

П.М. Ершов, Д.П. Звоненко, М.В. Иванов,
А.Ю. Малунов, Г.Ю. Малунов



Административное право

Учебник

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

**Дмитрий Петрович Звоненко
Александр Юрьевич Малумов
Михаил Валерьевич Иванов
Павел Михайлович Ершов
Георгий Юрьевич Малумов
Административное право**

Издательский текст

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3138835

Административное право: Юстицинформ; М.: 2011

ISBN 978-5-7205-1068-8

Аннотация

Предлагаемый учебник содержит характеристику правовых институтов (режимов, статусов и т. д.), которыми обладают те или иные субъекты административного права. В работе представлена четко структурированная общая часть административной науки в соответствии с программой курса и государственным образовательным стандартом.

Авторский коллектив учел все последние изменения в источниках административного права: Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральном и региональном административном законодательстве, распорядительных актах органов государственной власти и др. Особое внимание уделено общим вопросам правосубъектности государственных органов после административной реформы, органов местного самоуправления после введения в действие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», юридических и физических лиц. Продемонстрирована основа для обеспечения экономической безопасности хозяйствующих субъектов в Российской Федерации.

Для студентов, аспирантов и преподавателей высших юридических учебных заведений, научных работников, служащих органов государственной и муниципальной власти.

Второе издание, дополненное и переработанное.

Содержание

Часть I	4
Глава 1	4
Глава 2	8
Глава 3	11
Глава 4	14
Глава 5	21
Глава 6	38
Глава 7	52
Глава 8	85
Конец ознакомительного фрагмента.	87

П. М. Ершов, Д. П. Звоненко, М. В. Иванов, А. Ю. Малумов, Г. Ю. Малумов

Административное право

Часть I

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Глава 1

Предмет административного права

Как и любая отрасль права, административное право имеет свой предмет – тот круг общественных отношений, который регламентирован нормами данной отрасли. Характерная особенность административного права в том, что оно, по сути, в той или иной степени участвует в регулировании всего комплекса отношений в современном обществе. Традиционным в определении предмета административного права как отрасли является то, что оно как совокупность правовых норм регулирует общественные отношения в сфере исполнительной власти (государственного управления). Несомненно, административное право – это право государства, необходимое условие его существования и функционирования. Однако, на наш взгляд, было бы принципиально неверным отождествлять административное право исключительно с государством. Это в не меньшей степени и право индивидуума, личности, гражданина. Административно-правовые нормы по своей природе направлены на оптимизацию общественных процессов, вытеснение многочисленных негативных явлений, объективно возникающих в них.

Административное право – это и право на жизнь и защиту, и право на обжалование, и право на то, чтобы быть услышанным государством и обществом. Существенная часть норм данного права призвана обеспечить функционирование человека и общества в сложных системах, во взаимодействии с техническими достижениями прогресса. Многие административно-правовые нормы буквально «написаны кровью» и направлены на то, чтобы не допустить трагических повторений. Таковы всем известные Правила дорожного движения, правила эксплуатации многих видов техники, требования к функционированию некоторых отраслей экономики. И наконец, именно административное право приводит в действие механизм государственного принуждения, обеспечивает государственную монополию силы. Мы далеки от рассуждений о недопустимости государственного насилия: российская действительность последних десятилетий слишком богата на примеры того, кто принимает у государства выброшенные средства принуждения, какими методами и какими «понятиями» решаются вопросы, которые в цивилизованном обществе должны решаться исключительно государством.

Поэтому, говоря о предмете административного права как отрасли, мы намеренно выделим следующие группы общественных отношений, регулируемых нормами данной отрасли:

1) отношения в системе «государство – общество – человек». Для этих отношений в большинстве случаев характерно обязательное участие государства в лице его органов, прежде всего исполнительной власти, и должностных лиц. Во многих случаях эти отношения возникают по инициативе государства, например, при привлечении лица к администра-

тивной ответственности либо при установлении порядка осуществления тех или иных видов деятельности;

2) отношения в системе не только исполнительной, но и законодательной и судебной ветвей единой государственной власти;

3) спорным является вопрос о возможности административно-правовых отношений между гражданами. Традиционным считается, что возникновение подобных отношений невозможно по определению, что для них обязательным условием является наличие специального субъекта (органа или должностного лица исполнительной власти). Однако есть позиция, с которой мы солидарны: возникновение таких отношений между гражданами возможно, например, в случае, когда один гражданин требует от другого прекратить нарушение общественного порядка. Подтверждение данного тезиса можно найти и в законодательстве. В частности, ст. 5 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹ определены права и обязанности организатора публичного мероприятия. Одной из обязанностей данного лица является обязанность требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия. Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места проведения данного публичного мероприятия. Следует обратить внимание на то, что в соответствии с ч. 1 ст. 5 рассматриваемого Закона организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан РФ, политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия. Таким образом, организатор публичного мероприятия, не будучи наделен государственной властью, тем не менее обладает обязанностью и соответствующим правом требовать от иных граждан соблюдения общественного порядка. Другими словами, представляется корректным утверждение о том, что в данном случае имеет место административно-правовое отношение, ни одна из сторон которого не обладает статусом государственного органа или должностного лица;

4) особую группу отношений, урегулированных административным правом, составляют отношения, условно говоря, благочиния, обеспечения соблюдения общественного порядка и безопасности. Эти отношения имеют специфику, и, на наш взгляд, было бы некорректно «растворять» их в системе общих отношений в сфере исполнительной власти.

Как и любая отрасль права, административное право выполняет регулиющую и охранительную функции. При этом особенностью регулирующей функции административного права является то, что оно является необходимым условием реального, подчеркнем это слово, существования иных отраслей права, создает своего рода инфраструктуру, в которой реализуются их нормы. Можно сколько угодно декларировать исключительность и важность положений конституционного и гражданского права, однако без системы, при которой декларативные положения названных отраслей станут претворяться в жизнь, и конституционные положения, и гражданско-правовые нормы останутся набором красивых деклараций.

В том случае, если, например, гражданин, намеренный продать свою квартиру, вынужден тратить дни в очередях и месяцы в ожидании готовых документов, он вряд ли оценит все возможности, предоставленные ему гражданским оборотом. Если для реализации конституционного права на свободу передвижения гражданин должен обивать пороги государственных инстанций, ему будет сложно объяснить прямое действие норм Конституции РФ (принята в результате всенародного голосования 12 декабря 1993 г.). Кроме того, без государственного принуждения в случаях угрозы общественным отношениям все отрасли права

¹ Российская газета. – 2004. – № 131.

оказываются беспомощными. Яркий пример последних лет – российский вариант рейдерства, при котором собственники лишались своего имущества во многом благодаря сочетанию неэффективной деятельности органов исполнительной власти, не способных поставить заслон откровенному криминалу, и злоупотреблений отдельных представителей этих органов, успешно с криминалом сотрудничающих. Поэтому, устанавливая административную ответственность за те или иные противоправные деяния, создавая механизм государственного принуждения, административное право формирует условия для того, чтобы общественные отношения не постиг хаос. Отметим, что в этом административное право тесно связано с уголовным, с той лишь разницей, что административное право своими наказаниями призвано предотвращать возможность причинения еще большего ущерба общественным отношениям. Ведь граница между многими административными правонарушениями и уголовными преступлениями проходит как раз по критерию размера ущерба, причиненного охраняемым законом общественным отношениям, возможности наступления негативных последствий. Яркий пример – установление административной ответственности за правонарушения в сфере дорожного движения: карая нарушителей Правил дорожного движения, административное право должно предотвращать еще более опасные последствия, например гибель и увечья людей, за которые следует уже уголовная ответственность. Эта особенность административного права позволяет ряду исследователей обоснованно называть его «смягченным уголовным правом». По сути, не будет преувеличением сказать, что административное право одновременно выполняет функции строителя и полицейского, призванного воплотить красивые замыслы иных отраслей права в реальность и защитить созданное от всяких посягательств.

Материал, изложенный в данном пособии, не претендует на исчерпывающую полноту сведений об административном праве как отрасли. Во многом это обусловлено субъективными взглядами и интересами авторов. Вместе с тем они надеются на то, что предложенный на суд читателей материал в какой-то степени будет стимулировать их интерес к административному праву, причем не только как к отрасли, но и как к науке и учебной дисциплине. К огромному сожалению, на современном российском административном праве лежит печать общественного нигилизма, отождествления нечистоплотных чиновников с государством. Вместе с тем, по нашему твердому убеждению, государство представляет собой уникальную, самоорганизующуюся систему, своеобразный живой механизм, живущий в том числе и по законам административного права. Еще одной особенностью административного права является то, что оно, более чем иные отрасли, «живое», созвучное духу времени. Если основные концептуальные положения гражданского, уголовного, да и конституционного (государственного) права формировались веками и лишь модернизируются в той или иной степени, то административное право живет и развивается вместе с обществом и государством.

В заключение отметим, что современная российская действительность характеризуется удивительным сочетанием административного произвола и безграничной свободы – по сути, вольницы в худшем значении этого слова. Многие ограничения, характерные для тех обществ, которые мы любим именовать цивилизованными и которые во многом притягательны для российского обывателя, кажутся для нас дикими. С одной стороны, опять же можно привести пример с Правилами дорожного движения, нарушение которых в российских условиях становится чем-то вроде национального вида спорта. С другой – во многих сферах существует избыточное регулирование, во многом необходимое только самим регуляторам.

Административное право – это право общества, переходящего от дикого средневековья, от жизни по «понятиям», как бы они ни именовались, к жизни по закону и справедливости. Не случайно, само понятие «правовое государство» определено немецкими учеными, занимавшимися разработкой полицейского права, – предшественника современного

административного права. Поэтому мы будем исходить из того, что административное право является одним из необходимых условий существования общества, претендующего на цивилизованность.

Глава 2

Метод административного права

Предмет административного права определяет сферу правового регулирования данной отрасли, круг общественных отношений, которые упорядочиваются посредством административно-правовых норм. Метод же административного права характеризует способ воздействия отрасли на общественные отношения. Иными словами, предмет административного права отвечает на вопрос, что именно регулирует эта отрасль, в то время как метод объясняет, посредством каких приемов, способов, механизмов осуществляется правовое регулирование.

Говоря о методе административного права, мы не можем не коснуться широко распространенной в правовой науке точки зрения о том, что каждая отрасль права обладает собственным, специфическим методом. Данная позиция относит метод отрасли, наряду с ее предметом, к числу индивидуализирующих особенностей каждой отрасли права, к своеобразным фамилии (предмет) и имени (метод). Однако иной подход основан на том, что все отрасли права независимо от предмета используют общий методологический инструментарий, состоящий из таких традиционных методов правового воздействия, как предписание, запрет и дозволение. Вопрос лишь в том, какой удельный объем занимает каждый из этих методов в правовом регулировании, насколько часто используется каждый из них.

Первая из приведенных точек зрения формирует в определенной степени упрощенную картину методов, используемых отраслями права: для уголовного права характерен метод запрета; для гражданского – дозволения или так называемый диспозитивный метод, открывающий участникам гражданско-правовых отношений огромное множество вариантов поведения в широких рамках возможностей, предоставляемых гражданско-правовыми нормами. Административное же право характеризуется методом «властиподчинения», когда одна сторона регулируемых административным правом отношений, например орган исполнительной власти или должностное лицо, обладает властными, распорядительными полномочиями в отношении другого участника этих отношений, например гражданина или юридического лица. Однако, на наш взгляд, анализ норм каждой из отраслей российского права позволяет сделать вывод о том, что «выделять» каждой отрасли особый метод, по меньшей мере, не вполне корректно. Гражданское право, трудовое право, семейное право содержат большое количество запретов и предписаний, уголовное право допускает дозволения, а административное – использует все традиционные методы правового регулирования, о которых мы говорили выше:

1) предписание – закрепление (возложение, установление) прямой юридической обязанности совершить те или иные действия в рамках, предусмотренных правовой нормой. Крайней формой данного метода является принуждение, характеризующееся использованием возможностей государственного механизма для силового обеспечения выполнения требований, предписываемых правовыми нормами. При этом особо оговорим, что административное принуждение применяется в большом количестве случаев не только для защиты административно-правовых норм, но и для обеспечения реализации норм всех иных отраслей российского права. Например, обращение взыскания судебным приставом-исполнителем на имущество организации-должника, которое может сопровождаться применением мер административного принуждения, установленных федеральными законами от 2 октября

2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»² и от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»³, в своей основе имеет реализацию гражданско-правовых положений;

2) запрет – определение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия. При этом запрет может быть сформулирован как предельно императивно («запрещается», «не допускается» и т. п.), так и в относительно мягких формах, тем не менее, не меняющих сути запрета («рекомендуется воздерживаться» и т. п.);

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

Усложнение общественных отношений, появление новых проблем, требующих правовой упорядоченности, необходимость формулировки адекватных ответов на вызовы времени заставляют использовать эти методы не автономно, а в тесной взаимосвязи и взаимообусловленности. Кроме того, возрастает удельный вес и таких методов правового регулирования, которые до недавнего времени играли несколько второстепенную, производную роль от трех названных традиционных методов правового регулирования. Речь идет, в частности, о таких, как стимулирование, согласование, прогнозирование.

Несомненно, в общем объеме методов, используемых административным правом, большой удельный вес занимает использование предписания, т. е. прямых средств распорядительного свойства. Выражение они находят в том, что одной стороне административных отношений предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне. Такое административно-правовое регулирование в известной степени предполагает односторонность волеизъявлений одного из участников административных отношений (властеотношений). Однако в подавляющем большинстве случаев властное волеизъявление сочетается с установленными нормами административного права границами этого волеизъявления, в том числе определением прав того лица, которому адресовано предписание. Например, властному волеизъявлению о призыве гражданина на военную службу соответствуют определенная процедура такого волеизъявления, а также закрепление перечня прав призывника, в том числе права на обжалование неправомерных действий. Кроме того, подобный метод в несколько смягченной форме используется и гражданским правом, например при заключении так называемых публичных договоров.

В соответствии со ст. 426 ГК РФ публичным договором признается договор, заключенный коммерческой организацией и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение, медицинское, гостиничное обслуживание и т. п.).

Коммерческая организация не вправе оказывать предпочтение одному лицу перед другим в отношении заключения публичного договора, кроме случаев, предусмотренных законом и иными правовыми актами.

Цена товаров, работ и услуг, а также иные условия публичного договора устанавливаются одинаковыми для всех потребителей, за исключением случаев, когда законом и иными правовыми актами допускается предоставление льгот для отдельных категорий потребителей.

Отказ коммерческой организации от заключения публичного договора, при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие товары, услуги, выполнить для него соответствующие работы, не допускается.

² Российская газета. – 2007. – № 223.

³ Там же. – 1997. – № 149.

При необоснованном уклонении коммерческой организации от заключения публичного договора она может быть принуждена к заключению такого договора в судебном порядке.

В случаях, предусмотренных законом, Правительство Российской Федерации, а также уполномоченные Правительством Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти могут издавать правила, обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров (типовые договоры, положения и т. п.).

В приведенном выше примере стороны гражданско-правовых отношений не наделены государственно-властными полномочиями. Тем не менее, одна из сторон вправе настаивать на заключении, а другая – обязана заключить договор, хотя по общему правилу, установленному ст. 421 ГК РФ и являющемуся одним из принципов гражданского права, граждане и юридические лица свободны в заключении договора.

Не менее характерным для административного права является и метод запрета. При этом зачастую административные, по сути, запреты находят реализацию посредством иных отраслей права. Другими словами, административно-правовые методы вкраплены в ткань других отраслей права, составляя одну из важных основ их функционирования. Так, в силу императивного указания, сформулированного ст. 575 ГК РФ, не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает 3 тыс. руб. лицам, замещающим государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей.

Данный запрет на дарение лицам, замещающим государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России, не распространяется на случаи дарения в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями. Подарки, которые получены лицами, замещающими государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, государственным служащими, муниципальными служащими, служащими Банка России и стоимость которых превышает 3 тыс. руб., признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта РФ или муниципальной собственностью и передаются служащим по акту в орган, в котором указанное лицо замещает должность.

Рассмотренный, по сути, административный запрет направлен на обеспечение не только установленного нормами административного права порядка прохождения государственной и в известной степени муниципальной службы (нельзя забывать, что специфика муниципальной службы помимо административного регулируется еще и собственно муниципальным правом), но и надлежащего регулирования гражданско-правовых отношений, действительного равенства их участников, исключения возможности злоупотреблений и недобросовестного поведения.

Подводя итог сказанному о методах административного права, отметим, что проблема методологии является достаточно дискуссионной в правовой науке, а применительно к административному праву, обладающему уникальным по объему и сложности предметом правового регулирования, – дискуссионной вдвойне.

Глава 3

Система административного права

Система любой отрасли права, и административное право не является исключением, представляет собой совокупность взаимосвязанных правовых институтов, норм, которые регулируют однородные общественные отношения, входящие в предмет отрасли права. Группировка однородных норм позволяет обеспечивать целостность системы отрасли права, обеспечивать практическую реализацию его норм.

Традиционной для большинства отраслей права является система, состоящая из двух крупных взаимообусловленных блоков: общая часть и особенная часть. Для некоторых отраслей подобное устройство системы закреплено законодательно. Так, система уголовного права, базис которого – Уголовный кодекс РФ, состоит из двух четко оговоренных в нем частей: общей, определяющей предмет отрасли, ее основные принципы, статус участников уголовно-правовых отношений, а также конкретизацию фундаментальных категорий уголовного права, таких, как «преступление» и «наказание», и особенной, содержащей исчерпывающий перечень деяний, признаваемых в качестве преступлений, а также систему наказаний в отношении каждого вида преступлений.

Близкой к системе уголовного права является и система гражданского права, которая как отрасль права также имеет правовое закрепление в Гражданском кодексе РФ. В настоящее время ГК РФ состоит из четырех частей. Первую из них можно определить как общую часть гражданского права, определяющую предмет отрасли, ее основные принципы, статус участников регулируемых гражданским правом отношений, а также общие положения о таких базисных категориях гражданского права, как «собственность» и «обязательства». Вторая и третья части ГК РФ в совокупности могут быть обозначены как особенная часть гражданского права, включающая нормы, регулирующие отдельные виды обязательств (договоры купли-продажи, подряда, аренды и т. д.), вопросы наследственного права и международно-правовые аспекты гражданско-правовых отношений (международное частное право). Четвертая часть ГК РФ, введенная в действие с 1 января 2008 г., посвящена правовой регламентации вопросов интеллектуальной собственности, авторского права, и, по сути, может обоснованно рассматриваться в качестве еще одного элемента особенной части гражданского права.

Разделение на общую и особенную части мы можем видеть у семейного, трудового, а также налогового права. Отметим, что последняя отрасль является, по сути, дочерью административного права, с течением времени обретшей известную степень самостоятельности, но, тем не менее, не порвавшей связи с материнской отраслью.

Первая сложность, с которой мы сталкиваемся, переходя к характеристике системы административного права, – это отсутствие базового кодифицированного нормативного правового акта, составляющего законодательную основу данной отрасли. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, принятый Федеральным законом от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ⁴, весьма часто именуемый в прессе и быту как Административный кодекс, что в принципе неверно, систематизировал лишь одну, хотя и весьма важную часть административного права – нормы административной ответственности. Структура КоАП РФ во многом повторяет структуру Уголовного кодекса РФ, также разделяясь на общую и особенную части. Однако необходимо отметить, что КоАП РФ содержит и те нормы, которые имеют процессуальный характер (органы, рассматривающие дела об административных

⁴ Российская газета. – 2001. – № 256.

правонарушениях; порядок производства по делам об административных правонарушениях; порядок исполнения административных наказаний). Если мы обратимся к уголовному праву, то вопросы процессуального характера и, тем более, вопросы исполнения уголовного наказания делегированы другим отраслям права (уголовно-процессуальному и уголовно-исполнительному), имеющим собственные кодексы (Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Уголовно-исполнительный кодекс РФ, соответственно). Аналогичная ситуация и с гражданским правом: нормы процессуального характера, определяющие порядок судебного разбирательства по гражданским делам, отнесены к предмету самостоятельной отрасли права – гражданского процессуального права, отдельным ответвлением которого является арбитражное процессуальное право (арбитражный процесс).

Что же касается административного права, то множество принципиальных положений данной отрасли, в частности, предмет правового регулирования, статус участников административно-правовых отношений, систематизированных в других отраслях права, в административном «разбросаны» по значительному количеству нормативных правовых актов различной юридической силы. Иными словами, в административном праве отсутствует законодательное ядро, которое могло бы именоваться Административным кодексом. Соответственно однозначное утверждение о возможности разделения системы административного права на общую и особенную части является, по нашему мнению, несколько преждевременным.

Тем не менее, в настоящее время при практическом изучении административного права как отрасли сформировался традиционный подход к делению его системы на общую и особенную части. Характерными примерами такого подхода являются построение учебного курса административного права в большинстве учебных заведений, а также структура подавляющего большинства учебных пособий по данной дисциплине.

Итак, по сложившейся в течение десятилетий традиции в рамках общей части административного права выделяются нормы и институты, определяющие:

- предмет и метод правового регулирования отрасли;
- характеристику административно-правовых норм;
- особенности административно-правовых отношений;
- иерархию источников административного права;
- статус участников административно-правовых отношений;
- основу организации и деятельности органов исполнительной власти;
- формы и методы реализации исполнительной власти, в том числе правовые акты управления;

- механизм обеспечения законности в сфере исполнительной власти, в том числе порядок обжалования неправомερных действий;

- вопросы административной ответственности и административного принуждения.

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

- управление экономической сферой*, которая, в свою очередь, подразделяется на управление государственным имуществом; общие вопросы управления предпринимательской деятельностью; управление антимонопольной деятельностью; управление промышленностью; управление сельским хозяйством; управление транспортом; управление связью; управление жилищно-коммунальным хозяйством и т. п.;

- управление социально-культурной сферой*, в рамках которой выделяют управление образованием; управление в области науки; управление в области культуры; управление в области здравоохранения и социального обеспечения и т. п.;

управление административно-политической сферой, подразделяемое на управление в области обороны; управление в области безопасности; управление внутренними делами; управление иностранными делами; управление в области юстиции.

Однако сформировавшуюся традицию нельзя считать незыблемой. Ряд исследователей предлагают выделять в системе административного права три основные подсистемы, а именно управленческое право, так называемое полицейское право, представленное в настоящее время КоАП РФ, а также подсистему административной юстиции, регламентирующую одно из фундаментальных положений административного права – право на обжалование действий либо бездействия органов исполнительной власти и должностных лиц. Одним из аргументов подобного разделения, по нашему мнению, вполне обоснованным, является специфика охраны общественного порядка – деятельности, составляющей основу полицейского права. Соответственно предполагается и законодательная база такого деления; необходимость принятия так называемого кодекса гражданской службы, условного полицейского кодекса (по сути, модифицированного КоАП РФ), а также кодекса административной юстиции.

По нашему мнению, административное право как одна из критически важных для цивилизованного существования российского общества отраслей права нуждается в скорейшей законодательной систематизации и, в конечном счете, в кодификации. Оставляя открытым вопрос о целесообразности разработки кодекса гражданской службы, мы, в свою очередь, ставим вопрос о необходимости внесения в рамки единого законодательного акта основных принципиальных положений административного права, своего рода первооснов этой отрасли. Данный законодательный акт, ближайшую аналогию которого мы видим в части первой ГК РФ, должен прийти на смену множеству отдельных законов. Тем самым в какой-то степени будет решена одна из проблем российского административного права, выражающаяся в многообразии его источников и, как следствие, сложности практической реализации административных норм подавляющим большинством населения. Хаотичность законов не добавляет уважения людей к законам в целом и к той отрасли права, для которой характерна подобная бессистемность.

Глава 4

Принципы административного права

Под принципами административного права понимаются основные идеи, требования, положения, выражающие его сущность и определяющие содержание административно-правовых норм. Необходимо отметить, что каждая отрасль права обладает набором как общих принципов, характерных для всех его отраслей, так и собственными принципами, придающими ей уникальность. По сути, принципы – это основополагающие начала отрасли, своеобразная квинтэссенция ее норм. Важность данного постулата можно проиллюстрировать тем, что в тех отраслях права, которые имеют законодательную основу в виде кодексов, принципы вынесены законодателем в самое начало данных актов, исполняя роль своеобразной визитной карточки отрасли. Так, принципы гражданского права сформулированы в п. 1 ст. 1 ГК РФ: признание равенства участников регулируемых гражданским законодательством отношений; неприкосновенность собственности; свобода договора; недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела; необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав; обеспечение восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

Принципам трудового права посвящена ст. 2 Трудового кодекса РФ, в соответствии с которой основными принципами правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений признаются, в частности:

- свобода труда, включая право на труд, который каждый свободно выбирает или на который свободно соглашается, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности;

- запрещение принудительного труда и дискриминации в сфере труда;

- обеспечение права каждого работника на справедливые условия труда, в том числе на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, права на отдых, включая ограничение рабочего времени, предоставление ежедневного отдыха, выходных и нерабочих праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска;

- равенство прав и возможностей работников;

- обеспечение права каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы, обеспечивающей достойное человека существование для него самого и его семьи, и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда;

- обеспечение права работников и работодателей на объединение для защиты своих прав и интересов, включая право работников создавать профессиональные союзы и вступать в них;

- сочетание государственного и договорного регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений;

- обязательность возмещения вреда, причиненного работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей;

- установление государственных гарантий по обеспечению прав работников и работодателей, осуществление государственного надзора и контроля за их соблюдением;

- обеспечение права каждого на защиту государством его трудовых прав и свобод, в том числе в судебном порядке;

- обязанность сторон трудового договора соблюдать условия заключенного договора, включая право работодателя требовать от работников исполнения ими трудовых обязанностей и бережного отношения к имуществу работодателя и право работников требовать от

работодателя соблюдения его обязанностей по отношению к работникам, трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права.

Принципы уголовного права, в числе которых можно особо выделить принципы законности, равенства граждан перед законом, вины, справедливости, гуманизма, определены ст. 1–8 Уголовного кодекса РФ. Кроме того, основополагающим принципом как уголовного, так и уголовно-процессуального права является сформулированный Конституцией РФ (ст. 49) принцип презумпции невиновности.

Возвращаясь к административному праву, отметим, что единого перечня принципов данной отрасли, как это происходит в ситуации с рассмотренными отраслями права, а также со многими иными (семейным, налоговым и т. д.), в законодательстве нет. Основной кодифицированный акт современного российского административного права – КоАП РФ – делает акцент на принципах, определяющих содержание важного, но не единственного блока административного права – законодательства об административных правонарушениях. Так, КоАП РФ особо выделяет такие принципы, как равенство перед законом (ст. 1.4), презумпция невиновности (ст. 1.5), обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением (ст. 1.6).

Обращаясь к другим источникам административного права, мы можем найти определенные законодателем принципы, которые служат основными началами различных сфер общественных отношений, урегулированных нормами административного права. Например, Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁵ определены основные принципы деятельности Правительства РФ. В соответствии со ст. 3 названного Закона Правительство РФ в своей деятельности 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.

В соответствии со ст. 3 Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»⁶ ее деятельность базируется на принципах уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма, гласности.

Основными принципами лицензирования, закрепленными ст. 3 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁷, являются:

обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации;

установление единого перечня лицензируемых видов деятельности;

установление единого порядка лицензирования на территории Российской Федерации;

установление лицензионных требований и условий положениями о лицензировании конкретных видов деятельности;

гласность и открытость лицензирования;

соблюдение законности при осуществлении лицензирования.

Анализируя сформулированные в различных актах административного права принципы, мы можем сделать вывод о том, что ему присущи принципы как общеправовые, свойственные всем отраслям российской системы права, межотраслевые, характерные для группы отраслей, имеющих публично-правовую направленность (конституционное, административное, налоговое, уголовное, уголовный процесс), так и принципы, подчеркивающие индивидуальность административного права как отрасли.

⁵ Российская газета. – 1997. – № 245.

⁶ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 503.

⁷ Российская газета. – 2001. – № 153.

Общепрофессиональные принципы базируются на конституционных положениях, в том числе тех, которые составляют основу конституционного строя Российской Федерации. К общепрофессиональным принципам применительно к административному праву мы можем отнести, в частности:

Принцип равенства перед законом. Частный случай реализации данного принципа мы можем наблюдать при анализе норм КоАП РФ. Согласно ч. 1 ст. 1.4 КоАП РФ лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, а юридические лица – независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств.

Принцип законности. Согласно ч. 2 ст. 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и ее законы.

Данный принцип требует от участников административно-правовых отношений реализации закрепленных соответствующими нормами возможностей сообразно требованиям законодательства. Особое значение данный принцип имеет в деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих.

Принцип приоритетности интересов личности в жизни государства и общества. Основа данного принципа – ст. 2 Конституции РФ, закрепляющая положение о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства. Данное конституционное положение транслируется в законы и иные нормативные правовые акты – источники административного права. Так, статьей 3 Федерального закона от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»⁸ в числе основных принципов осуществления государственной охраны закреплен принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Этот принцип конкретизирован в иных нормах данного Закона. В частности, по общему правилу запрещается применение огнестрельного оружия в отношении женщин, а также лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, если их возраст очевиден или известен сотруднику органов государственной охраны. Исключение возможно только в случае совершения указанными лицами вооруженного либо группового нападения, угрожающего жизни людей, а также при оказании вооруженного сопротивления.

Аналогичные нормы содержатся и в иных федеральных законах, регламентирующих возможность применения принуждения сотрудниками уполномоченных органов исполнительной власти. В качестве примера можно привести Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»⁹, определяющий в качестве одного из основных принципов обеспечения безопасности дорожного движения приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности (ст. 3).

Принцип гласности. Содержание данного принципа включает несколько уровней. Прежде всего – это требование к гласности источников административного права. Частью 3 ст. 15 Конституции РФ установлено, что законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если

⁸ Российская газета. – 1996. – № 106.

⁹ Там же. – 1995. – № 245.

они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Данное конституционное положение развивается в иных нормативных правовых актах административного характера, о чем будет сказано, когда мы будем рассматривать источники административного права. Пока же приведем пример, взятый из ст. 23 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», которая определяет следующие правила, направленные на практическую реализацию принципа гласности:

постановления Правительства Российской Федерации, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно;

датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства Российской Федерации считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий Российской Федерации;

постановления Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания. Другим уровнем или, точнее, другим аспектом реализации принципа гласности является его обязательность в практической повседневной деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих. Так, в числе основных принципов государственного регулирования внешнеторговой деятельности, предусмотренных ст. 4 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»¹⁰, закреплён принцип гласности в разработке, принятии и применении мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности. Приведенный пример – частный случай реализации принципа гласности в практической деятельности органов исполнительной власти.

В качестве иных проявлений принципов гласности является устанавливаемая законодательством обязанность органов исполнительной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих информировать общественность о своей деятельности, в том числе посредством публикации отчетов и других сведений. Так, одним из принципов государственной гражданской службы, закреплённых ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», является принцип доступности информации о гражданской службе.

Принцип гласности имеет определенные ограничения. Эти ограничения обусловлены тем, что очень часто в сфере государственного управления и деятельности органов исполнительной власти в интересах обеспечения безопасности государства, общества и граждан необходимо сохранение в тайне тех или иных сведений. Речь идет, в первую очередь, о сведениях, имеющих оборонную направленность, а также связанных с обеспечением общественного порядка. Так, возвращаясь к перечню основных принципов осуществления государственной охраны, установленному ст. 3 Федерального закона «О государственной охране», можно видеть, что в качестве одного из принципов закреплён принцип сочетания гласных и негласных методов деятельности.

Принцип ответственности. Этот универсальный принцип, характерный для всех отраслей права, направлен на обеспечение соблюдения иных принципов, в частности законности. Это своего рода страж, который наделен правом принуждения к соблюдению пра-

¹⁰ Российская газета. – 2003. – № 254.

вовых норм. Принцип ответственности было бы неверно распространять только на сферу административных правонарушений и ответственности за их совершение. Данный принцип имеет гораздо более широкую сферу применения, поскольку направлен на обеспечение соблюдения норм не только административного, но и многих других отраслей права и в равной степени применим ко всем участникам отношений, регулируемых нормами административного права. Так, согласно ст. 15 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹¹ лица, виновные в нарушении данного Закона, несут ответственность, примеры которой рассматривает ст. 16:

гражданин имеет право на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда (ч. 1 ст. 16);

в свою очередь, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда (ч. 2 ст. 16).

В некоторых случаях устанавливается приоритетная ответственность того или иного участника регулируемых административным правом общественных отношений. Например, одним из основных принципов обеспечения безопасности дорожного движения, закрепленных ст. 3 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», является приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в нем.

Ряд принципов является характерным для отраслей права, которые принято относить к публичному праву (в противоположность частному праву, представленному такими отраслями, как гражданское, семейное и т. д.).

В числе межотраслевых можно выделить такие принципы, как принцип презумпции невиновности (на наш взгляд, далеко не бесспорный принцип применительно к административному праву, о чем подробнее будет сказано при рассмотрении его источников), принцип федерализма, в том числе реализуемый через установление единства системы государственной власти и разграничение предметов ведения между РФ и ее субъектами, принцип разделения властей, принцип признания местного самоуправления и разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

Наконец, есть значительное количество принципов, которые можно считать собственно административно-правовыми, характерными именно для данной отрасли. Как правило, эти принципы определяют содержание каких-то определенных сфер административно-правового регулирования. Так, можно выделить специфические принципы государственной гражданской службы, определенные ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹², такие, как профессионализм и компетентность гражданских служащих, стабильность гражданской службы; взаимодействие с общественными объединениями и гражданами; защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную деятельность. Данные принципы сочетаются с общими принципами, также закрепленными ст. 4 рассматриваемого Закона, в частности, с принципом приоритета прав и свобод человека и гражданина.

Более того, в некоторых случаях законодатель идет по пути установления принципов, определяющих составные элементы регулируемых отношений. Возвращаясь к адми-

¹¹ Российская газета. – 2006. – № 95.

¹² Российская газета. – 2004. – № 162.

нистративно-правовому регулированию государственной гражданской службы посредством норм Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», отметим, что этот Закон определяет не только общие принципы гражданской службы (ст. 4), но и такие частные, как принципы формирования кадрового состава гражданской службы в государственном органе, которые в соответствии со ст. 60 этого Закона обеспечиваются на основе:

назначения на должность гражданской службы гражданских служащих с учетом их заслуг в профессиональной служебной деятельности и деловых качеств;

совершенствования профессионального мастерства гражданских служащих.

Другим примером специфических административно-правовых принципов могут выступать такие принципы, как установление единого порядка лицензирования на территории РФ, а также определение лицензионных требований и условий положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, содержащиеся в ст. 3 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности». Еще одним примером могут служить принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Перечень таких принципов установлен ст. 3 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»¹³.

Основными принципами защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля являются:

1) преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности;

2) презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

3) открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, о правах и об обязанностях органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) проведение проверок в соответствии с полномочиями органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц;

5) недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами;

6) недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления установленных рассматриваемым Законом отдельных видов работ, услуг в случае представления указанными лицами уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности;

¹³ Российская газета. – 2008. – № 266.

7) ответственность органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

8) недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю;

9) финансирование за счет средств соответствующих бюджетов проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок, в том числе мероприятий по контролю;

10) разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах деятельности, уполномоченных на осуществление регионального государственного контроля (надзора), на основании федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Подводя итог сказанному о принципах административного права, необходимо отметить следующее:

Перечень принципов не является закрытым. Приведенные принципы относятся к числу наиболее распространенных в административном праве, однако это не означает, что оно ограничивается только ими. Ряд авторов к числу принципов, влияющих на содержание административно-правовых норм, относят такие принципы, как светский характер государства, социальный характер государства, считают целесообразным особо выделять принцип обеспечения законности при применении мер административного принуждения и т. д.;

Формулировка и содержание принципов не должны рассматриваться в качестве некоей догмы. Большинство принципов имеет исключения, которые, тем не менее, лишь подчеркивают общее правило, содержащееся в природе принципа. Например, исключениями из принципа гласности являются режим государственной тайны, использование органами исполнительной власти, наделенными соответствующими полномочиями (органами федеральной службы безопасности, федеральной службы охраны), сочетания гласных и негласных методов работы. Оговорки есть и в отношении принципа равенства перед законом. Так, статьей 1.4 КоАП РФ, закрепляющей принцип равенства перед законом применительно к административной ответственности за совершение административных правонарушений, тем не менее предусмотрено, что особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами. Важно лишь, чтобы любое отступление от общего правила, сформулированного принципом, имело под собой не только правовое, но и в не меньшей степени моральное обоснование. Иными словами, исключений не может быть слишком много, в противном случае существует риск утраты самого принципа.

Глава 5

Нормы административного права

Административно-правовые нормы могут быть классифицированы по многим основаниям. Такая классификация имеет не только теоретическое значение, позволяющее систематизировать и группировать эти нормы в процессе изучения административного, а также иных отраслей права. Практическое значение классификации административно-правовых норм состоит в том, что подобная классификация дает возможность устанавливать взаимосвязь норм, содержащихся в различных нормативных правовых актах, правильно выстраивать иерархию норм и, в конечном счете, грамотно их реализовывать. Отметим, что рассматриваемая нами классификация административно-правовых норм использует критерии (основания), характерные для большинства отраслей права. При этом наиболее традиционным делением административно-правовых норм является их деление на материальные нормы и процессуальные нормы.

Материальные нормы определяют правовой статус участников административно-правовых отношений, закрепляя комплекс их прав, обязанностей, гарантий и ответственности, устанавливают порядок взаимодействия и функционирования участников данных отношений, дают легальные определения тех или иных понятий, событий, явлений, требующих правового регулирования. Так, многочисленные примеры материальных норм административного права можно найти в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». В частности, ст. 2 данного Закона даны легальные определения таких важных понятий, как публичное мероприятие, собрание, митинг, демонстрация, шествие, пикетирование. Например, под публичным мероприятием понимается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики. Шествие определено как массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам, в свою очередь, пикетирование – это форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Материальные нормы, содержащиеся в ст. 5 и 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», закрепляют правовой статус организатора и участников публичных мероприятий, их права и обязанности. В частности, в соответствии с ч. 1 ст. 5 данного Закона организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан Российской Федерации (организатором демонстраций, шествий и пикетирований – гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний – 16 лет), политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия. В свою очередь, согласно ч. 2 этой же статьи организатором публичного мероприятия не могут быть:

лицо, признанное судом недееспособным либо ограничено дееспособным, а также лицо, содержащееся в местах лишения свободы по приговору суда;

политическая партия, другое общественное объединение и религиозное объединение, их региональные отделения и иные структурные подразделения, деятельность которых приостановлена или запрещена либо которые ликвидированы в установленном порядке.

Примерами материальных норм, дающих легальное определение событий и явлений, которые, в свою очередь, предполагают регламентацию нормами административного права, могут служить определения таких понятий, как «чрезвычайная ситуация», «пожар», «дорожно-транспортное происшествие».

Так, согласно ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹⁴ чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, 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 людей.

В свою очередь, ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»¹⁵ предусматривает следующее определение пожара: пожар – неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства.

Наконец, в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹⁶ под дорожно-транспортным происшествием понимается событие, возникшее в процессе движения по дороге транспортного средства и с его участием, при котором погибли или ранены люди, повреждены транспортные средства, сооружения, грузы либо причинен иной материальный ущерб.

Процессуальные нормы регламентируют порядок реализации участниками административно-правовых отношений своих прав и обязанностей, установленных материальными нормами. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» уведомление о публичном мероприятии (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником) подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее 3 дней до дня его проведения. В качестве еще одного примера процессуальной нормы можно рассматривать норму ст. 9 рассматриваемого Закона, согласно которой публичное мероприятие не может начинаться ранее 7 часов и заканчиваться позднее 23 часов текущего дня по местному времени.

Особую многочисленную группу составляют процессуальные нормы, связанные с административной ответственностью, в частности, нормы, регулирующие порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях.

В зависимости от содержания производится классификация административно-правовых норм на обязывающие нормы, запрещающие нормы, уполномочивающие нормы, рекомендательные нормы, стимулирующие нормы, нормы-принципы, нормы-ритуалы.

Обязывающие нормы содержат юридическое предписание адресату осуществлять деятельность в определенных, зачастую достаточно узких рамках. Посредством обязывающих норм осуществляется государственно-властное воздействие на общественные отноше-

¹⁴ Российская газета. – 1994. – № 250.

¹⁵ Там же. – 1995. – № 3.

¹⁶ Там же. – 1995. – № 245.

ния, регулируемые административным правом в целом, и на участников, субъектов данных отношений, в частности. С помощью обязывающих норм конкретизируются и воплощаются в жизнь ключевые, принципиальные положения Конституции Российской Федерации и федеральных законов, формируется и действует механизм реализации прав и свобод человека и гражданина. Обязывающие нормы побуждают (под угрозой конкретных санкций со стороны государства) к совершению определенных действий либо к тому, чтобы воздержаться от совершения действий, способных повлечь за собой те или иные негативные последствия.

Как и иные виды административно-правовых норм, обязывающие нормы могут быть обращены к неопределенному кругу лиц (например, обязанность сохранять природу и окружающую среду), к определенным группам лиц (например, водители, охотники, пассажиры железнодорожного или воздушного транспорта) или же к индивидуальным субъектам (например, путем установления обязанности конкретного органа исполнительной власти). В зависимости от специфики регулируемых отношений обязывающие нормы могут иметь общий характер, а могут содержать конкретные условия поведения. Например, в соответствии с ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» организатор публичного мероприятия, в частности, обязан подать в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления уведомление о проведении публичного мероприятия;

обеспечивать соблюдение условий проведения публичного мероприятия, указанных в уведомлении о проведении публичного мероприятия или измененных в результате согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления;

требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия;

приостанавливать публичное мероприятие или прекращать его в случае совершения его участниками противоправных действий;

обеспечивать сохранность зеленых насаждений, помещений, зданий, строений, сооружений, оборудования, мебели, инвентаря и другого имущества в месте проведения публичного мероприятия; иметь отличительный знак организатора публичного мероприятия.

Запрещающие (запретительные) нормы. Данная разновидность административно-правовых норм выражает запрет на совершение тех или иных действий. Рассмотрим примеры подобных норм, обратившись к Федеральному закону «О безопасности дорожного движения». Так, нормой п. 1 ст. 19 данного Закона запрещается эксплуатация транспортных средств при наличии у них технических неисправностей, создающих угрозу безопасности дорожного движения, а нормой п. 2 этой же статьи запрещается эксплуатация транспортных средств, владельцами которых не исполнена установленная федеральным законом обязанность по страхованию своей гражданской ответственности.

В некоторых случаях для акцентирования внимания адресата административно-правовой нормы на недопустимость конкретного поведения может использоваться категорический запрет. Это выражается в самой формулировке правовой нормы, использующей словосочетание «категорически запрещается» и аналогичные ему.

Рассмотрим несколько примеров подобных категорических запретов. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1997 г. № 1575 был утвержден Порядок выдачи органами внутренних дел Российской Федерации служебного оружия судьям¹⁷. Пункт 9 данного Порядка предусматривает, что судья, получивший служебное оружие, обязан соблюдать правила его хранения и ношения, установленные Федеральным

¹⁷ Российская газета. – 1997. – № 249.

законом «Об оружии» и правилами оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации. При этом в силу прямого указания п. 12 рассматриваемого Порядка передача служебного оружия другим лицам категорически запрещается.

Целый ряд категорических запретов закреплён Указом Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооружённых Сил Российской Федерации»¹⁸. Данные запреты касаются различных аспектов военной службы, в том числе таких, как организация военных перевозок, пожарная безопасность, хранение оружия, организация гауптвахт. В частности, установлено, что военнослужащим, содержащимся на гауптвахте, создаются бытовые условия, отвечающие санитарно-гигиеническим требованиям и требованиям пожарной безопасности. Категорически запрещается оборудование гауптвахт (в том числе в полевых условиях) в подземельях, подвальных помещениях, не имеющих окон и соответствующей вентиляции, различных емкостях, ямах и т. п. (п. 51 Приложения № 14 к Уставу гарнизонной и караульной служб Вооружённых Сил Российской Федерации).

Приказом Минтранса России от 25 июля 2007 г. № 104 «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров»¹⁹ утверждены Правила проведения предполетного и послеполетного досмотров. В соответствии с названными Правилами перевозка багажа пассажиров, не явившихся на посадку, категорически запрещается (п. 17). Также этими Правилами (п. 33) установлено, что нахождение лиц, не связанных с обслуживанием пассажиров и организацией пассажирских перевозок, в зонах контроля и пунктах досмотра категорически запрещается.

Представляется очевидным, что, устанавливая категорический запрет, государство преследует цель обратить внимание на особую опасность невыполнения положений, предусмотренных запрещающей нормой. Содержащие простой запрет нормы обращают внимание субъектов административно-правовых отношений на возможную вероятность наступления неблагоприятных последствий, нормы, содержащие категорический запрет, – на их реальную вероятность.

Запрещающие нормы, так же как и обязывающие, составляют значительную часть в общем объеме административно-правовых норм. На наш взгляд, запрещающие нормы возможно рассматривать и как своего рода разновидность обязывающих норм. По сути, запрещающие нормы формулируют необходимость должного поведения путем не указания на действие, которое следует совершить, а посредством указания на то, чего делать не следует. Нужно отметить, что зачастую запрещающая норма может не содержать буквального запрета, сформулированного словами «запрещается», «категорически запрещается». Могут использоваться такие выражения, как «не допускается», «следует воздерживаться», «избегать» и им подобные. Однако, по сути, это те же самые запреты, выраженные в несколько более мягкой форме, однако, не перестающие быть запретами. Например, ст. 7 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»²⁰ определены товары, реклама которых не допускается. В этот перечень включены, в частности, наркотические средства и психотропные вещества, взрывчатые вещества и материалы, за исключением пиротехнических изделий, ряд других товаров. Несмотря на то что законодатель вместо словосочетания «товары, реклама которых запрещается» использует внешне более мягкую формулировку – «не допускается», суть запрещающей нормы от этого не изменяется – запрет на рекламу определенных категорий товаров остается запретом. Поэтому отсутствие в той или иной конкретной

¹⁸ СЗ РФ. – 2007. – № 47 (ч. I). – Ст. 5749.

¹⁹ Российская газета. – 2007. – № 180.

²⁰ Российская газета. – 2006. – № 51.

административно-правовой норме глагола «запрещается» не должно отвлекать внимание от общего смысла, вкладываемого законодателем в данную норму.

Уполномочивающие (дозволительные) нормы. Данная разновидность административно-правовых норм предоставляет возможность лицу в ряде случаев совершать действия по своему усмотрению, хотя и в определенных рамках, опять-таки очерченных нормами административного права. В качестве одного из примеров уполномочивающих (дозволительных) норм можно привести нормы законодательных актов, регламентирующих порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками федеральных органов исполнительной власти. Так, применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов регламентировано ст. 15–18 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»²¹. В частности, в соответствии с п. 1 ст. 18 данного Закона судебные приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов могут применять огнестрельное оружие для:

отражения нападения на судей, заседателей, участников судебного процесса и свидетелей, а также на граждан и судебных приставов, – когда их жизнь и здоровье подвергаются опасности;

пресечения попытки завладения оружием или специальными средствами;

отражения группового или вооруженного нападения на суд и судебные помещения;

пресечения побега из-под стражи, а также пресечения попыток насильственного освобождения лиц, содержащихся под стражей.

При этом п. 2 названной статьи установлено, что до применения огнестрельного оружия на поражение оно может быть использовано для предупредительного выстрела.

Кроме того, согласно п. 3 ст. 18 Федерального закона «О судебных приставах» запрещается применять огнестрельное оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен судебному приставу, за исключением случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения группового или вооруженного нападения, угрожающего жизни граждан.

В приведенном примере мы можем видеть как уполномочивающие (дозволительные) нормы (возможность применения огнестрельного оружия) сочетаются с установлением границ такого применения (исчерпывающий перечень оснований для применения огнестрельного оружия), а также предоставлением значительной степени свободы для усмотрения (в отношении возможности или невозможности предупредительного выстрела). Очевидно, что в каждом конкретном случае возможность совершения такого выстрела будет определяться судебным приставом самостоятельно, исходя из характера опасности; очевидно, что если вооруженный нападающий открывает стрельбу в участников судебного процесса, то возможность и целесообразность предупредительного выстрела представляются весьма сомнительными. Наконец, в приведенном примере прослеживается взаимосвязь уполномочивающих (дозволительных) норм с запрещающими, устанавливающими границы дозволенного (запрет применения оружия в отношении названных в законе категорий лиц. Однако и этот запрет не имеет абсолютного характера, поскольку законодатель допускает возможность применять огнестрельное оружие, например, если происходит групповое или вооруженное нападение).

Рекомендательные нормы. Данная разновидность административно-правовых норм предоставляет возможность выбора определенных моделей поведения путем предложения неких ориентиров. Рассмотрим в качестве примера Правила дорожного движения Российской Федерации (утверждены постановлением Совета Министров – Правительства Россий-

²¹ Российская газета. – 1997. – № 149.

ской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090)²². Абзацем 4 п. 4.1 названных Правил установлено, что при движении по обочинам или краю проезжей части в темное время суток или в условиях недостаточной видимости пешеходам рекомендуется иметь при себе предметы со световозвращающими элементами и обеспечивать видимость этих предметов водителями транспортных средств.

Как видим, данная норма, адресованная определенной категории субъектов административно-правовых отношений (пешеходы), предлагает возможный вариант поведения. Однако, решение о том, руководствоваться именно этим вариантом либо отвергнуть его, остается исключительно за теми, кому обращена подобная рекомендация. В приведенном примере каждый пешеход будет решать для себя сам использовать ли ему рекомендацию Правил дорожного движения, например, путем приобретения специальной одежды (например, светоотражающего жилета) или самостоятельной нашивки на одежду световозвращающих элементов, либо оставить данную рекомендацию без внимания. Отказ от предлагаемого рекомендательной нормой варианта поведения не влечет за собой негативных последствий, например, в виде административного наказания. Пожалуй, в такие рекомендательные нормы облекается элементарный здравый смысл, транслируемый законодателем или органом, уполномоченным издавать подобные нормы (в рассматриваемом случае таким органом выступает Правительство Российской Федерации). Кроме того, нельзя исключать ситуаций, когда с течением времени, доказав свою обоснованность, рекомендательные нормы могут трансформироваться в обязывающие. Возвращаясь к примеру с рекомендацией, обращенной к пешеходам, отметим, что подобное, только уже обязательное положение, предусмотрено нормативными правовыми актами многих иностранных государств, в том числе ближайших соседей нашей страны. Например, п. 17.1 действующих в Республике Беларусь Правил дорожного движения²³ установлено, что при движении по краю проезжей части дороги в темное время суток пешеход должен обозначить себя световозвращающим элементом (элементами). Световозвращающие характеристики данных элементов устанавливаются техническими нормативными правовыми актами. Несоблюдение данного положения может повлечь административную ответственность за нарушение правил дорожного движения пешеходом, предусмотренную ст. 18.23 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях.

Иногда нормы, рекомендательные по форме, по своей сути являются нормами обязывающими. Так, указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»²⁴ были утверждены общие принципы служебного поведения государственных служащих. Данные принципы представляют собой основы поведения федеральных государственных служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации, которыми им надлежит руководствоваться при исполнении должностных обязанностей. В частности, установлено, что государственные служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны:

исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной работы государственных органов;

осуществлять свою деятельность в пределах полномочий соответствующего государственного органа;

²² САПП РФ. – 1993. – № 47. – Ст. 4531.

²³ Утверждены Указом Президента Республики Беларусь от 28 ноября 2005 г. № 551 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь www.pravo.by

²⁴ Российская газета. – 2002. – № 152.

не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций,

исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей,

уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к государственному служащему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений,

соблюдать установленные федеральными законами ограничения и запреты, исполнять обязанности, связанные с прохождением государственной службы,

соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;

проявлять корректность и внимательность в обращении с гражданами и должностными лицами;

воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении государственными служащими должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб их репутации или авторитету государственного органа;

не использовать служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, организаций, должностных лиц, государственных служащих и граждан при решении вопросов личного характера;

воздерживаться от публичных высказываний, суждений и оценок в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, если это не входит в должностные обязанности государственного служащего;

соблюдать установленные в государственном органе правила публичных выступлений и предоставления служебной информации;

уважительно относиться к деятельности представителей средств массовой информации по информированию общества о работе государственного органа, а также оказывать содействие в получении достоверной информации;

воздерживаться в публичных выступлениях, в том числе в средствах массовой информации, от обозначения в иностранной валюте (условных денежных единицах) стоимости на территории Российской Федерации товаров, работ, услуг и иных объектов гражданских прав, сумм сделок между резидентами Российской Федерации, показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, размеров государственных и муниципальных заимствований, государственного и муниципального долга, за исключением случаев, когда это необходимо для точной передачи сведений либо предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, обычаями делового оборота.

Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (п.2) рекомендует лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и выборные муниципальные должности, придерживаться принципов, утвержденных настоящим Указом, в части, не противоречащей правовому статусу этих лиц. Однако если мы ознакомимся с законодательством, регламентирующим государственную гражданскую службу, то увидим, что нормы поведения государственных служащих, которые предложены в качестве рекомендательных, имеют обязательный характер. Кроме того, в контексте самого рассматриваемого указа представляется корректным вывод о том, что, несмотря на внешний рекомендательный характер, преду-

смотренные данным указом правила поведения, обращенные к государственным служащим, носят характер рекомендаций, обязательных к исполнению.

Ряд примеров рекомендательно-обязывающих норм мы можем найти в Административном регламенте Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения (утв. приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185)²⁵. Данный акт заменил действовавшее ранее Наставление по работе дорожно-патрульной службы Государственной инспекции безопасности дорожного движения (утв. приказом МВД России от 20 апреля 1999 г. № 297)²⁶.

В частности, рассматриваемый Административный регламент содержит следующие рекомендации, адресованные сотрудникам Госавтоинспекции:

разъяснения участнику дорожного движения сути совершенного им нарушения должны даваться без нравоучений, убедительно и ясно со ссылкой на соответствующие требования Правил дорожного движения и других нормативных правовых актов, действующих в области дорожного движения.

при возникновении конфликтных ситуаций, претензий или по требованию участников дорожного движения сотрудник разъясняет порядок обжалования своих действий.

если участник дорожного движения на сообщение о совершенном нарушении реагирует возбужденно, нужно дать ему время успокоиться и предоставить возможность дать объяснение по поводу его неправомерных действий, дополнительно разъяснить суть правонарушения, после чего осуществляется производство по делу об административном правонарушении. При необходимости о конфликтной ситуации докладывается дежурному для решения вопроса о выезде на место для разбирательства ответственных должностных лиц;

с документами граждан при проверке необходимо обращаться аккуратно, не делать в них каких-либо отметок в не предусмотренных для этого местах. Если в документ при передаче его сотруднику вложены деньги и другие ценные бумаги, необходимо вернуть документ гражданину и предложить владельцу передать документ без денег и ценных бумаг.

Как видим, при внешней рекомендательной форме данные нормы, по сути, имеют обязывающий характер. Поэтому представляется уместным выделить дополнительную разновидность административно-правовых норм – рекомендательно-обязывающие. Эти нормы, с одной стороны, содержат рекомендуемую модель поведения, конкретная реализация которой возлагается на адресата данной нормы, с другой – четко выраженную обязанность.

Стимулирующие нормы (нормы-стимулы). Они обеспечивают должное или желательное поведение субъектов регулируемых административным правом отношений с помощью различных средств материального, морального и иного воздействия. Адресатами стимулирующих норм могут быть как физические лица (граждане, государственные служащие), так и коллективные образования (юридические лица различных организационно-правовых форм). Как правило, посредством названных норм законодатель (если речь идет о нормах, содержащихся в законах) или иной орган, уполномоченный на принятие нормативных правовых актов или индивидуальных правовых актов, стремятся заинтересовать, мотивировать определенную категорию субъектов в совершении соответствующих действий, в определенном поведении.

Нормы-стимулы декларируют возможности, однако, как правило, принятие решения о том, воспользоваться ими либо проигнорировать их, остается самостоятельным выбором адресата нормы (например, при установлении государственным служащим доплат за ученую степень, знание иностранного языка и т. п.). Субъект самостоятельно решает, совершать

²⁵ Российская газета. – 2009. – № 122.

²⁶ БНА ФОИВ. – 1999. – № 24.

ли ему определенные действия, направленные на получение конкретного стимула (например, защитить диссертацию на соискание ученой степени), либо не совершать их. В этом проявляется сходство стимулирующих норм с рекомендательными нормами.

Однако в ряде случаев нормы-стимулы реализуются при соблюдении двух обязательных условий: должное поведение субъекта, позволяющее применить к нему стимулирующую норму, и использование данной нормы компетентным органом или должностным лицом в результате оценки возможности применения данной нормы к субъекту. Так, статьей 41.6 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предусмотрено, что за примерное исполнение работниками прокуратуры их служебных обязанностей, продолжительную и безупречную службу в ее органах и учреждениях, выполнение задач особой важности и сложности применяются следующие поощрения:

объявление благодарности;

награждение Почетной грамотой;

занесение на Доску почета, в Книгу почета;

выдача денежной премии;

награждение подарком;

награждение ценным подарком;

награждение именным оружием;

досрочное присвоение классного чина или присвоение классного чина на ступень выше очередного;

награждение нагрудным знаком «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации»;

награждение нагрудным знаком «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации» с одновременным вручением грамоты Генерального прокурора Российской Федерации.

Особо отличившиеся работники могут быть представлены к присвоению почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации» и награждению государственными наградами Российской Федерации.

Как видим, нормы рассматриваемой статьи Закона о прокуратуре содержат многообразие стимулов, обращенных к конкретным субъектам (работникам прокуратуры). Для реализации данных стимулов необходимо сочетание двух условий: определенное поведение заинтересованного субъекта (например, продолжительная и безупречная служба в органах и учреждениях прокуратуры) и надлежащая оценка его поведения.

В ряде случаев стимулирующие нормы могут иметь общий характер: предусматривается сама принципиальная возможность стимулирования, а его конкретные механизмы, виды поощрений должны определяться и конкретизироваться в иных нормативных правовых актах. Так, пунктом 3 ст. 21 Федерального закона от 26 марта 1998 г. № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»²⁷ предусмотрено, что в целях стимулирования инвестиций в развитие добычи и производства драгоценных металлов и драгоценных камней по решению Правительства РФ в соответствии с законодательством РФ о ценных бумагах в обращение могут выпускаться государственные ценные бумаги, номинированное в массе драгоценных металлов.

Иногда стимулирующая норма может сочетаться с указанием на негативные последствия отклонения от должной модели поведения.

Нормы-принципы. Как правило, данные нормы определяют основную направленность содержания законов и подзаконных нормативных правовых актов, формулируют осно-

²⁷ Российская газета. – 1998. – № 67.

вополагающие тезисы, задачи, на решение которых направлено административно-правовое регулирование конкретной сферы общественных отношений.

Например, ст. 3 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» закреплены основные принципы обеспечения безопасности дорожного движения:

приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности;

приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении;

соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения;

программно-целевой подход к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Другим примером нормы-принципа может служить закрепление в преамбуле Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» тезиса о том, что обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства.

Нормы-ритуалы. Особенностью данного вида норм является то, что они регламентируют определенные, складывавшиеся на протяжении длительного периода времени традиции, обычаи, ритуалы, влияющие на правоотношения и тем самым приобретающие правовой характер. Так, согласно ст. 7 Федерального конституционного закона от 25 декабря 2000 г. № 3-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации»²⁸ при официальном исполнении Государственного гимна Российской Федерации присутствующие выслушивают его стоя, мужчины – без головных уборов. В случае если исполнение Государственного гимна Российской Федерации сопровождается поднятием Государственного флага Российской Федерации, присутствующие поворачиваются к нему лицом. В соответствии со ст. 3 указанного Закона Государственный гимн Российской Федерации исполняется, в частности:

при вступлении в должность Президента Российской Федерации – после принесения им присяги;

при вступлении в должность руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, руководителей органов местного самоуправления;

при открытии и закрытии заседаний Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и сессий Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

во время официальной церемонии подъема Государственного флага Российской Федерации и других официальных церемоний;

во время церемоний встреч и проводов посещающих Российскую Федерацию с официальными визитами глав иностранных государств, глав правительств иностранных государств, официальных представителей иностранных государств, а также глав межгосударственных и межправительственных организаций – в соответствии с дипломатическим протоколом;

во время проведения воинских ритуалов – в соответствии с общевойсковыми уставами Вооруженных Сил Российской Федерации.

Ярко выраженный ритуальный характер носят многочисленные нормы, регламентирующие принятие присяги государственными служащими. Особое место занимает присяга (сразу оговоримся, глава государства де-юре не входит в систему госслужбы) Президента Российской Федерации, положения которой закреплены нормами Конституции Российской Федерации, вплоть до текста присяги. В соответствии со ст. 82 Основного закона России

²⁸ СЗ РФ. – 2000. – № 52 (ч. I). – Ст. 5022.

при вступлении в должность Президент Российской Федерации приносит народу следующую присягу: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу». Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации.

Другим примером норм-ритуалов может служить Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»²⁹. В соответствии с п. 1 ст. 40 данного Закона военнослужащий, являющийся гражданином, впервые поступивший на военную службу, или гражданин, не проходивший военной службы и впервые призванный на военные сборы, приводится к Военной присяге перед Государственным флагом Российской Федерации и Боевым Знаменем воинской части. Законом (п.2 ст. 40) утвержден следующий текст Военной присяги:

«Я, (фамилия, имя, отчество), торжественно присягаю на верность своему Отечеству – Российской Федерации.

Клянусь свято соблюдать Конституцию Российской Федерации, строго выполнять требования воинских уставов, приказы командиров и начальников.

Клянусь достойно исполнять воинский долг, мужественно защищать свободу, независимость и конституционный строй России, народ и Отечество».

В свою очередь, в силу п. 3 ст. 40 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» военнослужащий, являющийся иностранным гражданином, впервые поступивший на военную службу в Российской Федерации, вместо присяги дает обязательство следующего содержания: «Я, (фамилия, имя, отчество), даю обязательство соблюдать Конституцию Российской Федерации, строго выполнять требования воинских уставов, приказы командиров и начальников, достойно исполнять воинский долг».

Процедура приведения к присяге (принятия обязательства) в настоящее время конкретизирована Положением о порядке приведения к Военной присяге (принесения обязательства), утв. Указом Президента РФ от 10 ноября 2007 г. № 1495. В частности, установлено, что в назначенное время воинская часть выстраивается в пешем строю при Государственном флаге Российской Федерации, Боевом знамени воинской части и с оркестром в парадной, а в военное время – в полевой форме одежды с оружием. Построение воинской части, встреча командира, вынос и относ Государственного флага Российской Федерации и Боевого знамени воинской части осуществляются в порядке, установленном Строевым уставом Вооруженных Сил Российской Федерации для строевого смотра. Военнослужащие, приводимые к Военной присяге (приносящие обязательство), находятся в первых шеренгах. Командир воинской части в краткой речи напоминает им значение Военной присяги (обязательства) и той почетной и ответственной обязанности, которая возлагается на военнослужащих, приведенных к Военной присяге (принесших обязательство) на верность Российской Федерации.

Приведение к Военной присяге (принесение обязательства) может проводиться в исторических местах, местах боевой и трудовой славы, а также у братских могил воинов, павших в боях за свободу и независимость Российского государства. В этих случаях к месту церемонии приведения к Военной присяге (принесения обязательства) обычно выводятся только военнослужащие, приводимые к ней (приносящие его).

Рассматриваемый Порядок особо подчеркивает, что день приведения к Военной присяге (принесения обязательства) является нерабочим днем для данной воинской части и проводится как праздничный день. В этой связи будет уместным отметить, что по сложившимся

²⁹ Российская газета. – 1998. – № 63–64.

на протяжении десятилетий традициям на церемонию приведения к присяге приглашаются родители и близкие военнослужащих.

Несмотря на ярко выраженный внешний ритуальный характер воинской присяги, для статуса военнослужащего принятие присяги (принесение обязательства) имеет важное юридическое значение. В частности, в соответствии со ст. 41 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» до приведения к присяге (принесения обязательства):

военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, не может привлекаться к выполнению боевых задач (участию в боевых действиях, несению боевого дежурства, боевой службы, караульной службы) и задач при введении режима чрезвычайного положения и в условиях вооруженных конфликтов;

за военнослужащим или гражданином, призванным на военные сборы, не могут закрепляться оружие и военная техника;

к военнослужащему или гражданину, призванному на военные сборы, не может быть применен дисциплинарный арест.

Кроме того, в качестве особенности норм-ритуалов можно указать на то, что за их нарушение в большинстве случаев установлена юридическая ответственность (помимо традиционной морально-этической ответственности, характерной для нарушений устойчивых общественных правил и норм). Так, порядок официального использования Государственного флага Российской Федерации определен Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации»³⁰. Большинство норм данного Закона имеет ярко выраженный ритуальный характер. В частности, ст. 6 предусмотрено, что государственный флаг Российской Федерации поднимается (устанавливается) во время официальных церемоний и других торжественных мероприятий, проводимых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Государственный флаг Российской Федерации может быть поднят (установлен) во время торжественных мероприятий, проводимых общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности, а также во время семейных торжеств. Статьей 10 рассматриваемого Закона установлено, что использование Государственного флага Российской Федерации с нарушением Федерального конституционного закона «О Государственном флаге Российской Федерации», а также надругательство над Государственным флагом Российской Федерации влекут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Аналогичные нормы об ответственности, носящие отсылочный характер, установлены и иными законами, определяющими правовой статус государственных символов нашей страны: Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации»³¹ и Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации».

Ответственность за нарушение законодательства о государственных символах может быть административной и уголовной. Так, статьей 17.10 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение порядка официального использования государственных символов Российской Федерации. Нарушение порядка официального использования Государственного флага Российской Федерации, Государственного герба Российской Федерации или Государственного гимна Российской Федерации влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 2000 до 3000 рублей; на должностных лиц – от 5000 до 7000 рублей; на юридических лиц – от 100 000 до 150 000 рублей. В свою очередь,

³⁰ Российская газета. – 2000. – № 244.

³¹ Российская газета. – 2000. – № 244.

ст. 329 Уголовного кодекса Российской Федерации установлена уголовная ответственность за надругательство над Государственным гербом Российской Федерации или Государственным флагом Российской Федерации. Подобного рода деяния наказываются ограничением свободы на срок до одного года, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до одного года. Обратим внимание на то, что законодатель не предусмотрел уголовно-правовой защиты Государственного гимна Российской Федерации. Очевидно, это обусловлено трудностью в определении того, что понимается под надругательством над Государственным гимном Российской Федерации. Однако, исходя из равенства статусов государственных символов нашей страны, представляется, что отсутствие уголовной ответственности за посягательство на один из них при наличии уголовно-правовой защиты двух остальных символов видится, по меньшей мере, не вполне корректным по отношению к Государственному гимну Российской Федерации. В этой связи представляется интересным обратиться к положениям белорусского законодательства, предоставляющего равную правовую охрану всем трем основным государственным символам. Так, ст. 370 Уголовного кодекса РБ установлено, что надругательство над Государственным гербом Республики Беларусь, Государственным флагом Республики Беларусь, Государственным гимном Республики Беларусь наказывается общественными работами или штрафом, или исправительными работами на срок до двух лет, или арестом на срок до трех месяцев, или ограничением свободы на срок до одного года.

По адресату (лицу, объекту или сфере, на регулирование поведения (деятельности) которых направлена, адресована норма) можно, пожалуй, наиболее обширно классифицировать административно-правовые нормы, в частности, регулирующие:

административно-правовой статус гражданина (ярким примером таких норм будут нормы Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»³²);

административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства;

административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев;

административно-правовой статус коммерческих организаций;

административно-правовой статус некоммерческих организаций, общественных объединений;

административно-правовой статус религиозных объединений;

административно-правовой статус органов исполнительной власти;

административно-правовой статус государственных предприятий;

административно-правовой статус государственных учреждений;

административно-правовой статус государственных служащих;

административно-правовой статус органов местного самоуправления;

административно-правовой статус муниципальных служащих;

различные аспекты организации и деятельности органов исполнительной власти;

различные сферы экономической и общественной деятельности.

Разумеется, предложенная выше классификация административно-правовых норм по адресату не может быть исчерпывающей, поскольку выделяет только основные группы субъектов административно-правовых отношений. В рамках каждой из этих групп возможно выделение многочисленных подгрупп. Так, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»³³ определяет административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства. Отдельные нормы данного Закона адресованы к определенным подгруппам, в частности, иностран-

³² Российская газета. – 2002. – № 100.

³³ Российская газета. – 2002. – № 140.

ные граждане, обучающиеся в Российской Федерации в образовательных учреждениях; иностранные работники; иностранные граждане, поступающие на военную службу по контракту и проходящие военную службу; иностранные граждане, имеющие дипломатические привилегии и иммунитеты.

По территории (масштабу) действия административно-правовые нормы могут быть классифицированы на федеральные, нормы субъектов Российской Федерации, межтерриториальные нормы, нормы местного самоуправления, а также действующие на определенных территориях.

Федеральные нормы. Их действие распространяется на всю территорию Российской Федерации, охватывая своим правовым регулированием все субъекты Российской Федерации, все муниципальные образования. Примерами могут служить конституционные нормы, имеющие административно-правовую направленность, например, норма ч. 4 ст. 32 Конституции РФ, предусматривающая, что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе. Необходимо напомнить, что в соответствии с ч. 1 ст. 15 Конституции РФ она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. В качестве другого примера можно привести административно-правовые нормы, содержащиеся в федеральных законах. При этом также отметим, что территория (масштаб) действия названных норм также определена Конституцией РФ: в соответствии с ч. 1 ст. 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Например, в силу ст. 71 Конституции РФ гражданство в Российской Федерации находится в исключительном ведении Российской Федерации. В соответствии с ч. 1 ст. 6 Конституции РФ гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом. Поэтому, исходя из рассмотренных выше конституционных норм, можно утверждать, что действие Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» распространяется на всю территорию Российской Федерации. Отметим, что в отдельных случаях нормы данного Закона будут действовать и за пределами нашей страны, например, при решении вопросов оказания помощи российским гражданам, находящимся за рубежом.

Нормы субъектов Российской Федерации. Такие нормы могут содержаться в законах субъектах Российской Федерации, а также в подзаконных нормативных правовых актах, принимаемых, в частности, главами субъектов Российской Федерации (губернатор, мэр и т. д.). Принципиальной особенностью данных норм является то, что они распространяют свое действие исключительно на территорию того субъекта Российской Федерации, государственными органами которого они были приняты. Характерным примером таких норм могут служить принимаемые в субъектах Российской Федерации нормы об административной ответственности за те или иные деяния.

Рассмотрим в качестве примера Закон Московской области от 10 июля 2009 г. № 87/2009-ОЗ «Об административной ответственности за правонарушения в сфере эксплуатации аттракционов на территории Московской области»³⁴. Данный Закон устанавливает административную ответственность должностных лиц и юридических лиц за нарушение требований в сфере эксплуатации аттракционов на территории Московской области, установленных нормативными правовыми актами Московской области.

В частности, предусмотрена административная ответственность за следующие деяния:
эксплуатация аттракционов, не зарегистрированных в установленном порядке;
эксплуатация аттракционов, не допущенных к эксплуатации в установленном порядке;

³⁴ Ежедневные новости. Подмосковье. – 2009. – № 133.

отказ в доступе или ограничение доступа к аттракционам должностных лиц, уполномоченных осуществлять надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Московской области, при проведении проверки технического состояния и соблюдения правил эксплуатации аттракционов.

Названные деяния рассматриваются в качестве административных правонарушений, за совершение которых устанавливается и применяется административное наказание в виде административного штрафа. Размеры административных штрафов также определены названным Законом Московской области.

Межтерриториальные нормы. Применяются для административно-правового регулирования отношений, охватывающих несколько административно-территориальных образований или субъектов Российской Федерации либо в силу определенных обстоятельств выходящих за рамки административно-территориального и федеративного устройства Российской Федерации.

Нормы местного самоуправления. Нормы, содержащиеся в правовых актах муниципальных органов, могут иметь административно-правовую направленность в случаях, когда они принимаются по вопросам, делегированным муниципальным органами органами исполнительной власти, а также по вопросам, требующим совместного регулирования со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, данные нормы могут быть направлены на регулирование отношений, нуждающихся в административно-правовой защите, например, охрана природы, памятников истории и культуры, благоустройство территорий.

Нормы, действующие на определенных территориях. Характерной особенностью этой группы норм является то, что их действие, как правило, напрямую не обусловлено федеративным и административно-территориальным устройством Российской Федерации. Подобные нормы могут содержаться как в нормативных правовых актах федерального уровня, так и в актах, принимаемых субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, а также компетентными должностными лицами. Главное, что действие этих норм распространяется на определенную территорию или группу территорий и обусловлено спецификой таких территорий. Примерами могут служить приграничная территория, территория закрытого административно-территориального образования, территории заповедников, национальных парков, территория, на которой введен режим чрезвычайного или военного положения и т. п. Проиллюстрируем сказанное, обратившись к Федеральному конституционному закону от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

В соответствии с данным Законом в указе Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения должны быть определены:

- обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;
- обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;
- границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;
- силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;
- перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений;
- государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;
- время вступления указа в силу, а также срок действия чрезвычайного положения.

Для единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, указом Президента Российской Федерации назначается комендант территории, на которой оно введено.

Комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, в частности:

издает в пределах своих полномочий приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения, обязательные для исполнения на соответствующей территории всеми организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности и должностными лицами указанных организаций, гражданами, а также начальниками (командирами) органов внутренних дел, органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, воинских формирований, расположенных (дислоцирующихся) на территории, на которой введено чрезвычайное положение, и дополнительно привлекаемых для обеспечения режима чрезвычайного положения;

устанавливает время и срок действия комендантского часа;

определяет особый режим въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее;

устанавливает особый режим продажи оружия, боеприпасов, лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков и спиртосодержащей продукции;

устанавливает особый порядок аккредитации журналистов на территории, на которой введено чрезвычайное положение, и порядок их работы.

Как видно из приведенных примеров, действие норм, содержащихся в указе Президента РФ, а также в приказах и распоряжениях коменданта территории, на которой введено чрезвычайное положение, жестко «привязано» к определенной территории, специфическим признаком которой является то, что на ней введено чрезвычайное положение.

Еще одним примером административно-правовых норм, имеющих четкую «привязку» к конкретной территории, можно считать постановление Правительства РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 48 «Об утверждении Положения о государственных природных заповедниках в Российской Федерации»³⁵. Несмотря на то что данный акт был принят без малого 20 лет назад, он сохраняет свое действие до настоящего времени с учетом последующих изменений.

По объекту регулирования административно-правовые нормы подразделяются на:

общие, регламентирующие наиболее важные стороны административно-правового регулирования и имеющие широкое применение. Такие нормы направлены на все сферы жизни и все отрасли государственного управления. В качестве примера можно назвать нормы Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;

межотраслевые, регламентирующие все или несколько отраслей государственного управления, имеющие при этом специальный характер. Например, административные нормы, имеющиеся в таможенном законодательстве, законодательстве о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, законодательстве о пожарной безопасности, природоохранном законодательстве;

отраслевые, регулирующие отношения, складывающиеся в определенных, достаточно узких сферах, в том числе таких, которые требуют специфического государственного регулирования. Примерами таких норм могут быть нормы, содержащиеся в Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»³⁶, Федеральном законе от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»³⁷, Федеральном законе от 5 декабря 1998 г. № 183-ФЗ «О

³⁵ Собрание постановлений Правительства Российской Федерации. – 1992. – № 4. – Ст. 25.

³⁶ Российская газета. – 1998. – № 6.

³⁷ Там же. – № 146.

государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки»³⁸. По действию во времени:

срочные, для которых определен срок действия. Например, в соответствии с постановлением Губернатора Московской области от 21 марта 2003 г. № 66-ПГ «О временном ограничении движения транспортных средств в весенний период 2003 г. по автомобильным дорогам, находящимся в государственной собственности Московской области» в связи со снижением несущей способности конструкций дорожной одежды и земляного полотна, вызванным неблагоприятными погодными условиями зимнего периода 2002–2003 гг., на срок до 15 мая 2003 г. было установлено временное ограничение движения транспортных средств с нагрузками, превышающими 6 т на ось, по автомобильным дорогам, находящимся в государственной собственности Московской области. Одновременно с этим был определен перечень транспортных средств, на которых не распространяется данное ограничение (транспортные средства, осуществляющие перевозки молока, муки, хлебобулочных изделий, скоропортящихся продуктов питания со сроком хранения менее одного месяца, фуража, скота и т. д.). Таким образом, действие нормы, вводящей ограничение на движение большегрузных автомобилей, распространялось на определенный временной промежуток – весенний период 2003 г. (до 15 мая 2003 г.).

Срочный характер имеют нормы актов, принимаемых при режиме чрезвычайного положения;

бессрочные, т. е. срок их действия не указан и они действуют до отмены компетентным органом. Это подавляющее большинство административно-правовых норм. При этом возможны ситуации, когда принятые изначально как бессрочные они могут трансформироваться в срочные. Такие ситуации нередки при внесении изменений в законодательство. Так, изначально с момента принятия и вступления в силу Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»³⁹ предусматривалось лицензирование такого вида деятельности, как деятельность по разведению племенных животных (ст. 17). Тем самым норма, определяющая обязательность лицензирования конкретного вида деятельности, носила бессрочный характер. Однако в дальнейшем Федеральным законом от 2 июля 2005 г. № 80-ФЗ в Закон о лицензировании были внесены изменения, предусматривающие, помимо прочего, прекращение с 1 января 2006 г. лицензирования деятельности по разведению племенных животных. Таким образом, изначально бессрочная норма о необходимости лицензирования приобрела срочный характер с указанием на время прекращения ее действия.

Административно-правовые нормы могут быть классифицированы и по другим основаниям.

³⁸ Там же. – 1995. – № 234.

³⁹ Российская газета. – 2001. – № 153.

Глава 6

Реализация норм административного права

Традиционно под реализацией административно-правовых норм понимают практическое претворение в жизнь правил поведения, установленных данными нормами, в интересах упорядочения и урегулирования общественных отношений.

Как отмечает И.И. Мах, правовая норма представляет собой лишь механизм (модель) поведения и деятельности людей при решении жизненных проблем. Суть нормы права заключается в ее практическом использовании в необходимых жизненных ситуациях. В полной мере это положение относится и к административно-правовой норме⁴⁰. С данным мнением трудно не согласиться.

Как и любой отраслью права, административным правом используются следующие основные способы реализации собственных административно-правовых норм: исполнение, соблюдение, использование, применение. При этом возможный способ реализации предопределяется содержанием правовой нормы, например тем, содержит ли она предписание, формулирует запрет или предоставляет возможности для реализации субъективных прав.

Исполнение. Это – точное следование субъектами (участниками) административно-правовых отношений предписаниям, указаниям, требованиям, определяемым нормами административного права. Исполнение предполагает активные действия субъектов, на которых распространяются соответствующие нормы административного права. Напротив, пассивное поведение, невыполнение предписаний могут рассматриваться как противоправное поведение, влекущее за собой юридическую ответственность. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ административный штраф должен быть уплачен лицом, привлеченным к административной ответственности, не позднее тридцати дней со дня вступления постановления о наложении административного штрафа в законную силу либо со дня истечения срока отсрочки или срока рассрочки, допускаемых КоАП РФ. В свою очередь, неуплата административного штрафа в установленные сроки рассматривается как противоправное деяние и влечет за собой юридическую ответственность, в конкретном случае административную. Согласно ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ неуплата административного штрафа в срок, предусмотренный КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа в двукратном размере суммы неуплаченного административного штрафа либо административный арест на срок до пятнадцати суток.

В качестве еще одного примера приведем ст. 15 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»⁴¹. Данной статьей установлено, что на каждой стоянке (остановке) автотранспортных средств, в том числе около предприятий торговли, сферы услуг, медицинских, спортивных и культурно-зрелищных учреждений, выделяется не менее 10 процентов мест (но не менее одного места) для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов, которые не должны занимать иные транспортные средства. Инвалиды пользуются местами для парковки специальных автотранспортных средств бесплатно. Характер данной нормы предполагает активные действия тех субъектов, кому она адресована (в частности, администрации предприятий торговли и сферы услуг), выражающиеся в организации парковочных мест для инвалидов. Несовершение таких действий означает невыполнение установленной обязанности по организации парковочных мест для инвалидов, что, в свою очередь, влечет за собой админи-

⁴⁰ Мах И.И. Административное право Республики Беларусь: Курс лекций. – Мн.: Амалфея, 2008. – С. 56.

⁴¹ Российская газета. – 1995. – № 234.

стративную ответственность. В силу ст. 5.43 КоАП РФ нарушение требований законодательства, предусматривающих выделение на автомобильных стоянках (остановках) мест для специальных автотранспортных средств инвалидов, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трехсот до пятисот рублей; на юридических лиц – от трех тысяч до пяти тысяч рублей. Таким образом, в рассмотренном примере при невыполнении требований административно-правовой нормы ответственность могут нести и юридическое лицо (например, общество с ограниченной ответственностью, являющееся собственником торгового центра), и должностное лицо (руководитель организации-собственника торгового центра).

Соблюдение как способ реализации административно-правовых норм по содержанию достаточно близок к исполнению. При соблюдении субъект (участник) административно-правовых отношений обязан воздерживаться от совершения деяний, запрещенных данными нормами. Здесь имеет место как бы пассивное исполнение: субъект может не предпринимать активных действий, характерных для исполнения, однако обязан выполнять определенные условия, формулируемые через запреты, которые представляют собой негативную оценку тех или иных действий и явлений со стороны государства. Нарушение запрета влечет за собой привлечение к юридической ответственности, вид которой зависит от характера запрета и серьезности нарушения, последствий такого нарушения. Например, ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴² определен обширный перечень запретов, связанных с государственной гражданской службой. Так, в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему, в частности, запрещается:

осуществлять предпринимательскую деятельность;

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). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации. Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

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 гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

⁴² Российская газета. – 2004. – № 162.

прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора.

Нарушение данных запретов в зависимости от конкретных обстоятельств влечет различные виды ответственности, начиная от дисциплинарной и заканчивая уголовной ответственностью.

В качестве других примеров соблюдения норм административного права мы можем обратиться к многочисленным запретам, установленным правилами дорожного движения, правилами пожарной безопасности и подобными нормативными правовыми актами.

Использование представляет собой добровольное совершение субъектами административно-правовых отношений правомерных действий, направленных на осуществление личных (субъективных) прав в сферах, регулируемых административным правом. Использование может характеризоваться как самостоятельное решение субъекта относительно возможностей, предоставляемых административным правом, и носить как активный, так и пассивный характер. Для того чтобы реализовать свое субъективное право поступления на военную службу по контракту, заинтересованный субъект (гражданин РФ или иностранный гражданин) должен совершить ряд активных действий, предусмотренных законодательством о военной службе. Однако этот же субъект может воспользоваться и правом не поступать на военную службу по контракту, поскольку обязанность такого поступления не предусмотрена законом. Другой пример: осуществление предпринимательской деятельности. Гражданин, намеренный использовать возможности для осуществления предпринимательской деятельности должен совершить ряд активных действий, в частности, зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя или создать и зарегистрировать юридическое лицо, встать на учет в налоговом органе и т. п. В том случае, если гражданин намерен осуществлять вид предпринимательской деятельности, подлежащий лицензированию, он обязан дополнительно выполнить целый ряд действий, направленных на получение лицензии. Однако, отметим, что выполнение таких действий не является обязательным: гражданин не имеет обязанности осуществлять предпринимательскую деятельность, а может, например, выполнять работу по трудовому договору. В случае если он занимается предпринимательской деятельностью, то вправе выбирать такие виды деятельности, осуществление которых не предполагает обязательного получения лицензии.

Спецификой административно-правовых норм является то, что посредством использования заложенных в них возможностей заинтересованные субъекты реализуют свои права не только в сфере административного права, но и в сферах, регулируемых гражданским, семейным, трудовым правом, правом социального обеспечения, иными отраслями российского права. Так, используя возможности, предусмотренные законодательством о лицензировании, заинтересованный субъект получает лицензию на осуществление вида деятельности, подлежащего лицензированию. Тем самым, он реализует свое субъективное право на предпринимательскую деятельность, отдельные виды которой требуют наличия специального разрешения (лицензии). В этой связи обратим внимание на то, что само требование лицензирования отдельных видов предпринимательской деятельности установлено не административным, а гражданским правом: п. 1 ст. 49 ГК РФ предусмотрено, что отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии).

Применение (правоприменение) – наиболее характерный для административного права вид реализации административно-правовых норм. Применение подразумевает издание компетентными органами исполнительной власти и их должностными лицами юридических актов, основанных на материальных и процессуальных нормах. Например, принятие решения по конкретной жалобе гражданина или юридического лица, решения о государственной регистрации юридического лица, вынесение постановления о привлече-

нии лица к административной ответственности. Реализация административно-правовых норм посредством применения – исключительная прерогатива полномочных органов исполнительной власти и их должностных лиц. Некоторые административно-правовые нормы (прежде всего, о привлечении к административной ответственности, а также об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права граждан) применяются в судебном порядке. Например, при наложении административного наказания за совершение административного правонарушения, если данная категория правонарушений в соответствии с КоАП РФ рассматривается судом (ст. 23.1). Так, исключительно судом рассматриваются дела, связанные с заведомо ложным вызовом пожарной охраны, милиции, скорой помощи или иных специализированных служб (ст. 19.13 КоАП РФ). Исключительно судом могут применяться отдельные виды административных наказаний, в частности, административный арест (ст. 3.9 КоАП РФ), дисквалификация (ст. 3.11 КоАП РФ), административное приостановление деятельности (ст. 3.12 КоАП РФ). Отдельные административно-правовые нормы могут применяться органами законодательной власти, о чем будет сказано подробнее в дальнейшем при рассмотрении административно-правовых режимов. Следует подчеркнуть, что ни граждане, ни коммерческие организации, ни общественные или религиозные объединения, никакие иные субъекты административно-правовых отношений, за исключением государства и его уполномоченных представителей, не имеют права применять нормы административного права. Они могут обращаться в органы исполнительной власти и к их должностным лицам, например, с заявлением о государственной регистрации созданного юридического лица, с жалобой на неправомерные, по мнению обращающегося, действия сотрудников милиции, с ходатайством о получении согласия на совершение сделки, подпадающей под действие антимонопольного регулирования. Однако, повторимся, принятие решения о применении конкретных административно-правовых норм к соответствующему правоотношению, издание соответствующего правового акта остаются в компетенции органа исполнительной власти и его должностного лица, либо, в определенных случаях – в компетенции судебных и законодательных органов.

Правоприменение как способ реализации норм административного права структурно складывается из 4 взаимосвязанных элементов:

1) определение фактических обстоятельств (например, изучение протокола об административном правонарушении, ознакомление с личным делом лица, желающего поступить на военную службу по контракту, оценка изложенного в жалобе на действия сотрудника милиции и т. п.);

2) юридическая квалификация, представляющая собой установление юридической основы дела, выбор и анализ норм права, подлежащих применению к конкретной ситуации;

3) издание соответствующего акта применения права, в котором мотивированно излагается решение по ситуации (например, принятие постановления по делу об административном правонарушении). Так, частью 1 ст. 29.10 КоАП РФ определены обязательные требования к содержанию постановления по делу об административном правонарушении. В данном постановлении, в частности, должны быть указаны:

должность, фамилия, имя, отчество судьи, должностного лица, наименование и состав коллегиального органа, вынесших постановление, их адрес;

дата и место рассмотрения дела;

сведения о лице, в отношении которого рассмотрено дело;

обстоятельства, установленные при рассмотрении дела;

статья КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за совершение административного правонарушения, либо основания прекращения производства по делу;

мотивированное решение по делу;

срок и порядок обжалования постановления.

В случае наложения административного штрафа в постановлении по делу об административном правонарушении, помимо указанных в ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ сведений, должна быть указана информация о получателе штрафа, необходимая в соответствии с правилами заполнения расчетных документов на перечисление суммы административного штрафа (ч. 1.1 ст. 29.10 КоАП РФ).

4) исполнение принятого решения. При этом оно необязательно должно исполняться лицом, его принявшим. Как правило, исполнение решения возлагается на уполномоченные органы исполнительной власти и их должностных лиц. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 32.8 КоАП РФ постановление судьи об административном аресте исполняется органами внутренних дел немедленно после вынесения такого постановления.

Иногда возможен факультативный элемент, связанный с обжалованием принятого решения. Однако жалоба заинтересованного субъекта будет рассматриваться также в рамках четырех вышеуказанных элементов правоприменения. По сути, рассмотрение жалобы представляет собой новый уровень правоприменения.

Традиционно правоприменение как способ реализации административно-правовых норм рассматривают в контексте издания компетентным органом исполнительной власти, должностным лицом или судом определенного правового акта. Однако, на наш взгляд, необходимо учитывать и еще одну область правоприменения, которое может осуществляться без издания соответствующих актов. Речь идет о непосредственных фактических действиях, которые вправе осуществлять должностные лица, государственные служащие, военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов в рамках полномочий, предоставленных им нормативными правовыми актами. Наиболее характерным примером таких действий, по нашему мнению, будет применение физической силы, оружия и специальных средств в порядке, установленном соответствующими законодательными актами.

Рассмотрим в качестве примера соответствующие положения Федерального закона от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»⁴³, подробно регламентирующие применение физической силы, специальных средств и оружия сотрудниками федеральных органов государственной охраны. В соответствии со ст. 25 названного Закона сотрудники федеральных органов государственной охраны имеют право применять физическую силу, в том числе боевые приемы рукопашного боя, для пресечения преступлений и иных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, преодоления противодействия законным требованиям сотрудников, если ненасильственные способы не обеспечивают исполнение возложенных на них служебных обязанностей. В соответствии со ст. 26 данного Закона сотрудники федеральных органов государственной охраны имеют право применять состоящие на вооружении федеральных органов государственной охраны специальные средства, в частности, в случае:

отражения нападения либо угрозы нападения на объекты государственной охраны;

отражения нападения либо угрозы нападения на сотрудников федеральных органов государственной охраны и других государственных органов обеспечения безопасности и граждан или пресечения оказываемого сотрудникам сопротивления;

пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих деятельность объектов государственной охраны;

необходимости остановить транспортное средство, создающее угрозу безопасности объектов государственной охраны или охраняемых объектов.

⁴³ Российская газета. – 1996. – № 106.

В состоянии необходимой обороны или крайней необходимости сотрудники федеральных органов государственной охраны при отсутствии специальных средств или оружия вправе использовать любые подручные средства.

В качестве крайней меры в соответствии со ст. 27 рассматриваемого Закона сотрудники федеральных органов государственной охраны имеют право применять оружие, в частности, в случае:

- защиты объектов государственной охраны от нападения либо угрозы нападения, опасного для их жизни или здоровья;

- отражения нападения либо угрозы нападения на сотрудников федеральных органов государственной охраны и других государственных органов обеспечения безопасности, привлеченных для обеспечения охранных мероприятий, если их жизнь или здоровье подвергаются опасности, а также пресечения попыток завладения их оружием, транспортными средствами и средствами связи;

- отражения нападения либо угрозы нападения на охраняемые объекты и транспортные средства, а равно освобождения их при захвате;

- освобождения заложников, пресечения террористических и иных преступных посягательств;

- задержания лица, оказывающего вооруженное сопротивление или отказывающегося выполнить законное требование о сдаче оружия, если другими способами и средствами подавить сопротивление, задержать лицо или изъять оружие невозможно;

- защиты граждан от нападения, угрожающего их жизни или здоровью, если другими способами и средствами защитить их невозможно.

Кроме того, сотрудники федеральных органов государственной охраны имеют право использовать оружие в случае:

- необходимости остановить транспортное средство путем его повреждения, если водитель создает реальную угрозу безопасности объектов государственной охраны либо возникает опасность для жизни или здоровья людей;

- защиты людей от угрозы нападения опасных животных;

- предупреждения о намерении применить оружие, необходимости подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

Применение физической силы, специальных средств и оружия ограничивается определенными законодательными рамками, в числе которых:

- 1) исчерпывающий перечень оснований для применения физической силы, специальных средств и оружия;

- 2) обязанность по общему правилу предупреждать о намерении применить физическую силу, специальные средства или оружие. В соответствии с п. 2 ст. 24 Федерального закона «О государственной охране» при применении физической силы, специальных средств или оружия сотрудники федеральных органов государственной охраны обязаны предупредить о намерении их использовать, предоставив при этом достаточно времени для выполнения законных требований сотрудников, за исключением случаев, если:

- промедление в применении физической силы, специальных средств или оружия создает непосредственную опасность для жизни или здоровья объектов государственной охраны, сотрудников федеральных органов государственной охраны и государственных органов обеспечения безопасности, привлеченных для участия в проведении охранных мероприятий, а также иных граждан либо реальную угрозу безопасности охраняемых объектов и транспортных средств;

- такое предупреждение является неуместным или невозможным.

- 3) запрещение применения специальных средств и оружия в отношении определенных категорий лиц. В соответствии со ст. 26 Федерального закона «О государственной охране»

применение специальных средств запрещается в отношении женщин с видимыми признаками беременности, а также лиц с явными признаками инвалидности и малолетних, за исключением случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью людей. Применение оружия в соответствии со ст. 27 Федерального закона «О государственной охране» запрещается в отношении женщин, а также лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, если их возраст очевиден или известен сотруднику, за исключением случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения вооруженного либо группового нападения, угрожающего жизни людей;

4) уведомления органов прокуратуры о применении физической силы, специальных средств и оружия. В соответствии с п. 4 ст. 24 Федерального закона «О государственной охране» руководитель подразделения соответствующего федерального органа государственной охраны уведомляет прокурора обо всех случаях смерти или ранения лица, в отношении которого были применены физическая сила, специальные средства или оружие.

Рассмотренные в качестве примера нормы Федерального закона «О государственной охране» позволяют сделать вывод о том, что в случае использования физической силы, специальных средств и оружия мы сталкиваемся с особым видом применения норм административного права, не связанным с изданием соответствующего правового акта. Правовой акт заменяется конкретным действием, основанным на нормах административного права. При этом реализовать, применить данные нормы может только ограниченный круг субъектов, прямо оговоренный в законах, например, сотрудники милиции, военнослужащие, сотрудники федеральных органов государственной охраны, судебные приставы, обеспечивающие установленный порядок деятельности судов. В отношении данных субъектов, на наш взгляд, будет неверным утверждение о том, что своими действиями они используют возможности, предоставляемые им нормами административного права. Полагаем, что между использованием и применением, не связанным с изданием правового акта, существует четкое разделение, а именно право действовать по своему усмотрению, в том числе право отказа от использования возможностей, предоставляемых правовой нормой (исполнение), и обязанность применить механизмы принуждения (физическая сила, специальные средства, оружие) при наличии оснований, предусмотренных законом. Например, обязанность судебного пристава применить оружие для защиты участников судебного процесса от вооруженного нападения непосредственно следует из Федерального закона «О судебных приставах»; неисполнение данной обязанности в зависимости от конкретных обстоятельств будет рассматриваться как нарушение служебных обязанностей и влечь за собой юридическую ответственность, вплоть до уголовной. Напротив, применительно к гражданам, столкнувшимся с противоправными посягательствами, существует выбор: воспользоваться правом на необходимую оборону, предоставляемым, например, нормами уголовного права, либо постараться избежать посягательства (путем бегства, обращения за помощью и т. п.). Кроме того, в данном случае нельзя говорить о присутствии такого способа, как исполнение, поскольку его субъектами могут быть все субъекты административного права, в то время как применять принудительные механизмы может только ограниченный круг специально уполномоченных субъектов.

Характеризуя применение как особый, специфический вид реализации административно-правовых норм, необходимо отметить существенное сходство административного и уголовного права, большая часть норм которого может быть реализована исключительно в форме применения, прежде всего судом. Так, согласно ч. 1 ст. 49 Конституции РФ, виновность лица в совершении преступления может быть установлена только вступившим в законную силу приговором суда. Иными словами, реализация норм уголовного права, определяющих виновность лица в совершении конкретного преступления, возможна только в форме

их применения единственным уполномоченным органом государственной власти – судом. Прослеживается также определенная взаимосвязь административного права и процессуальных отраслей права (уголовно-процессуальное право, гражданское процессуальное право, арбитражный процесс). В названных отраслях, хотя и присутствует значительное количество норм, которые могут быть реализованы путем использования (участники процесса самостоятельно используют возможности, предоставленные им процессуальными кодексами, например, по предоставлению доказательств, заявлению ходатайств и т. д.), однако значительное число норм может быть реализовано также только в форме их применения (органами предварительного расследования, прокурором, судом).

Отметим, что посредством применения норм административного права реализуются и защищаются субъективные права многочисленных субъектов административно-правовых отношений в иных сферах, относящихся к гражданскому, семейному, трудовому праву, праву социального обеспечения и другим отраслям российского права. Так, принятие органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, решения о регистрации права собственности конкретного лица на объект недвижимости позволяет этому лицу реализовать комплекс гражданско-правовых возможностей собственника недвижимого имущества (например, вносить данное имущество в качестве вноса в уставный капитал хозяйственных обществ, сдавать его в аренду, получать кредит под залог имущества и т. д.).

Для понимания специфики применения как способа реализации административно-правовых норм является принципиальное положение Конституции РФ, а именно ч. 3 ст. 15, в соответствии с которой законы подлежат официальному опубликованию. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Рассмотрим действие административно-правовых норм в пространстве, во времени и по кругу лиц.

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

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

Административно-правовой статус континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации определен соответственно Федеральным законом от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»⁴⁴ и Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»⁴⁵.

На основании норм международного права к территории государства относятся также морские и речные суда под Государственным флагом, находящиеся в открытом море, воен-

⁴⁴ Российская газета. – 1995. – № 237.

⁴⁵ Там же. – 1998. – № 244.

ные корабли и военные летательные аппараты (независимо от места их нахождения), территории посольств.

Действие административно-правовых норм в пределах территории государства (в нашем случае – Российской Федерации) обусловлено статусом органа, принявшего соответствующую норму, а также статусом нормативного правового акта, содержащего данную норму.

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

1) Конституция РФ, в том числе содержащиеся в ней нормы административно-правового характера, действуют на всей территории Российской Федерации. Данное положение непосредственно вытекает из содержания ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Отметим, что действующая в настоящее время Конституция РФ была принята 12 декабря 1993 г. в результате всенародного голосования. Исходя из конституционного положения о том, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3), можно сделать вывод о том, что Конституция обладает наивысшим статусом, если рассматривать народ в качестве органа принятия данного акта;

2) федеральные конституционные законы и федеральные законы действуют на всей территории Российской Федерации. Часть 1 ст. 76 Конституции РФ предусматривает, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. В свою очередь, предметы ведения Российской Федерации определены в ст. 71 Конституции РФ;

3) частью 2 ст. 76 Конституции РФ предусмотрено, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Хотя в отношении федеральных законов, принимаемых по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, нет указания, подобного тому, что содержится в ч. 1 ст. 76 Конституции РФ, на основе анализа ее норм можно сделать вывод о том, что данные законы, так же как и федеральные законы, принятые по предметам исключительного ведения Российской Федерации, действуют на всей ее территории;

4) указы и распоряжения Президента Российской Федерации действуют на всей ее территории. Данный вывод непосредственно следует из ст. 90 Конституции РФ, ч. 2 которой предусмотрено, что указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Однако действие указов Президента Российской Федерации может охватывать и отдельные территории Российской Федерации, например, в случае введения там режима чрезвычайного положения. В этих случаях, действуя на ограниченной территории де-юре, де-факто указ Президента РФ будет распространять действие и сохранять обязательность на всей территории Российской Федерации;

5) постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации действуют на всей ее территории и, согласно ч. 2 ст. 115 Конституции РФ, обязательны для исполнения в Российской Федерации;

6) акты федеральных органов исполнительной власти действуют на всей территории Российской Федерации, если иное не будет предусмотрено в самих актах;

7) действие законов и подзаконных нормативных актов, принимаемых субъектами Российской Федерации, ограничено территорией соответствующего субъекта Российской Федерации. Нормы, принимаемые органами местного самоуправления и имеющие админи-

стративно-правовую направленность, также ограничены в действии территорией соответствующего муниципального образования.

Необходимо отметить, что в некоторых случаях действие административно-правовых норм может выходить за рамки государственной границы Российской Федерации. В качестве примера обратимся к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁴⁶. В соответствии со ст. 9 названного Закона вид на жительство иностранному гражданину не выдается, а ранее выданный вид на жительство аннулируется в случае, если данный гражданин, в частности:

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

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

При этом Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» не ставит обязательным условием, что данная деятельность должна совершаться только на российской территории. Таким образом, российская административно-правовая норма может быть применена к деянию иностранного гражданина, совершенному на территории иностранного государства, и непосредственно повлиять на административно-правовой статус этого гражданина в Российской Федерации.

Обратим внимание, что в отдельных нормативных правовых актах специальные положения непосредственно посвящены действию административно-правовых норм в пространстве. Характерным примером может служить ст. 1.8. КоАП РФ «Действие законодательства об административных правонарушениях в пространстве». Согласно ч. 1 названной статьи лицо, совершившее административное правонарушение на территории Российской Федерации, подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП РФ или законом субъекта РФ об административных правонарушениях. В свою очередь, ч. 2 этой же статьи предусмотрено, что граждане Российской Федерации и постоянно проживающие в Российской Федерации лица без гражданства, совершившие административные правонарушения за пределами Российской Федерации, подлежат административной ответственности в соответствии с КоАП РФ в случаях, предусмотренных международным договором Российской Федерации.

Действие административно-правовых норм по кругу лиц определяет тот круг субъектов, который обязан руководствоваться предписаниями этих норм и распространяется на всех граждан, иностранных граждан, лиц без гражданства, юридические лица, органы государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих, находящихся (расположенных) на территории Российской Федерации. Как пример можно указать нормы большинства федеральных законов. Специфика конкретных общественных отношений может ограничивать действие нормативного правового акта определенными группами субъектов, выводя из сферы правового регулирования данного акта иные группы субъектов. Так, действие Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁴⁷ распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих ассоциаций (союзов). В свою очередь, статус религиозных организаций регламентирован Федеральным законом от 26 сентября 1997 г.

⁴⁶ Российская газета. – 2002. – № 140.

⁴⁷ Российская газета. – 1995. – № 100.

№ 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»⁴⁸. В качестве других примеров можно привести Правила аккредитации и пребывания корреспондентов иностранных средств массовой информации на территории Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1994 г. № 1055)⁴⁹ и Правила выдачи разрешительных документов для осуществления иностранными гражданами временной трудовой деятельности в Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 681)⁵⁰.

Следует отметить, что в отдельных случаях действие российских административно-правовых норм не распространяется на определенные законом категории лиц. Так, ч. 3 ст. 2.6. КоАП РФ установлено, что вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации и совершившего на территории Российской Федерации административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права. В данном случае речь идет, в первую очередь, об иностранных дипломатических работниках, обладающих иммунитетом от административной юрисдикции государства пребывания.

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

Административно-правовые нормы могут вступать в силу следующим образом:

на основе общих установленных законодательно или в соответствии с иными нормативными правовыми актами правил и сроков, по которым законы Российской Федерации, другие нормативные правовые акты вступают в силу на ее территории. Так, порядок вступления в силу федеральных конституционных законов, а также федеральных законов в настоящее время определен Федеральным законом от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»⁵¹. В соответствии со ст. 6 названного Закона федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу. В качестве примера федерального закона, вступившего в силу по истечении 10 дней после дня его официального опубликования, мы можем привести Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: в данном Законе отсутствуют какие-либо специальные нормы, определяющие сроки его вступления в силу. В этой связи действует общий порядок, установленный Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

В настоящее время сложилась определенная традиция, в соответствии с которой в принимаемом федеральном законе определяется срок его вступления в силу и, соответственно, срок начала действия норм, содержащихся в нем. Например, федеральные конституционные

⁴⁸ Там же. – 1997. – № 190.

⁴⁹ Там же. – 1994. – № 178.

⁵⁰ Там же. – 2006. – № 257.

⁵¹ Российская газета. – 1994. – № 111.

законы от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»⁵², от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»⁵³ и от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»⁵⁴ вступили в силу со дня их официального опубликования. Соответственно со дня опубликования названных законов вступили в силу содержащихся в них административно-правовые нормы. В качестве другого примера обратимся к Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В соответствии со ст. 18 данного Закона он вступает в силу по истечении 180 дней после дня его официального опубликования. В некоторых случаях вступление в силу федерального закона происходит с конкретной даты, установленной в самом законе. Например, ст. 22 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»⁵⁵ установлено, что данный закон вступает в силу с 1 февраля 2010 г.;

в соответствии со специальным нормативным правовым актом, определяющим порядок вступления в силу другого нормативного правового акта. В качестве характерного примера можно привести Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»⁵⁶. Согласно ст. 1 указанного Закона КоАП РФ был введен в действие с 1 июля 2002 г. Соответственно, с этой даты вступили в силу административно-правовые нормы, составляющие содержание КоАП РФ;

в соответствии с указанием в самом тексте нормативного правового акта о времени вступления в силу отдельных содержащихся в нем норм.

На практике нередки ситуации, когда сам нормативный правовой акт в целом вступает в силу, в то время как для отдельных его норм предусмотрен более поздний срок вступления в силу. Например, Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами»⁵⁷ вступил в силу со дня его официального опубликования (ст. 27). Однако в отношении ст. 21 названного Закона, регламентирующей ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из нее пестицидов и агрохимикатов, было оговорено, что данная статья вступает в силу по истечении 30 дней со дня официального опубликования рассматриваемого Закона;

с момента принятия соответствующего нормативного правового акта, наличие которого обуславливает вступление в силу данной правовой нормы. Так, в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»⁵⁸ содержатся нормы, определяющие военную службу (ст. 6) и правоохранительную службу (ст. 7). Названный Закон вступил в силу со дня его официального опубликования, однако ст. 19 данного Закона оговорено, что:

определение военной службы как вида федеральной государственной службы, содержащееся в ст. 6 Закона, применяется со дня вступления в силу федерального закона о военной службе;

определение правоохранительной службы как вида федеральной государственной службы, содержащееся в ст. 7 Закона, применяется со дня вступления в силу федерального закона о правоохранительной службе.

⁵² Российская газета. – 2001. – № 247.

⁵³ Там же. – 2001. – № 105.

⁵⁴ Там же. – 2002. – № 21.

⁵⁵ Там же. – 2009. – № 253.

⁵⁶ Там же. – 2001. – № 256.

⁵⁷ Там же. – 1997. – № 142.

⁵⁸ Российская газета. – 2003. – № 104.

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

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

- истечение срока, на который был принят нормативный правовой акт, содержащий конкретную норму;

- внесение изменений в нормативный правовой акт, направленных на исключение конкретной нормы либо принятие новой редакции правовой нормы;

- объявление об утрате нормативным правовым актом юридической силы полностью или в определенной части. Так, частью 3 ст. 115 Конституции РФ предусмотрено, что постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ могут быть отменены Президентом РФ. Конституционный Суд РФ вправе признать не соответствующим Конституции РФ и, соответственно, не подлежащим применению как сам нормативный правовой акт, так и его отдельные положения;

- принятие нового нормативного правового акта равной или большей юридической силы, регулирующей тот же круг общественных отношений. В этом случае возможны различные варианты, связанные с прекращением действия административно-правовых норм. Наиболее оптимальным представляется такой вариант, когда в тексте нового нормативного правового акта содержится прямое и недвусмысленное указание на утрату силы конкретных нормативных правовых актов. Так, статьей 17 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» определен четкий перечень нормативных правовых актов, признаваемых не действующими на территории Российской Федерации после вступления в силу названного Закона. Так, в частности, прекращает свое действие Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», регламентирующий сферу отношений, тождественную сфере правового регулирования нового Закона.

К сожалению, на практике далеко не всегда принятие нового нормативного правового акта означает тщательную ревизию актов, принятых ранее. Так, Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетированиях» не предусмотрено положений, признающих утратившими силу нормы, содержащиеся в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. № 9306-XI «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР». Поэтому, несмотря на принятие специального закона, регулирующего аналогичные отношения, действие более раннего нормативного акта автоматически не прекращается. Практика даже выработала соответствующее определение подобным «забытым» актам – фактически утратившие силу. Однако ситуация, когда за вновь принимаемым актом тянется шлейф хотя и не применяемых, но никем не отмененных нормативных правовых актов, не может рассматриваться в качестве положительной.

В некоторых случаях в нормативные правовые акты включаются специальные положения, определяющие порядок действия во времени содержащихся в них норм. Например,

в КоАП РФ имеется специальная ст. 1.7, определяющая действие законодательства об административных правонарушениях во времени. В соответствии с данной статьей:

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

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

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

Глава 7

Источники административного права

Принципиальной отличительной особенностью административного права как отрасли является огромное многообразие его источников. Не будет преувеличением сказать, что в сравнении со всеми отраслями российского права административное наиболее «богато» на источники. Особенно наглядно это видно в сравнении с такими отраслями, как уголовное право, а также процессуальными отраслями (уголовно-процессуальное, гражданское процессуальное и как его составная, хотя и специфическая часть, арбитражный процесс), которые представляются максимально компактными: их ядро, базис составляет кодифицированный акт – кодекс. Вокруг него может образовываться надстройка в виде отдельных законов (например, Федерального закона «Об исполнительном производстве», если речь идет о гражданско-процессуальном праве).

В отношении уголовного права возможности создания такой надстройки максимально ограничены самим Уголовным кодексом РФ: ст. 1 содержит императивную норму о том, что уголовное законодательство РФ состоит из Уголовного кодекса РФ. При этом новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в него. Отдельно необходимо назвать статус постановлений высших судебных инстанций по отдельным вопросам, связанным с применением Уголовного кодекса РФ, а также процессуальных кодексов. К таким актам относятся постановления и определения Конституционного Суда РФ, а также постановления Пленумов Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Несмотря на определенную двойственность этих актов (суды обязаны руководствоваться ими при рассмотрении конкретных дел), мы можем сказать, что акты высших судебных инстанций не создают новые нормы права, а лишь дают толкования уже существующим, обобщают судебную практику в целях единообразного применения законодательства. Акты высших судебных инстанций будет возможно включить в перечень источников уголовного права, а также процессуальных отраслей, однако положение этих источников изначально вторично по отношению к основам этих отраслей – кодексам.

В числе источников административного права как отрасли необходимо выделить следующие:

- Конституция Российской Федерации; федеральные законы;
- указы и распоряжения Президента Российской Федерации;
- постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;
- акты федеральных органов исполнительной власти;
- конституции и уставы субъектов Российской Федерации;
- законы субъектов Российской Федерации;
- акты глав субъектов Российской Федерации;
- акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- акты органов местного самоуправления.

Особую группу источников административного права составляют акты высших судебных органов, а также международные договоры Российской Федерации.

Необходимо отметить, что к источникам административного права относятся и нормативные правовые акты бывшего Союза Советских Социалистических Республик (СССР), а также акты Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР). Данные акты можно условно разделить на две группы. Первую составляют международные договоры и соглашения, заключенные СССР и РСФСР и в отношении которых Российская Федерация выступает правопреемником СССР и РСФСР. Вторую группу образуют норма-

тивные правовые акты, принимавшиеся по широкому кругу вопросов внутренней жизни, собственно нормативные правовые акты СССР и РСФСР.

В принятой 12 июня 1990 г. Съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики⁵⁹ было определено верховенство Конституции РСФСР и законов РСФСР на всей территории РСФСР. При этом действие актов СССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР, приостанавливалось.

24 октября 1990 г. Верховным Советом РСФСР был принят Закон РФ № 263-1 «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР»⁶⁰, которым были определены основные принципы действия актов СССР. В соответствии со ст. 1 данного Закона законы и иные акты высших органов государственной власти Союза ССР, указы и другие акты Президента СССР, акты Совета Министров СССР, министерств и ведомств СССР, принятые в пределах полномочий, переданных РСФСР Союзу ССР в соответствии с Декларацией о государственном суверенитете РСФСР и постановлением Съезда народных депутатов РСФСР «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР», действуют на территории РСФСР непосредственно. При этом Верховный Совет РСФСР или соответственно Совет Министров РСФСР наделялись правом приостанавливать действие названных актов Союза ССР, если они нарушают суверенитет Российской Федерации.

В случаях, не предусмотренных ст. 1 Закона РФ «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР»:

законы и иные акты высших органов государственной власти СССР, указы и другие акты Президента СССР вступают в силу на территории РСФСР после их ратификации Верховным Советом РСФСР;

акты Совета министров СССР вступают в силу на территории РСФСР после их подтверждения Советом министров РСФСР;

акты министерств и ведомств СССР вступают в силу на территории РСФСР после их подтверждения государственными органами РСФСР, уполномоченными соответственно Верховным Советом РСФСР либо Советом министров РСФСР.

Статьей 4 данного Закона особо оговаривалось, что акты органов СССР, изданные до принятия настоящего Закона, действуют на территории РСФСР, если они не приостановлены Верховным Советом РСФСР или Советом министров РСФСР.

Отметим, что рассматриваемый Закон сохраняет силу и в настоящее время.

Почти за 20 лет, прошедших со дня принятия этого Закона, значительная часть нормативных правовых актов СССР была заменена новыми, принятыми органами государственной власти РФ. Многие нормативные правовые акты СССР восполняли правовой вакуум, обусловленный отсутствием соответствующих актов российского права. Так, закрепленное в Конституции РФ (ст. 31) право граждан РФ собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования могло быть реализовано в порядке, предусмотренном Указом Президиума Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР». Соответствующий российский федеральный закон появился только спустя почти 11 лет после принятия Конституции РФ. Более того, с вступлением в силу Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» названный Указ Президиума Верховного Совета СССР формально не отменен и может применяться в части, не противоречащей данному Федеральному закону.

⁵⁹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 2. – Ст. 22.

⁶⁰ Там же. – № 21. – Ст. 237.

Другим характерным примером сохранения актами бывшего СССР силы в качестве источников административного права можно назвать Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Только 2 мая 2006 г. Президентом РФ был подписан соответствующий Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», признающий недействующим Указ от 12 апреля 1968 г. Вместе с тем новый Федеральный закон вступал в силу по истечении 180 дней после дня его официального опубликования. Таким образом, мы видим пример нормативного правового акта-«долгожителя», сохранявшего свое действие и применявшегося при регулировании достаточно важной сферы общественных отношений без малого 40 лет.

На этих двух примерах мы можем сделать вывод о продолжающейся замене нормативных правовых актов СССР соответствующими актами РФ, однако было бы преувеличением утверждать о близости завершения этого процесса.

Конституция Российской Федерации. В силу своего статуса Основного Закона (хотя, строго говоря, данный термин используется в Конституции всего один раз, и то применительно к ранее действовавшей Конституции, принятой 12 апреля 1978 г. Вместе с тем, например, в ныне действующей Конституции Республики Беларусь четко определено, что Конституция является Основным Законом Республики Беларусь. Учитывая фундаментальное значение Конституции РФ для правового регулирования всех сфер жизни российского общества, мы полагаем, что будет вполне корректно называть российскую Конституцию Основным Законом страны, пусть это и прямо не зафиксировано в конституционных нормах), она является базисным источником любой отрасли российского права. Административное право представляет собой, пожалуй, один из самых ярких примеров влияния Конституции РФ на формирование основных принципов и содержание норм отрасли права. Так, в частности, Конституция РФ определяет форму государственного устройства нашей страны (ст. 1);

высшую ценность человека, его прав и свобод. Одновременно с этим закрепляется обязанность признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина со стороны государства (ст. 2).

многонациональный народ РФ как носитель суверенитета и единственный источник власти в РФ (ст. 3);

верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ (ст. 4);

федеративное устройство РФ (ст. 5);

принцип разделения властей (ст. 10);

статус местного самоуправления (ст. 12).

Кроме того, в Конституции РФ заложены основы правового статуса человека и гражданина (гл. 2), взаимоотношения РФ и ее субъектов (гл. 3), статус Президента РФ (гл. 4), Федерального Собрания – парламента РФ (гл. 5), Правительства РФ (гл. 6), структура и полномочия органов судебной власти и прокуратуры (гл. 7), характер взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления (гл. 8).

Принципиальное значение для понимания статуса Основного закона нашей страны как источника административного права имеет ст. 15, содержащая следующие императивные нормы, в равной степени обязательные как для административного, так и для всех иных отраслей российского права:

Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ;

органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы;

законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения;

общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

О международных договорах Российской Федерации как разновидности источников административного права подробнее будет сказано ниже. Пока же обратим внимание на то, что принцип высшей юридической силы (иногда именуемый принципом верховенства Конституции) и принцип прямого действия Конституции РФ имеют непосредственное практическое значение для всех участников отношений, регулируемых нормами административного права. В этой связи представляется целесообразным обратить внимание на Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»⁶¹ где обращается внимание, в частности, на следующее:

закрепленное в Конституции РФ положение о высшей юридической силе и прямом действии Конституции означает, что все конституционные нормы имеют верховенство над законами и подзаконными актами, в силу чего суды при разбирательстве конкретных судебных дел должны руководствоваться Конституцией РФ;

суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию РФ, в частности:

а) когда закрепленные нормой Конституции РФ положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и другие положения;

б) когда суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции РФ, противоречит ей;

в) когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции РФ;

г) когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, противоречит Конституции РФ, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует.

В случаях, когда статья Конституции РФ является отсылочной, суды при рассмотрении дел должны применять закон, регулирующий возникшие правоотношения. Решение Конституционного Суда РФ о признании неконституционной той или иной нормы закона не препятствует применению закона в остальной его части.

Многие конституционные нормы практически в неизменном виде включены в законы, регламентирующие различные аспекты административно-правовых отношений. Например, ч. 3 ст. 62 Конституции РФ определено, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с ее гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ. Статьей 4 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» установлено, что иностранные граждане пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, за исключением случаев, предусмотренных феде-

⁶¹ Российская газета. – 1995. – № 247.

ральным законом. Учитывая то, что в соответствии со ст. 3 рассматриваемого Закона правовое положение иностранных граждан в РФ может определяться также ее международными договорами, можно говорить о прямом включении конституционных норм в структуру этого Федерального закона.

Отдельные конституционные положения в административном праве могут получать новое значение. В качестве иллюстрации рассмотрим конституционные нормы, определяющие презумпцию невиновности. Так, в соответствии со ст. 49 Конституции РФ конституционный принцип презумпции невиновности складывается из трех неразрывных принципов:

каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда;

обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность;

неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

Как видим, закрепленный Конституцией РФ принцип презумпции невиновности адресован к уголовному праву, поскольку речь в ст. 49 идет именно о преступлении, и ни о чем-либо еще. Расширенная трактовка презумпции невиновности содержится в КоАП РФ. Необходимо отметить, что включение в законодательство об административной ответственности понятия «презумпция невиновности» стало одной из принципиальных новелл нового КоАП РФ, вступившего в силу с 1 июля 2002 г. До этого (и конституционное положение делало данную позицию обоснованной) презумпция невиновности распространялась на отношения, урегулированные уголовным правом, не случайно. В Конституции РФ содержится более узкий термин «преступление», а не широкий – «правонарушение», позволяющий включить в себя и уголовное преступление, и административное правонарушение. Более того, будет немаловажным заметить, что новый КоАП РФ оперирует самим термином «презумпция невиновности», в то время как Конституция РФ, раскрывая содержание презумпции невиновности, сам этот термин не упоминает. Изначально в ст. 1.5 КоАП РФ были предусмотрены следующие положения:

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 Кодексом РФ 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.

В первом издании настоящего учебного пособия мы уже говорили о том, что столь широкое толкование Конституции РФ, выразившееся во внесении в законодательство об административных правонарушениях понятия «презумпция невиновности», может послужить основой для разного рода злоупотреблений со стороны действительных нарушителей закона. Примером являлась сфера обеспечения безопасности дорожного движения. Мы уже привыкли к тому, что ежегодно на дорогах России гибнет население не самого маленького города, еще миллионы человек получают травмы. Так, по данным, приведенным Президентом РФ в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г.⁶², в России почти 100 человек в день погибают в дорожно-транспортных происшествиях. За прошедшие годы ситуация со смертностью на российских дорогах не претерпела существен-

⁶² Российская газета. – 2005. – № 86.

ного изменения. По данным, приведенным Интернет-порталом «gazeta.ru» 1 февраля 2010 г. со ссылкой на МВД России, всего за два последних выходных дня января 2010 г. в России в дорожно-транспортных происшествиях погибло 100 человек, среди них 4 малолетних детей. Такие невероятные цифры человеческих потерь не могут быть оправданы низким качеством дорог и общей старостью автомобильного парка страны. Во многом виноват пресловутый «человеческий фактор», выражающийся в сознательном игнорировании многими участниками дорожного движения (как водителями, так и пешеходами) элементарных требований безопасности (превышение скорости, отказ от использования ремней безопасности, детских кресел, переговоры по мобильным телефонам в процессе движения и т. п.). Как было отмечено ранее, низкая правовая культура, помноженная на отсутствие в законодательстве регулирования привычных для большинства цивилизованных государств средств контроля (например, приборов видеонаблюдения), в совокупности с принципом презумпции невиновности там, где он, по меньшей мере, спорен, дает закономерный результат.

Также нами отмечалось, что во многих государствах, которые мы при случае считаем за образцы, подход к презумпции невиновности в отношениях, регулируемых административным правом, гораздо более взвешенный и обусловлен жизненными интересами, а не абстракциями. Добавим, что во многих государствах существует своеобразное не гласное правило – «полицейский прав», когда речь заходит, в частности, о нарушениях правил дорожного движения. Для наказания владельца автомобиля за превышение скорости достаточно фиксации такого превышения камерой наблюдения. При этом не имеет значения, был ли ты за рулем или дал покататься на машине другу. Наказание следует неотвратимо за нарушением. Аналогична ситуация с разговорами по мобильным телефонам во время движения. Возможно, подобные, по сути, драконовские меры в конечном счете оказываются оправданными, правовыми, соотносящимися с духом и целью законов, направленных на обеспечение общего благополучия и правопорядка.

За три года, прошедших с момента выхода первого издания настоящего учебного пособия, произошли законодательные изменения, которые можно обозначить как победу элементарного здравого смысла. Законодатель ужесточил ответственность за многие нарушения Правил дорожного движения, в первую очередь, за вождение в нетрезвом виде. Ужесточились штрафы за такие, с точки зрения многих российских автолюбителей, «пустяковые» нарушения, как разговоры по мобильным телефонам и неиспользование ремней безопасности. В первые месяцы действия новых законодательных требований забавно было наблюдать, как многие водители «резко» вспомнили о существовании в их автомобилях ремней безопасности, приобрели специальные кресла для перевозки детей, а также устройства, позволяющие разговаривать по мобильному телефону, не отрывая руки от руля. То, что во многих странах мира давно стало элементарными вещами, правилами хорошего тона, подобно тому, что необходимо пропускать пешехода, в условиях нашей страны пробивает себе дорогу с трудом, используя своеобразный «кнут», обретший форму административно-правовых норм.

Еще одним шагом законодателя стало введение приборов контроля за соблюдением Правил дорожного движения, тех самых видеокамер, фиксирующих нарушения. Введение видеоконтроля с очевидностью потребовало корректировки абстрактных норм КоАП РФ о презумпции невиновности. Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»⁶³ ст. 1.5 КоАП РФ была дополнена примечанием. Смысл данного примечания сводился к тому, что положение ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ не распространяется на административные правонарушения, предусмотренные гл. 12 КоАП РФ (Административные правонарушения в области

⁶³ Российская газета. – 2007. – № 164.

дорожного движения. – *Прим. авторов*), в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото– и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото– и киносъемки, видеозаписи.

Одновременно коррективы были внесены и в саму ч. 3 ст. 1.5 КоАП РФ, которая в настоящее время звучит следующим образом: «Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность, за исключением случаев, предусмотренных примечанием к настоящей статье». Названные изменения вступили в силу с 1 июля 2008 г. Однако и после этого немалая часть российских водителей продолжила участие в своеобразном виде «спорта», на этот раз под лозунгом «Обмани камеру». Достаточно присмотреться к тому, сколь многие водители (особенно в крупных городах) оснащают свои номерные знаки мелкими металлическими сеточками, которые, как гласит молва, препятствуют видеокамере четко зафиксировать номерной знак. Хотя подобного рода «техническое творчество» само по себе является основанием для привлечения к административной ответственности. В общем, борьба «вольницы» и здравого смысла, хамства и цивилизации продолжается.

Федеральные законы Российской Федерации. Характеризуя данную разновидность источников административного права, необходимо прежде всего отметить, что Конституция РФ разделяет федеральные законы на собственно федеральные законы и особую группу – федеральные конституционные законы: ч. 1 ст. 76 Конституции РФ определено, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей ее территории. Федеральные конституционные законы по отношению к федеральным можно охарактеризовать как «первые среди равных». В пользу данной трактовки статуса федеральных конституционных законов говорит и Конституция РФ: согласно ч. 3 ст. 76 Конституции РФ федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам, имеющим следующие особенности:

В соответствии с ч. 1 ст. 108 Конституции РФ федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Однако, на наш взгляд, данная формулировка в полной мере не отражает сути федеральных конституционных законов, поскольку множество вопросов, предусмотренных Конституцией РФ (например, гражданство, статус столицы РФ, статус Счетной палаты РФ, полномочия прокуратуры РФ и т. д.), регулируется «обычными» федеральными законами. По нашему мнению, введение в Конституцию РФ института федеральных конституционных законов предполагало некоторые, особо важные сферы правового регулирования, требующие максимально высокого, даже по сравнению с законом, статуса источников регулирования. Поэтому можно сказать, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, которые, по Конституции РФ, могут регулироваться исключительно названными законами. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 87 Конституции РФ режим военного положения определяется федеральным конституционным законом. Этим объясняется закрытый перечень; круг общественных отношений, регулируемых данными законами, четко ограничен Конституцией РФ. Анализ конституционных положений позволяет составить перечень федеральных конституционных законов:

а) ст. 56 Конституции РФ предусмотрено, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. Само же чрезвычайное положение на всей территории РФ и в ее отдельных местностях может вводиться при обстоятельствах и в порядке, установленных федеральным конституционным законом. В настоящее время данные положения конкретизируются Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»;

б) как уже было отмечено, режим военного положения должен определяться посредством федерального конституционного закона. В настоящее время таким законом является Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»;

в) согласно ч. 1 ст. 70 Конституции РФ Государственные флаг, герб и гимн РФ, их описание и порядок официального использования устанавливаются конституционными законами. В настоящее время это федеральные конституционные законы: «О Государственном флаге Российской Федерации», «О Государственном гербе Российской Федерации», «О Государственном гимне Российской Федерации»;

г) в соответствии с ч. 3 ст. 3 Конституции РФ высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Статьей 84 Конституции РФ определено, что референдум назначается Президентом РФ в порядке, установленном федеральным конституционным законом. В настоящее время это Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»;

д) в соответствии с ч. 2 ст. 114 Конституции РФ порядок деятельности Правительства РФ определяется федеральным конституционным законом. Им является Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»;

е) в соответствии с ч. 3 ст. 118 Конституции РФ судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. В настоящее время им является Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»;

ж) часть 3 ст. 128 Конституции РФ гласит, что полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом. В настоящее время статус названных судов определен следующими федеральными конституционными законами: от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (отметим, что это самый первый федеральный конституционный закон, который был принят в соответствии с Конституцией РФ 1993 г.), от 28 апреля 1994 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации», от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации». Правовой статус Верховного Суда РФ до настоящего времени отдельным федеральным конституционным законом не определен, поэтому деятельность данной высшей судебной инстанции базируется на соответствующих нормах Конституции РФ и Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». В частности, основу правового статуса Верховного Суда РФ составляет ст. 126 Конституции, в соответствии с которой Верховный Суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики;

з) в соответствии с Конституцией РФ (ст. 103) Государственная Дума Федерального Собрания РФ назначает на должность и освобождает от нее Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом. В настоящее время это Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Согласно названному закону должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается, согласно Конституции РФ, в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Деятельность Уполномоченного по правам человека в РФ дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не

отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод;

и) частью 5 ст. 66 Конституции РФ предусмотрено, что статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию РФ и ее субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом. В настоящее время данное конституционное положение реализуется посредством Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Названный Закон предусматривает две возможные процедуры образования нового субъекта РФ: принятие в Российскую Федерацию нового субъекта и образование в ее составе нового субъекта. Принятие в РФ нового субъекта – процедура, предусматривающая изменение состава субъектов РФ в результате присоединения к ней иностранного государства или его части. В свою очередь, образование в составе РФ нового субъекта представляет собой процедуру изменения состава субъектов РФ в соответствии с данным Федеральным конституционным законом и не связанную с принятием в РФ иностранного государства или его части. И если принятие в состав РФ иностранного государства или его части в обозримом будущем представляется маловероятным, то образование в составе РФ новых субъектов является свершившимся фактом. В качестве иллюстрации данного тезиса можно привести, в частности, следующие федеральные конституционные законы:

от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа»;

от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа».

Логика законодателя, отнесшего отдельные сферы регулирования к федеральным конституционным законам и предоставившего схожие, а в некоторых случаях не менее важные сферы регулированию федеральными законами, представляется, по меньшей мере, спорной. Как уже было отмечено, Государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются отдельными федеральными конституционными законами, в то же время статус столицы РФ в соответствии с ч. 2 ст. 70 Конституции РФ – федеральным законом (до настоящего времени действует принятый еще до принятия Конституции РФ, Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»). На наш взгляд, не будет преувеличением отметить, что по значению столица страны и государства имеет не меньший символический смысл, чем флаг, герб и гимн.

На уровне федерального конституционного закона урегулирован статус Уполномоченного по правам человека в РФ – фигуры, появление которой в российской Конституции стало, скорее, данью моде, реверансом в сторону западных институтов омбудсмана. Анализ правового статуса российского омбудсмана, а также весь краткий исторический путь данного института в России позволяют сделать вывод о том, что это, скорее, декоративная фигура (даже по сравнению с западными омбудсменами), становящаяся заложником определенных, в том числе и собственных, политических интересов. Статус реальных надзорных органов, призванных по своей природе стоять на страже прав человека непосредственно (прокуратура) и опосредованно (Счетная палата), определен на уровне федеральных законов. Более того, прокуратура оказалась вообще включенной в раздел Конституции РФ о судебной власти, не являясь ее элементом ни структурно, ни по своей компетенции.

Федеральным конституционным законом определен статус Правительства РФ, однако, на наш взгляд, такого же регулирования требует и другой орган, пусть и не входящий де-юре в систему органов государственной власти, а именно Центральный банк Российской Феде-

рации. Ведь в соответствии со ст. 75 Конституции РФ на Центральный банк РФ возложены две принципиальные функции государства: денежная эмиссия, а также защита и обеспечение устойчивости рубля. Между тем статус Центрального банка РФ определяется «обычным» федеральным законом.

Поэтому, говоря о федеральных конституционных законах, можно отметить, что их современный статус представляет собой, скорее, индивидуальные предпочтения составителей Конституции РФ, нежели реальный перечень наиболее важных общественных отношений.

Другой особенностью федеральных конституционных законов является их особый порядок принятия. Согласно ч. 2 ст. 108 Конституции РФ федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. В то же время в отношении федеральных законов действует несколько отличный порядок принятия. В соответствии с ч. 2 ст. 105 Конституции РФ федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией РФ. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации. В свою очередь, в соответствии с ч. 4 ст. 105 Конституции РФ федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации. Таким образом, мы видим, что по общему правилу для принятия федеральных законов требуется простое большинство голосов депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, в то время как для принятия федеральных конституционных — квалифицированное большинство.

Наконец, изменения в федеральные конституционные законы могут вноситься только федеральными конституционными законами. Например, изначально Федеральный конституционный закон «О Государственном гимне Российской Федерации» ограничивался только определением музыкальной редакции гимна без его текста. Мы помним, что при принятии данного федерального закона за основу Государственного гимна была взята (по сути, возвращена) музыка советского гимна А.В. Александрова. И только спустя несколько месяцев, 22 марта 2001 г., Президентом РФ был подписан Федеральный конституционный закон № 2-ФКЗ «О внесении изменений и дополнения в Федеральный конституционный закон «О Государственном гимне Российской Федерации». В рамках данного дополняющего закона наша страна обрела собственно текст гимна, представляющего собой стихотворение С.В. Михалкова.

Федеральные законы могут приниматься по вопросам как обозначенным Конституцией РФ, так и по всем иным, требующим правового регулирования на законодательном уровне. Конституция РФ в ст. 76, исходя из федеративного устройства нашей страны, определяет следующие сферы федеральных законов:

по предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей ее территории. Предметы ведения РФ определены ст. 71 Конституции РФ. Так, к исключительному ведению РФ относятся, в частности, оборона и безопасность. Соответственно, для правового регулирования в рамках данных предметов ведения приняты специальные федеральные законы, в числе которых можно выделить федеральные законы от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»;

по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. Предметы совместного ведения РФ и ее субъектов определены в ст. 72 Конституции РФ.

Например, в совместном ведении РФ и ее субъектов находятся особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры, осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий. Соответственно, приняты такие федеральные законы, как: от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»; от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации».

Частью 3 ст. 15 Конституции РФ установлено, что законы подлежат официальному опубликованию. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В настоящее время порядок опубликования законодательных актов, а также актов палат Федерального Собрания РФ определяется Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», который содержит следующие принципиальные положения:

- на территории Российской Федерации применяются только те федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, которые официально опубликованы;

- федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после их подписания Президентом РФ. Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее десяти дней после дня их принятия. Международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием, публикуются одновременно с федеральными законами об их ратификации;

- официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в Парламентской газете, Российской газете или Собрании законодательства Российской Федерации. Федеральные конституционные законы, федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом РФ, акты палат Федерального Собрания – председателем соответствующей палаты или его заместителем;

- Парламентская газета является официальным периодическим изданием Федерального Собрания. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в Парламентской газете. Обязательному опубликованию в ней подлежат те акты палат Федерального Собрания, по которым имеются решения палаты, принявшей эти акты, об обязательном их опубликовании;

- федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме. Кроме того, законы, акты палат Федерального Собрания и иные документы могут быть опубликованы также в виде отдельного издания;

- федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу;

- Собрание законодательства Российской Федерации является официальным периодическим изданием, в котором публикуются федеральные конституционные законы, федераль-

ные законы, акты палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, решения Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ и о соответствии Конституции РФ законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ или отдельных положений перечисленных актов.

Собрание законодательства Российской Федерации состоит из пяти разделов, в которых публикуются:

в первом – федеральные конституционные законы, федеральные законы;

во втором – акты палат Федерального Собрания;

в третьем – указы и распоряжения Президента РФ;

в четвертом – постановления и распоряжения Правительства РФ;

в пятом – решения Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ и о соответствии Конституции РФ законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ или отдельных положений перечисленных актов.

Публикуемые в Собрании законодательства Российской Федерации акты помещаются в статьях, имеющих соответствующие порядковые номера. Приложения к актам помещаются в тех же статьях, что и сами акты. При публикации федерального конституционного закона и федерального закона указываются наименование закона, даты его принятия (одобрения) Государственной Думой и Советом Федерации, должностное лицо, его подписавшее, место и дата его подписания, регистрационный номер. Федеральный конституционный закон, федеральный закон, акт палаты Федерального Собрания, в который были внесены изменения или дополнения, может быть повторно официально опубликован в полном объеме.

Говоря о федеральных законах, необходимо выделить среди них особую группу, именуемую кодексами. Они представляют собой масштабные законодательные акты, регламентирующие определенный, значительный круг общественных отношений. Кодексы являются результатами кодификации – особого вида систематизации нормативных правовых актов, которая сопровождается переработкой установленного ими содержания правового регулирования путем объединения нормативных правовых актов в единый акт, содержащий систематизированное изложение правовых предписаний, направленных на регулирование определенной области общественных отношений. Соответственно сам кодекс – особый вид федерального закона, обеспечивающий полное системное регулирование определенной области общественных отношений. Применительно к отдельным отраслям права кодексы представляют собой сердцевину, основу каждой конкретной отрасли. В наибольшей степени это характерно для такой отрасли, как уголовное право, а также процессуальные отрасли. Применительно к административному праву в первую очередь необходимо выделить уже неоднократно называвшийся КоАП РФ. Однако оговоримся сразу, данный Кодекс не может претендовать на системное регулирование не только административно-правовых отношений, но даже связанных с административной ответственностью. По многим вопросам КоАП РФ пересекается с Налоговым кодексом РФ, Таможенным кодексом РФ.

На наш взгляд, не будет преувеличением сказать, что каждый из кодексов в системе российского права является источником административного права. Приведем лишь некоторые примеры:

1) **Налоговый кодекс РФ.** Помимо установления системы налогов и сборов в РФ, условий налогообложения, данный Кодекс определяет права и обязанности налоговых органов и налогоплательщиков, меры принуждения, являющиеся, по сути, административными, виды налоговых правонарушений и ответственности за их совершение. Учитывая то обстоятельство, что отдельные группы субъектов административно-правовых отношений несут ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах по Налоговому кодексу

РФ, а другие субъекты за аналогичные правонарушения – по КоАП РФ, обоснованность включения Налогового кодекса РФ в состав источников административного права становится еще более очевидной. Рассмотрим простой пример. В соответствии со ст. 118 Налогового кодекса РФ нарушение налогоплательщиком установленного данным Кодексом срока представления в налоговый орган информации об открытии или закрытии им счета в каком-либо банке влечет взыскание штрафа в размере 5 тыс. руб. На основании названной статьи к ответственности привлекаются, в частности, юридические лица, являющиеся налогоплательщиками. В свою очередь, за нарушение установленного срока представления в налоговый орган информации об открытии или о закрытия счета в банке или иной кредитной организации должностное лицо организации-налогоплательщика (например, генеральный директор) будет нести ответственность по статье 15.4. КоАП РФ («Нарушение срока представления сведений об открытии и о закрытии счета в банке или иной кредитной организации»). Указанная статья предусматривает предупреждение или административный штраф в размере от 1 тыс. до 2 тыс. руб. Наконец, для применения ст. 15.4 КоАП РФ компетентный орган, рассматривающий дело об административном правонарушении, должен обратиться к Налоговому кодексу РФ, устанавливающему срок для сообщения информации об открытии или закрытии счета. В соответствии со ст. 23 Налогового кодекса РФ налогоплательщики-организации и индивидуальные предприниматели обязаны письменно сообщать в налоговый орган соответственно по месту нахождения организации, месту жительства индивидуального предпринимателя об открытии или закрытии счетов в течение семи дней со дня открытия (закрытия) таких счетов;

2) **Трудовой кодекс РФ.** Он регламентирует трудовые отношения, взаимные права и обязанности работников и работодателей, специфику труда отдельных категорий работников. В свою очередь, многие нормы Трудового кодекса РФ, в частности об обеспечении права работников на охрану труда, о порядке расследования несчастных случаев на производстве, об обязанности работодателей, носят ярко выраженный административно-правовой характер. Так, в соответствии со ст. 265 Трудового кодекса РФ запрещается применение труда лиц в возрасте до 18 лет на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, на подземных работах, а также на работах, выполнение которых может причинить вред их здоровью и нравственному развитию (игорный бизнес, работа в ночных кабаре и клубах, производство, перевозка и торговля спиртными напитками, табачными изделиями, наркотическими и токсическими препаратами). Кроме того, запрещаются переноска и передвижение работниками в возрасте до 18 лет тяжестей, превышающих установленные для них предельные нормы.

Особое место в структуре Трудового кодекса РФ занимают нормы, посвященные государственному надзору и контролю за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (гл. 57). По сути, имеет место включение крупных блоков административно-правовых норм в структуру основного акта трудового законодательства. В свою очередь, применение конкретных административно-правовых норм невозможно без обращения к соответствующим положениям Трудового кодекса РФ. Так, частью 1 ст. 20.26 КоАП РФ устанавливается административная ответственность за самовольное прекращение работы либо оставление места работы как средство разрешения коллективного или индивидуального трудового спора лицом, обеспечивающим безопасность соответствующего вида деятельности для населения, если такие действия (бездействие) запрещены федеральным законом. Для того чтобы выяснить, какие действия (бездействие) запрещены федеральным законом применительно к данной статье КоАП РФ, мы должны обратиться к положениям Трудового кодекса РФ о порядке разрешения коллективных и индивидуальных трудовых споров, в частности к ст. 413, определяющей понятие «незаконные забастовки». Названной статьей Трудового кодекса РФ определяется, что в соответствии со ст. 55 Конституции РФ являются незаконными и не допускаются забастовки:

в периоды введения военного или чрезвычайного положения либо особых мер в соответствии с законодательством о чрезвычайном положении; в органах и организациях Вооруженных Сил Российской Федерации, других военных, военизированных и иных формированиях и организациях, ведающих вопросами обеспечения обороны страны, безопасности государства, аварийно-спасательных, поисково-спасательных, противопожарных работ, предупреждения или ликвидации стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций; в правоохранительных органах; в организациях, непосредственно обслуживающих особо опасные виды производств или оборудования, на станциях скорой и неотложной медицинской помощи; в организациях, связанных с обеспечением жизнедеятельности населения (энергообеспечение, отопление и теплоснабжение, водоснабжение, газоснабжение, авиационный, железнодорожный и водный транспорт, связь, больницы), в том случае, если проведение забастовок создает угрозу обороны страны и безопасности государства, жизни и здоровью людей.

Забастовка при наличии коллективного трудового спора является незаконной, если она была объявлена без учета сроков, процедур и требований, предусмотренных Трудовым кодексом РФ.

Иногда среди законов выделяют особую группу – законы РФ. Это законы, принятые Верховным Советом РФ и подписанные Президентом РФ до принятия Конституции РФ 1993 г. В современном российском административном праве данные законы играют важную роль. В их числе Законы РФ: от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции», от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» и ряд других. Данные законы охватывают правовым регулированием многие принципиально важные общественные отношения, что объясняет их важность и ценность как источников административного права. Учитывая то, что эти законы принимались более 10 лет назад, в совершенно иных социально-экономических условиях, подвергались многочисленным изменениям и поправкам, можно предположить, что в обозримом будущем им на смену придут федеральные законы. Пока же законы РФ выполняют свою функцию и в полной мере могут быть отнесены к источникам административного права. Необходимо оговориться, что отграничение законов РФ от федеральных носит в большей степени формальный характер, основанный на времени принятия закона (ранее Конституции 1993 г.). По статусу, кругу регулируемых общественных отношений, юридической силе, значимости для человека, общества и государства законы РФ представляются абсолютно равноправными с федеральными. Поэтому, на наш взгляд, отграничение законов Российской Федерации и федеральных законов имеет в большей степени прикладной характер, позволяющий сделать акцент на времени принятия закона.

Пожалуй, мы не погрешим против истины, если укажем, что подавляющее большинство федеральных законов можно рассматривать в качестве источников административного права. При этом не имеет принципиального значения, регулированию какой конкретной сферы общественных отношений посвящен данный федеральный закон. Во многих законах содержатся административные запреты, в других – определяется статус органов исполнительной власти в сфере правового регулирования, в третьих – приводятся отсылочные нормы к законодательству об административной ответственности. Наконец, возможны различные сочетания названных вариантов, а также другие положения законов, позволяющие рассматривать их в качестве источников административного права. Вместе с тем существует огромное множество федеральных законов, имеющих ярко выраженную административно-правовую направленность.

Помимо уже названных выше федеральных законов особо выделим следующие федеральные законы:

- от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи»;
- от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»;
- от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»;
- от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»;
- от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»;
- от 28 июня 1995 г. № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»;
- от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»;
- от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»;
- от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»;
- от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»;
- от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»;
- от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»;
- от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»;
- от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»;
- от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»;
- от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»;
- от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;
- от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;
- от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»;
- от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»;
- от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;
- от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»;
- от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе»;
- от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»;
- от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;
- от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
- от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;
- от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»;
- от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 27 декабря 2005 года № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации»;
- от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»;

от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;

от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;

от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»;

от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»;

от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Акты Президента Российской Федерации

В соответствии с ч. 1 ст. 90 Конституции РФ Президент РФ издает указы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории РФ.

В соответствии с императивным требованием части 3 ст. 90 Конституции РФ указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Данное положение находит закрепление в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»: данным постановлением Верховный Суд РФ обращает внимание нижестоящих судов на то, что нормативные указы Президента РФ как главы государства подлежат применению судами при разрешении конкретных судебных дел, если они не противоречат Конституции РФ и федеральным законам.

Учитывая исключительный статус Президента РФ в системе органов государственной власти (хотя де-юре он находится вне этой системы, точнее, находится над системой), можно сделать вывод о значении актов Президента РФ для всех отраслей российской правовой системы. В отношении административного права это значение является наибольшим, поскольку Президент РФ, будучи главой государства и фактическим главой исполнительной власти, может определять основные направления развития административного права – юридической базы исполнительной власти. В этой связи представляется обоснованным выделить имеющие прямую административно-правовую направленность Указы Президента РФ:

от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»;

от 6 апреля 2004 г. № 490 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации»;

от 22 июня 2004 г. № 792 «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации»;

от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»;

от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

Указы Президента РФ могут приниматься по широкому кругу вопросов, требующих нормативно-правового регулирования. Это могут быть вопросы, обозначенные Конститу-

цией РФ. Так, согласно ее ст. 89 Президент РФ решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища. В развитие данной конституционной нормы принят Указ Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища». Данным Указом предусмотрено, что политическое убежище предоставляется РФ иностранным гражданам и лицам без гражданства с учетом государственных интересов РФ на основании общепризнанных принципов и норм международного права в соответствии с Конституцией РФ и утвержденным Указом Президента РФ Положением о порядке предоставления политического убежища. Российская Федерация предоставляет политическое убежище лицам, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране своей гражданской принадлежности или в стране своего обычного местожительства за общественно-политическую деятельность и убеждения, которые не противоречат демократическим принципам, признанным мировым сообществом, нормам международного права.

Некоторыми федеральными законами, выступающими в качестве источников административного права, прямо предусмотрено принятие Президентом РФ указов по конкретным вопросам правового регулирования. Так, статьей 13 Федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» для обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований транспортными средствами в период мобилизации и в военное время в РФ устанавливается военно-транспортная обязанность. Она распространяется на федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, организации, в том числе на порты, пристани, аэропорты, нефтебазы, перевалочные базы горючего, автозаправочные станции, ремонтные организации и иные организации, обеспечивающие работу транспортных средств, а также на граждан – их владельцев.

Согласно п. 4 ст. 13 названного Федерального закона порядок исполнения военно-транспортной обязанности регламентируется соответствующим положением. В настоящее время Положение о военно-транспортной обязанности, утвержденное Указом Президента РФ от 2 октября 1998 г. № 1175⁶⁴, определяет общие положения о военно-транспортной обязанности, порядок исполнения военно-транспортной обязанности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями, а также порядок исполнения военно-транспортной обязанности гражданами, решает вопросы финансирования и стимулирования исполнения военно-транспортной обязанности, а также вопросы контроля и отчетности.

Значительный объем правового регулирования возлагается на Президента РФ Федеральным законом «Об обороне». Так, в частности, в соответствии со ст. 4 названного Закона Президент РФ:

утверждает единый перечень воинских должностей, подлежащих замещению высшими офицерами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах;

утверждает структуру, состав Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований до объединения включительно и органов, штатную численность военнослужащих Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, а также штатную численность гражданского персонала органов;

утверждает общевоинские уставы, положения о Боевом знамени воинской части, Военно-морском флаге Российской Федерации, порядке прохождения военной службы, военных советах, военных комиссариатах, военно-транспортной обязанности;

⁶⁴ Российская газета. – 1998. – № 190.

утверждает положения о Министерстве обороны Российской Федерации и федеральных органах исполнительной власти (органах), уполномоченных в области управления другими войсками, воинскими формированиями и органами, определяет вопросы координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в области обороны;

издает указы о призыве граждан РФ на военную службу, военные сборы (с указанием численности призываемых граждан РФ и их распределения между Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами), а также об увольнении с военной службы граждан РФ, проходящих военную службу по призыву.

Особую группу среди указов Президента РФ составляют указы, утверждающие положения об отдельных федеральных органах исполнительной власти. Статьей 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» предусмотрено, что Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства РФ положения о названных органах и назначает их руководителей и заместителей руководителей, а также осуществляет иные полномочия как Верховный главнокомандующий Вооруженными Силами РФ и Председатель Совета Безопасности РФ. Можно выделить указы Президента РФ:

от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации», которым утверждены:

Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации;
структура органов федеральной службы безопасности.

В соответствии с утвержденным Положением Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ России) является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государственное управление в области обеспечения безопасности РФ, защиты и охраны Государственной границы РФ, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа РФ и их природных ресурсов, обеспечивающим информационную безопасность РФ и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов Федеральной службы безопасности, определенные законодательством РФ, а также координирующим контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.

В числе основных задач ФСБ России Указом Президента РФ определены, в частности, следующие:

информирование Президента РФ, Председателя Правительства РФ, а также по их поручениям – федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ об угрозах безопасности Российской Федерации;

организация выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;

обеспечение борьбы с террористической и диверсионной деятельностью;

от 11 июля 2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации», которым утверждено Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации.

Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реа-

лизации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений РФ.

Руководит деятельностью МИД России Президент РФ.

В числе основных задач МИД России определены, в частности, следующие:

разработка общей стратегии внешней политики РФ и представление соответствующих предложений Президенту РФ;

реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ;

обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами, сношений с международными организациями;

обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене;

защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом;

от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации», которым утверждены:

Положение о Федеральной службе охраны Российской Федерации;

структура федеральных органов государственной охраны.

Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи и информации, предоставляемых федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ и другим государственными органами.

Руководит деятельностью ФСО России Президент РФ.

Правительство РФ координирует деятельность ФСО России в части, касающейся взаимодействия ФСО России с федеральными органами исполнительной власти.

В числе основных задач ФСО России определены, в частности, следующие:

обеспечение безопасности объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания и на трассах проезда;

прогнозирование и выявление угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы; защита охраняемых объектов;

участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом; организация и обеспечение эксплуатации, безопасности, совершенствования специальной связи и информации, предоставляемых государственным органам;

от 16 августа 2004 г. № 1084 «Вопросы Федерального агентства специального строительства», которым утверждены:

Положение о Федеральном агентстве специального строительства;

структура и состав Федерального агентства специального строительства;

Положение об инженерно-технических воинских формированиях и дорожно-строительных воинских формированиях при Федеральном агентстве специального строительства.

Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в интересах обороны и безопасности государства организацию работ в области специального строительства, дорожного строительства и связи силами инженерно-технических воинских формирований и дорожно-строительных воинских формирований при Федеральном агентстве специального строительства.

Руководит деятельностью Спецстроя России Президент РФ.

Спецстрой России подведомствен Минобороны России, которое координирует и контролирует его деятельность.

В числе основных задач Спецстроя России, в частности, определены:

строительство объектов специального и производственного назначения, обеспечивающих оборону и безопасность государства, правопорядок, а также обустройство войск, жилищное строительство и строительство объектов социальной инфраструктуры для Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, в порядке, установленном законодательством РФ;

строительство и реконструкция предприятий и организаций ядерного комплекса, предприятий по хранению и уничтожению химического и иных видов оружия массового поражения, а также других критически важных для государства объектов;

техническое прикрытие и восстановление автомобильных дорог оборонного значения, а также автомобильных дорог общего пользования на территории РФ;

прикрытие, повышение живучести, эксплуатация и восстановление единой сети электросвязи РФ для обеспечения обороны и безопасности государства;

участие в восстановлении специальных объектов в районах, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, аварий, катастроф и стихийных бедствий.

В ряде случаев указы Президента РФ восполняют пробелы правового регулирования. Принимая такие указы, Президент РФ выполняет возложенную на него Конституцией РФ (ч. 2 ст. 80) обязанность гаранта прав и свобод человека и гражданина. В качестве примера выделим Указ Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»⁶⁵. В целях создания необходимых условий для обеспечения конституционных прав и свобод граждан РФ впредь до принятия соответствующего федерального закона об основном документе, удостоверяющем личность гражданина РФ на ее территории, Президент РФ постановил ввести в действие паспорт гражданина РФ, являющийся основным документом, удостоверяющим личность гражданина РФ на ее территории. Одновременно Правительству РФ было поручено утвердить образец бланка и описание паспорта гражданина РФ, а также положение о его паспорте.

Во исполнение данного Указа Правительством РФ было принято постановление от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации».

В отношении актов Президента РФ в полной мере действует конституционная норма ч. 3 ст. 15 о том, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. В настоящее время порядок опубликования и вступления в силу актов Президента РФ определен 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», в соответствии с которым:

указы и распоряжения Президента РФ подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера;

⁶⁵ Российская газета. – 1997. – № 53.

указы и распоряжения Президента РФ подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» и Собрании законодательства Российской Федерации в течение десяти дней после дня их подписания;

официальным опубликованием актов Президента РФ считается публикация их текстов в «Российской газете» или в Собрании законодательства Российской Федерации. Кроме того, официальными являются также тексты актов Президента РФ, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система»;

акты Президента РФ могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи;

акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента РФ, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания. Кроме того, в актах Президента РФ может быть установлен другой порядок вступления их в силу. Например, Указом Президента РФ «О полномочных представителях Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации» определено, что данный Указ вступает в силу со дня его официального опубликования.

Правильность и своевременность опубликования актов Президента РФ контролирует Государственно-правовое управление Президента РФ. Правовой статус названного управления в настоящее время определен Указом Президента РФ от 28 мая 2004 г. № 699 «Об утверждении Положения о Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации». В соответствии с данным Указом Государственно-правовое управление Президента РФ является самостоятельным подразделением Администрации Президента РФ.

Основными задачами Государственно-правового управления являются:

обеспечение деятельности Президента РФ по правовым вопросам;

правовое обеспечение деятельности Администрации Президента РФ;

информационно-справочное обеспечение деятельности подразделений Администрации Президента РФ, а также оказание консультативной помощи Аппарату Правительства РФ, федеральным органам исполнительной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации по правовым вопросам;

обеспечение деятельности Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия и Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, а также Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека.

В числе основных функций Государственно-правового управления можно выделить следующие:

подготовка законопроектов для внесения их Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в порядке законодательной инициативы;

подготовка проектов заключений Президента РФ на законопроекты, принятые Государственной Думой Федерального Собрания РФ в первом чтении;

подготовка предложений о подписании (отклонении) Президентом РФ федеральных законов в случае их соответствия (несоответствия) Конституции РФ и федеральным законам;

подготовка проектов указов, распоряжений и поручений Президента РФ, а также проектов распоряжений Администрации Президента РФ;

подготовка заключений на проекты межгосударственных и межправительственных договоров Российской Федерации об их соответствии Конституции РФ и федеральным законам;

подготовка проектов обращений Президента РФ в Конституционный Суд РФ;

взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и другими государственными органами при подготовке проектов нормативных правовых актов;

контроль за правильностью и своевременностью опубликования федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ;

официальное разъяснение отдельных положений указов и распоряжений Президента РФ, осуществляемое по его поручению;

участие в правовом обеспечении международных отношений Российской Федерации;

подготовка аналитических материалов по вопросам, касающимся правоприменительной практики и состояния федерального законодательства, а также предложений по совершенствованию федерального законодательства на основе изучения зарубежной и международной правовой практики;

систематизация и ведение контрольных экземпляров федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ;

подготовка по запросам федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления официальных справок о признании утратившими силу указанных актов либо их отдельных положений.

Акты Правительства Российской Федерации

Основные требования к актам Правительства РФ определены Конституцией РФ. Частью 1 ст. 115 установлено, что на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение, ч. 2 – что постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны для исполнения в РФ, ч. 3 – что в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ они могут быть отменены Президентом РФ.

Данные принципиальные положения Конституции РФ находят конкретизацию в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», ст. 23 которого определяется, что акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Порядок принятия актов Правительства РФ устанавливается им в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ.

Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются его Председателем.

Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства РФ считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий РФ.

Постановления Правительства РФ, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно.

Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные

постановления Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания.

Правительство РФ вправе принимать обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера. Например, точкой отсчета кризиса августа 1998 г., потрясшего социально-экономические основы российского общества и вошедшего в историю под названием «дефолт», стали совместные заявления Правительства РФ и Центрального банка РФ от 17 августа 1998 г., в частности совместное заявление «О политике валютного курса». В данных заявлениях, по сути, содержалось признание краха проводимой в стране экономической политики.

Конституция РФ и Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» определяют важный признак нормативных правовых актов, исходящих от Правительства РФ, – подзаконный их характер. Постановления Правительства РФ, носящие нормативный характер, принимаются в целях реализации либо дополнительной конкретизации законодательных положений, создания действенного механизма претворения в жизнь норм конституционных и федеральных законов. Рассмотрим несколько примеров.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об обороне» Правительство РФ утверждает:

положения об учебных военных центрах, факультетах военного обучения (военных кафедрах) при федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования;

положения о воинском учете, призыве на военную службу, подготовке граждан Российской Федерации к военной службе, проведении военных сборов, а также перечень военно-учетных специальностей.

В целях конкретизации данных законодательных положений приняты, в частности, следующие постановления Правительства РФ:

от 31 декабря 1999 года № 1441 «Об утверждении Положения о подготовке граждан Российской Федерации к военной службе»;

от 6 марта 2008 г. № 152 «Об обучении граждан Российской Федерации по программе военной подготовки в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования»⁶⁶.

В качестве важных источников административного права необходимо выделить постановление Совета Министров – Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения», а также ряд постановлений Правительства РФ:

от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию». Необходимо отметить, что данные Правила приняты в соответствии с Законом 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», ст. 3 которого определено, что правила регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в ее пределах, а также перечень должностных лиц, ответственных за регистрацию, утверждаются Правительством РФ;

от 31 июля 1998 г. № 880 «О порядке проведения государственного технического осмотра транспортных средств, зарегистрированных в Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации», которым утверждено Положение о проведении государственного технического осмотра авто-

⁶⁶ Российская газета. – 2008. – № 56.

мототранспортных средств и прицепов к ним Государственной инспекцией безопасности дорожного движения МВД России. Отметим, что в соответствии с п. 1 ст. 17 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» находящиеся в эксплуатации на территории РФ и зарегистрированные в установленном порядке транспортные средства подлежат обязательному государственному техническому осмотру. Согласно п. 2 ст. 17 названного Закона порядок проведения обязательного государственного технического осмотра устанавливается Правительством РФ;

от 15 декабря 1999 г. № 1396 «Об утверждении Правил сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений», которым утверждены соответствующие Правила. Обратим внимание, что, согласно п. 3 ст. 27 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», порядок сдачи квалификационных экзаменов и выдачи водительских удостоверений устанавливается Правительством РФ.

В качестве примера принятия Правительством РФ нормативного правового акта во исполнение Указа Президента РФ, в частности Указа от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации», вновь приведем постановление Правительства РФ от 8 июля 1997 года № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации».

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти

Одну из наиболее многочисленных групп источников административного права как отрасли российского права составляют нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Особенностью данных актов является их подзаконный характер: они принимаются либо в случаях, прямо оговоренных федеральными законами, либо в рамках, данными законами очерченных. К числу таких рамок можно отнести и то, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти могут приниматься в развитие и конкретизацию нормативных указов Президента РФ, а также постановлений Правительства РФ.

Полномочие конкретного федерального органа исполнительной власти на издание нормативных правовых актов определяется Положением о данном органе, утверждаемом Президентом РФ либо Правительством РФ. При этом, как мы увидим в дальнейшем, далеко не каждый федеральный орган исполнительной власти наделен правом издания соответствующих нормативных правовых актов.

В настоящее время издание нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти регламентировано постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»⁶⁷.

Отметим наиболее принципиальные положения данного документа.

Прежде всего необходимо обратить внимание на то, что нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Проиллюстрируем это рядом примеров.

⁶⁷ СЗ РФ. – 1997. – № 33. – Ст. 3895.

Приказом МЧС России от 2 июля 2010 г. № 314 утвержден Порядок уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федерального государственного служащего Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений⁶⁸. Данный нормативный правовой акт принят в соответствии с требованием, установленным Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁶⁹.

Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и об обязательствах имущественного характера»⁷⁰ установлено, что данные сведения представляются в кадровую службу федерального государственного органа в порядке, устанавливаемом руководителем данного органа. Соответственно, в настоящее время руководителями федеральных органов исполнительной власти приняты нормативные правовые акты, конкретизирующие порядок представления названных сведений. В их числе приказ Федеральной службы охраны РФ от 23 апреля 2010 г. № 181 «Об утверждении Порядка представления в федеральных органах государственной охраны сведений о доходах, об имуществе и об обязательствах имущественного характера»⁷¹, приказ Министерства финансов РФ от 5 июля 2010 г. № 67н «Об утверждении порядка представления сведений о доходах, об имуществе и об обязательствах имущественного характера в Министерстве финансов Российской Федерации»⁷² и ряд других аналогичных актов.

Постановлением Правительства РФ от 23 июня 2007 г. № 397 «О лицензировании перевозок воздушным транспортом пассажиров и перевозок воздушным транспортом грузов» (п.3) установлено, что допуск перевозчиков, имеющих соответствующие лицензии, к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов осуществляется Федеральным агентством воздушного транспорта в порядке, утвержденном Министерством транспорта РФ с учетом положений международных договоров РФ⁷³. В настоящее время данный порядок утвержден приказом Минтранса России от 17 июня 2008 г. № 92 «Об утверждении порядка допуска перевозчиков, имеющих соответствующие лицензии, к выполнению международных воздушных перевозок пассажиров и (или) грузов»⁷⁴.

Нормативные правовые акты ФОИВ издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Особо оговорено, что издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. (Несмотря на столь категоричный запрет, на практике зачастую письма и телеграммы де-факто приобретают силу нормативного правового акта. Так, в рамках писем тот или иной федеральный орган исполнительной власти сообщает свое мнение по тому или иному вопросу правового регулирования. Характерный пример – многочисленные письма Минфина России и ФНС России по различным аспектам налогообложения. Таким образом письма восполняют пробелы правового регулирования, допущенные нормативным правовым актом. И хотя, повторимся, что такая ситуация представляется неверной, тем не менее, роль писем и телеграмм федеральных орга-

⁶⁸ Российская газета. – 2010. – № 180.

⁶⁹ Там же. – 2008. – № 266.

⁷⁰ Российская газета. – 2009. – № 89.

⁷¹ Там же. – 2010. – № 130.

⁷² Там же. – № 176.

⁷³ СЗ РФ. – 2007. – № 27. – Ст. 3284.

⁷⁴ БНА ФОИВ. – 2008. – № 30.

нов исполнительной власти в практической жизни нашего общества весьма значительна. – (Прим. авт.)). Также установлен запрет на издание нормативных правовых актов структурными подразделениями (например, департаментами) и территориальными органами (например, управлениями по субъектам РФ) федеральных органов исполнительной власти.

Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими. Так, например, совместным приказом Минтранса России, ФСБ России и МВД России от 5 марта 2010 г. № 52/112/134 был утвержден Перечень потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств⁷⁵.

Проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством РФ, а также если проект нормативного правового акта содержит положения межотраслевого значения или предусматривает совместную деятельность федеральных органов исполнительной власти.

Государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции РФ, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает:

правовую экспертизу соответствия этого акта законодательству РФ;

антикоррупционную экспертизу этого акта;

принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;

присвоение регистрационного номера;

занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Подлежащие государственной регистрации нормативные правовые акты не позднее 10 дней со дня их подписания (утверждения) представляются в Министерство юстиции РФ. Представление на государственную регистрацию нормативного правового акта, изданного совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, возлагается на орган, который указан первым в числе подписавших (утвердивших) акт.

К нормативному правовому акту прилагается справка, содержащая:

основания издания нормативного правового акта;

сведения о всех действующих нормативных правовых актах по данному вопросу и информацию о сроках их приведения в соответствие с принятым актом;

сведения о согласовании акта с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и другими государственными органами, если такое согласование требуется в соответствии с Правилами;

сведения о проведении независимой антикоррупционной экспертизы с приложением копий заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

Представленный на государственную регистрацию нормативный правовой акт должен быть подписан (утвержден) руководителем федерального органа исполнительной власти, а прилагаемая к нормативному правовому акту справка должна быть подписана руководите-

⁷⁵ Российская газета. – 2010. – № 78.

лем юридической службы федерального органа исполнительной власти, издавшего указанный акт.

Государственная регистрация нормативных правовых актов производится Министерством юстиции РФ в срок до 15 рабочих дней с даты получения акта. В случае необходимости срок регистрации может быть продлен Минюстом России, но не более чем на 10 рабочих дней, а в исключительных случаях – до 30 рабочих дней.

В регистрации нормативного правового акта может быть отказано, если при проведении правовой экспертизы будет установлено несоответствие этого акта законодательству Российской Федерации.

Нормативные правовые акты, в государственной регистрации которых отказано, возвращаются Минюстом России издавшему их органу с указанием причин отказа. В течение 10 дней со дня получения отказа в государственной регистрации руководитель федерального органа исполнительной власти или лицо, исполняющее его обязанности, издает соответствующий документ об отмене нормативного правового акта, в регистрации которого было отказано, и направляет его копию в Минюст России.

Нормативный правовой акт может быть возвращен Минюстом России федеральному органу исполнительной власти без регистрации по просьбе федерального органа исполнительной власти, представившего этот акт на государственную регистрацию, а также если нарушены установленный порядок представления акта на государственную регистрацию или Правила.

В случае возвращения нормативного правового акта без государственной регистрации при нарушении установленного порядка представления на государственную регистрацию или Правил нарушения должны быть устранены, а акт – повторно представлен на государственную регистрацию в течение месяца либо в Минюст России должна быть направлена копия документа об отмене нормативного правового акта.

В течение суток после государственной регистрации подлинник нормативного правового акта с присвоенным ему регистрационным номером направляется Минюстом России в федеральный орган исполнительной власти, представивший акт на государственную регистрацию.

Нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат официальному опубликованию в установленном порядке, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Копии актов, подлежащих официальному опубликованию, в течение дня после государственной регистрации направляются Минюстом России в «Российскую газету», в Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература» Администрации Президента РФ, в научно-технический центр правовой информации «Система» и в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

При опубликовании и рассылке нормативного правового акта указание на номер и дату государственной регистрации является обязательным.

Акт, признанный Минюстом России не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит опубликованию в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти, утвердившим акт. При этом порядок вступления данного акта в силу также определяется федеральным органом исполнительной власти, издавшим акт.

Изменения и дополнения, вносимые в нормативные правовые акты, прошедшие государственную регистрацию, подлежат регистрации в порядке, установленном Правилами.

Федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования. При нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство относится к совместному ведению РФ и ее субъектов. Данное конституционное положение находит конкретизацию как в федеральных законах, так и в актах, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ. Так, статьей 1.1 КоАП РФ предусмотрено, что законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях. Данное положение развеивает определенный стереотип, связанный с административным правом, а именно то, что все возможные административные правонарушения определены в КоАП РФ. На самом деле это неверно, и анализ законодательства, как федерального, так и субъектов РФ, тому подтверждение.

Например, предметы ведения РФ в области законодательства об административных правонарушениях определены ст. 1.3 КоАП РФ, где говорится, что к ведению РФ в данной области относится, в частности, установление:

- общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях;

- перечня видов административных наказаний и правил их применения;

- административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

- порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Субъекты РФ вправе принимать законодательные акты по вопросам административной ответственности за деяния, которые не нашли закрепления в КоАП РФ. Так, статьей 11.18 КоАП РФ установлена административная ответственность за безбилетный проезд в пригородных поездах, в поездах местного и дальнего сообщения, на судах морского транспорта и судах внутреннего водного транспорта, безбилетный полет на судне воздушного транспорта и безбилетный проезд в автобусе междугородного сообщения. В свою очередь, административная ответственность за безбилетный проезд в городском общественном транспорте определяется законами субъектов РФ.

Законы субъектов РФ об административной ответственности могут как регламентировать порядок привлечения к административной ответственности за определенные деяния, так и включать в себя нормы ответственности за группы разнородных административных правонарушений. В первом случае, можно сказать, что каждому деянию или группе однородных деяний, посягающих на определенную категорию общественных отношений, посвящен отдельный закон субъекта РФ. Во втором случае такой закон представляет собой мини-кодексы, включающие перечни разнородных административных правонарушений. Проиллюстрируем это следующими примерами.

Так, на территории Санкт-Петербурга действует большая группа специальных законов данного субъекта РФ об административной ответственности, в числе которых законы Санкт-Петербурга:

от 26 июля 2002 г. № 367-38 «Об административной ответственности за нарушение правил пользования наземным пассажирским транспортом общего пользования в Санкт-Петербурге и правил пользования Петербургским метрополитеном»;

от 29 мая 2003 г. № 239-29 «Об административных правонарушениях в сфере благоустройства в Санкт-Петербурге»;

от 12 января 2004 г. № 793-2 «Об административной ответственности за нарушение тишины и покоя граждан в ночное время на территории Санкт-Петербурга»;

от 28 июля 2004 г. № 412-62 «Об административной ответственности за продажу товаров в неустановленных местах»;

от 18 июля 2005 г. № 427-54 «Об административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за попустительство нахождению несовершеннолетних в общественных местах в ночное время без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих)»;

от 28 сентября 2009 г. № 389-81 «Об административных правонарушениях в жилищной сфере в Санкт-Петербурге»⁷⁶.

В частности, Закон Санкт-Петербурга «Об административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за попустительство нахождению несовершеннолетних в общественных местах в ночное время без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих)» устанавливает административную ответственность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за попустительство нахождению несовершеннолетних в возрасте до 16 лет в общественных местах (игорных заведениях, ресторанах, клубах, кафе, помещениях, оборудованных для предоставления услуг доступа к сети «Интернет», услуг в сфере компьютерных игр и развлечений, и иных помещениях, используемых в сфере развлечения) на территории Санкт-Петербурга в ночное время без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) – наложение административного штрафа за каждого несовершеннолетнего на юридическое лицо в размере от 10 тыс. до 20 тыс. руб.; на должностных лиц – от 5 тыс. до 10 тыс. руб.

Повторное в течение года с момента совершения правонарушения допущение несовершеннолетнего в возрасте до 16 лет в помещение юридического лица или индивидуального предпринимателя, осуществляющего деятельность в сфере развлечений (досуга), в ночное время без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих), влечет наложение административного штрафа за каждого несовершеннолетнего на юридическое лицо в размере 20 тыс. руб.; на должностных лиц – 10 тыс. руб.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных данным Законом Санкт-Петербурга, рассматриваются районными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Особое место среди петербургских законов об административной ответственности занимает Закон Санкт-Петербурга от 22 апреля 2004 г. № 211-35 «Об административных комиссиях Санкт-Петербурга»⁷⁷. Необходимо отметить, что в соответствии со ст. 22.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, рассматриваются в пределах полномочий, установленных этими законами:

мировыми судьями;

комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;

⁷⁶ Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2009. – № 191.

⁷⁷ Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2004. – № 7–8.

уполномоченными органами и учреждениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

административными комиссиями, иными коллегиальными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Названный Закон определяет правовые основы создания и деятельности административных комиссий Санкт-Петербурга. Так, в частности, предусмотрено, что они являются коллегиальными органами при исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга, проводящих государственную политику Санкт-Петербурга и осуществляющих государственное управление на территориях его районов.

Административные комиссии создаются и ликвидируются Правительством Санкт-Петербурга.

Иная модель построения законодательства об административных правонарушениях и административной ответственности реализована в Ленинградской области. Здесь действует Закон Ленинградской области от 2 июля 2003 г. № 47-оз «Об административных правонарушениях»⁷⁸, который основывается на Конституции РФ и КоАП РФ и является составной частью законодательства об административных правонарушениях. Статьей 1.3 Закона, определяющей предметы ведения Ленинградской области в сфере данного законодательства, установлены:

административная ответственность по вопросам, не урегулированным КоАП РФ, в том числе административная ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных областными законами и иными нормативными правовыми актами органов государственной власти и местного самоуправления Ленинградской области;

порядок создания и полномочия административных комиссий, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренные настоящим областным законом полномочия мировых судей и комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренные настоящим областным законом;

полномочия органов исполнительной власти Ленинградской области, государственных учреждений Ленинградской области и их должностных лиц по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренные настоящим областным законом;

полномочия должностных лиц по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренные настоящим областным законом.

За совершение административных правонарушений, предусмотренных Законом Ленинградской области «Об административных правонарушениях», возможны два из установленных КоАП РФ административных наказаний: предупреждение и административный штраф.

Анализ структуры названного Закона позволяет сделать вывод о том, что, по сути, он представляет собой мини-КоАП РФ, обусловленный масштабом субъекта РФ и спецификой общественных отношений, нуждающихся в защите. Помимо традиционного для КоАП РФ сочетания материальных (в частности, перечень деяний, признаваемых в качестве административных правонарушений) и процессуальных норм Закон Ленинградской области фактически дублирует структуру КоАП РФ, предусматривая такие группы административных правонарушений, как:

посягающие на общественный порядок, права граждан и здоровье населения (нарушение правил охраны жизни людей на водоемах;

нарушение правил содержания домашних животных;

⁷⁸ Вестник Правительства Ленинградской области. – 2003. – № 15.

курение в не отведенных для этого местах, нарушение тишины и покоя граждан в период с 23.00 до 7.00 часов и т. п.);

в сферах охраны собственности и предпринимательской деятельности (торговля в не отведенных для этого местах;

нарушение ограничений времени розничной продажи алкогольной продукции и т. п.);

в сфере жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства (нарушение правил благоустройства, содержания и обеспечения санитарного состояния территорий городских и сельских поселений;

нарушение правил содержания мест погребения);

в сфере охраны окружающей среды и природопользования (несоблюдение экологических требований, установленных законодательством Ленинградской области;

повреждение или самовольная вырубка зеленых насаждений в городских и сельских поселениях и т. п.);

на транспорте (безбилетный проезд пассажира в автобусе городского и пригородного сообщения, троллейбусе, маршрутном такси; провоз багажа без оплаты);

против порядка управления (нарушение порядка официального использования герба и флага Ленинградской области;

неисполнение представления Контрольно-счетной палаты Ленинградской области;

создание препятствий в осуществлении деятельности органов местного самоуправления;

неповиновение законному распоряжению должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, установленном законом Ленинградской области, и т. п.);

в области финансов (нецелевое использование средств областного бюджета Ленинградской области и средств местных бюджетов).

В качестве еще одного примера можно привести Закон города Москвы от 21 ноября 2007 г. № 45 «Кодекс города Москвы об административных правонарушениях»⁷⁹.

В настоящее время в субъектах РФ наметилась тенденция на кодификацию регионального законодательства об административных правонарушениях, и, как следствие, на отказ от модели, которая была рассмотрена нами ранее на примере города Санкт-Петербурга. Так, в частности, с 1 января 2011 г. вступает в силу Закон Санкт-Петербурга от 31 мая 2010 г. № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», систематизирующий ранее разрозненные городские законы об административной ответственности. Одновременно с вступлением в силу этого Закона утратят силу многочисленные городские законы об административной ответственности, которые были рассмотрены нами выше.

Необходимо отметить, что законодательство субъектов РФ об административных правонарушениях и административной ответственности представляет одну из значительных, но не исключительную часть источников административного права. Другую группу источников, которые принимаются органами государственной власти субъектов РФ, составляют законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие статус и порядок функционирования органов исполнительной власти субъектов РФ, порядок их взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, с органами законодательной и судебной власти, с органами местного самоуправления, а также друг с другом. Наконец, в качестве третьей группы можно выделить законы и иные нормативные правовые акты, имеющие административно-правовую направленность и регулирующие различные сферы общественных отношений на региональном и местном уровнях. Каждая из этих групп источников админи-

⁷⁹ Ведомости Московской городской думы. – 2008. – № 12. – Ст. 251.

стративного права базируется на Конституции РФ, федеральном законодательстве, а также на конституциях и уставах субъектов РФ.

Так, в качестве примера закона, регламентирующего статус органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, можно привести Закон Санкт-Петербурга от 6 июля 2009 г. № 335-66 «О Правительстве Санкт-Петербурга»⁸⁰. В числе региональных законов, регламентирующих административно-правовыми методами отдельные виды общественных отношений на региональном уровне, можно выделить Закон Ленинградской области от 13 октября 2000 г. № 33-ОЗ «О пожарной безопасности Ленинградской области» и аналогичный Закон Санкт-Петербурга от 18 июля 2005 г. № 368-52 «О пожарной безопасности в Санкт-Петербурге»⁸¹.

Как и на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ существуют определенные законодательные требования к актам, являющимся источниками норм административного права. Прежде всего это относится к основной группе данных источников – законам субъектов РФ. Общий статус законов субъектов Российской Федерации, наряду с Конституцией России определяется конституциями и уставами самих субъектов РФ. Кроме того, в ряде субъектов существуют специальные законы, например Закон Ленинградской области от 11 декабря 2007 г. № 174-ОЗ «О правовых актах Ленинградской области», Закон города Москвы от 14 декабря 2001 г. № 70 «О законах города Москвы и постановлениях Московской городской Думы».

Международные договоры

Частью 4 ст. 15 Конституции РФ определено, что 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. Данное конституционное положение находит свою конкретизацию в Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»⁸², определяющем порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров РФ. Представляется уместным обратить внимание на то, что приведенная выше конституционная формулировка базируется на приоритете международных договоров над российским правом и, по сути, над Конституцией РФ. В этой связи видится более взвешенной и рациональной модель, нашедшая свое закрепление в Конституции Республики Беларусь. Статьей 8 белорусской Конституции установлено, что Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. Республика Беларусь в соответствии с нормами международного права может на добровольной основе входить в межгосударственные образования и выходить из них. Особо оговорено, что не допускается заключение международных договоров, которые противоречат Конституции Республики Беларусь. Таким образом, мы видим, что в данном случае сама белорусская Конституция выступает в качестве своеобразного высшего эталона, на основании которого допускается возможность заключения того или иного международного договора.

Под международным договором РФ понимается международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами) либо с международной организацией в письменной форме и регулируемое международным пра-

⁸⁰ Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2009. – № 18.

⁸¹ Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. – 2005. – № 10.

⁸² Российская газета. – 1995. – № 140.

вом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования. На практике возможны самые различные наименования международного договора, в частности договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами.

Статьей 71 Конституции РФ определено, что международные договоры находятся в исключительном ведении РФ. Эта конституционная норма получает конкретизацию в ст. 3 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»: в соответствии с Конституцией РФ заключение, прекращение и приостановление действия международных договоров РФ находятся в ее ведении.

Международные договоры РФ заключаются с иностранными государствами, а также с международными организациями от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), Правительства РФ (межправительственные договоры), федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера).

В качестве примера того, какое значение имеют международные договоры в качестве источников административного права, можно привести административные по своей природе положения Трудового кодекса РФ, регламентирующие статус государственных инспекторов труда. Данные положения явились результатом ратификации сначала Советским Союзом, а затем как его правопреемником и Российской Федерацией ряда конвенций Международной организации труда.

Глава 8

Субъекты административного права

Субъектами любой отрасли права признаются участники общественных отношений, регулируемых нормами данной отрасли. Характерной особенностью административного права является огромное разнообразие субъектов административно-правовых отношений. Еще одной особенностью административного права является то, что в подавляющем большинстве случаев обязательным субъектом таких отношений выступают те, которые обладают определенными властными полномочиями по отношению к иным субъектам административно-правовых отношений. К числу таких властных субъектов относятся органы исполнительной власти, должностные лица, государственные служащие. В качестве субъектов административного права выступают Президент РФ, Правительство РФ, органы законодательной и судебной власти, местного самоуправления.

Необходимым условием участия в административно-правовых отношениях является наличие административной правосубъектности. Традиционно ее рассматривают в качестве взаимосвязи двух элементов: **административной правоспособности** и **административной дееспособности**.

Административная правоспособность представляет собой установленную законом возможность субъекта иметь права в сфере, регулируемой административным правом, вступать в различного рода административные правоотношения, приобретать права и нести обязанности.

В свою очередь, **административная дееспособность** – возможность и способность субъекта своими самостоятельными осмысленными действиями приобретать права, создавать и исполнять обязанности, а также нести ответственность за свои действия (в ряде случаев – и за бездействие). Иными словами, административная дееспособность означает возможность практической реализации административной правоспособности.

Иногда, и на наш взгляд для этого есть основания, выделяют особый элемент административной дееспособности, именуемый административная деликтоспособность, – способность субъекта в соответствии с законом нести ответственность за свои неправомерные действия (в ряде случаев – за бездействие), в том числе подвергаться административному наказанию.

В отличие от гражданского права, где правовое регулирование право– и дееспособности осуществляется на уровне ГК РФ, административное право не имеет такой подробной законодательной регламентации важнейших вопросов статуса участников регулируемых им общественных отношений. Поэтому представленные определения базируются на общих положениях теории права, а также на соответствующих положениях гражданского законодательства.

Важно отметить, что по общему правилу правоспособность гражданина возникает в момент его рождения и прекращается смертью. В свою очередь, дееспособность гражданина в полном объеме возникает с наступлением совершеннолетия, которое по российскому гражданскому и семейному законодательству наступает в восемнадцать лет. До этого возраста гражданин имеет ограниченный объем дееспособности, зависящий прежде всего от его возраста (до 6 лет; от 6 до 14 лет; от 14 до 18 лет). В ряде случаев ГК РФ допускает возникновение полной дееспособности до достижения 18 лет: перечень таких случаев включает в себя вступление в брак до достижения 18 лет, в случаях, когда это допускается по закону, а также объявление гражданина полностью дееспособным (эмансипация) при наличии условий, предусмотренных ст. 27 ГК РФ.

Необходимо отметить, что в ряде случаев гражданин может быть ограничен или даже лишен дееспособности. В частности, ст. 29 ГК РФ предусмотрено, что гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. В отношении такого гражданина устанавливается опека.

Гражданин, который вследствие злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставит свою семью в тяжелое материальное положение, в соответствии со ст. 30 ГК РФ может быть ограничен судом в дееспособности в порядке, установленном гражданским процессуальным законодательством. Над таким гражданином устанавливается попечительство.

Важно отметить, что ограничение или лишение гражданской дееспособности автоматически влечет соответствующее ограничение или лишение административной дееспособности. Проиллюстрируем это следующим примером. Согласно ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» не может быть организатором публичного мероприятия лицо, признанное судом недееспособным, либо лицо, признанное судом ограничено дееспособным. Другим примером является ограничение по ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в соответствии с которой гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае признания его недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.