных отраслей экономической сферы	351
§ 2. Административно-правовая организация управления в сфере конкуренции и ограничения монополистической деятельности на товарных рынках	356
§ 3. Административно-правовая организация управления в сфере промышленности и торговли	356

§ 4. Административно-правовая организация управления в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства	359
§ 5 Административно-правовая организация управления в сфере агропромышленного комплекса	362
§ 6. Административно-правовая организация управления в сфере природных ресурсов и экологии.....	366
§ 7. Административно-правовая организация управления в сфере транспорта.....	370
§ 8. Административно-правовая организация управления в сфере цифрового развития, связи и массовых коммуникаций	374
§ 9. Взаимоотношения органов внутренних дел с федеральными органами исполнительной власти в сфере экономики	377
Глава 22. Государственное управление в социально-культурной сфере.....	382
§ 1. Государственное управление в сфере образования и науки.....	382
§ 2. Государственное управление в сфере культуры	388
§ 3. Государственное управление здравоохранением	393
§ 4. Государственное управление в сфере социальной защиты населения	397
§ 5. Государственное управление в сфере физической культуры, спорта и туризма	400
Глава 23. Государственное управление в административно-политической сфере	404
§ 1. Государственное управление обороной	404
§ 2. Государственное управление безопасностью	411
§ 3. Государственное управление внутренними делами	415
§ 4. Государственное управление иностранными делами	424
§ 5. Государственное управление юстицией	428
Глава 24. Государственное управление в сфере миграции	437
§ 1. Общая характеристика миграционного законодательства Российской Федерации.....	437
§ 2. Миграционная политика Российской Федерации.....	441
§ 3. Органы внутренних дел как субъекты контроля и надзора в сфере миграции.....	446
§ 4. Взаимодействие МВД России с другими органами, обеспечивающими реализацию миграционной политики в Российской Федерации.....	457
СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	465

Учебное издание

Алиуллов Рашид Рахимуллович, доктор юридических наук, профессор;
Бондарь Елена Олеговна, кандидат юридических наук, доцент;
Ванюшин Ян Леонидович, кандидат юридических наук, доцент;
Губарева Татьяна Ивановна, кандидат юридических наук, доцент;
Денисенко Виктор Васильевич, доктор юридических наук, профессор;
Денисенко Снежана Геннадьевна, кандидат юридических наук;
Дерюга Артем Николаевич, доктор юридических наук, доцент;
Дизер Олег Александрович, доктор юридических наук, доцент;
Дрозд Алексей Олегович, кандидат юридических наук, доцент;
Занина Татьяна Митрофановна, кандидат юридических наук, профессор,
заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации;
Каплунов Андрей Иванович, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы Российской Федерации;
Комовкина Любовь Сергеевна, кандидат юридических наук;
Коркин Андрей Владимирович, кандидат юридических наук, доцент;
Кочеткова Наталья Дмитриевна, кандидат юридических наук, доцент;
Кудасова Ольга Игоревна, кандидат экономических наук, доцент;
Лахтина Татьяна Алексеевна, кандидат юридических наук;
Макарейко Николай Владимирович, доктор юридических наук, доцент;
Мотрович Иван Дмитриевич, кандидат юридических наук, доцент;
Петрова Елена Анатольевна, кандидат политических наук;
Павлова Евгения Васильевна, кандидат юридических наук, доцент;
Пилявец Светлана Витальевна, кандидат юридических наук;
Позднякова Елена Васильевна, кандидат юридических наук;
Полякова Наталья Викторовна, кандидат юридических наук, доцент;
Прудникова Татьяна Анатольевна, доктор юридических наук, доцент;
Равнюшкин Александр Викторович, кандидат юридических наук, доцент;
Рыдченко Кирилл Дмитриевич, кандидат юридических наук, доцент;
Сосновская Юлия Николаевна, кандидат юридических наук, доцент;
Субботин Антон Михайлович, кандидат юридических наук, доцент;
Ухов Владимир Юрьевич, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации;
Черепанова Юлия Евгеньевна;
Чмырёв Сергей Николаевич, кандидат юридических наук, доцент;
Шурухнова Диана Николаевна, кандидат юридических наук, доцент

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Учебник

Редактор *Шереметьева Т. Л.*
Компьютерная вёрстка *Душкова А. Ю.*
Дизайн обложки *Шеряй А. Н.*

ISBN 978-5-91837-815-1



9 785918 378151 >

EDN: MYAEOW



Подписано в печать 25.03.2024. Формат 60×84 ¹/₁₆
Печать цифровая. Объем 29,5 п. л. Тираж 100 экз. Заказ № 13/24
Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилотова, д. 1