

Российское юридическое образование

Д.Н. Бахрах

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИИ

Учебник

Допущено
Министерством образования
Российской Федерации

5-е издание



Демьян Николаевич Бахрах

Административное право

России: учебник для вузов

Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=447605
Административное право России: учебник для вузов: Эксмо; М.; 2010
ISBN 978-5-699-40071-3

Аннотация

В учебнике на основе новейшего российского законодательства и с учетом последних изменений в КоАП РФ раскрываются основные положения административного права России и административно-правовых институтов, механизм и особенности административного регулирования, права, обязанности и ответственность субъектов административного права, а также приводится актуальная судебная практика.

Для студентов образовательных учреждений высшего профессионального образования, обучающихся по специальности «Юриспруденция», бакалавров, аспирантов, изучающих административное право, преподавателей, а также для практикующих юристов и иных правоприменителей.

Содержание

Предисловие	5
Вводная часть	7
Раздел I. ВВЕДЕНИЕ В РОССИЙСКОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО	7
Глава 1. СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ	7
1.1 Социальное управление	7
1.2 Понятие и виды администрации	9
1.3 Основные признаки публичной административной (исполнительной) власти	10
1.4 Административные услуги	14
Глава 2. ПРЕДМЕТ, МЕТОД И СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИИ	14
2.1 Предмет административного права	14
2.2 Методы административно-правового регулирования	17
2.3 Система административного права	19
Глава 3. МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	22
3.1 Нормы административного права	22
3.2 Действие административно-правовой нормы во времени	23
3.3 Виды источников норм административного права	25
3.4 Система источников административного права	26
3.5 Понятие и виды административно-правовых отношений	27
3.6 Структура административного правоотношения	28
Глава 4. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИИ – ОТРАСЛЬ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ И НАУЧНАЯ ДИСЦИПЛИНА	30
4.1 Предмет и задачи науки административного права	30
4.2 Развитие науки административного права в России	31
4.3 Административное право как учебная дисциплина	34
Часть первая	36
Раздел II. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СТАТУСЫ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ СУБЪЕКТОВ (ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ)	36
Глава 5. ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИИ	36
5.1 Административная правоспособность индивидуальных субъектов	36
5.2 Административно-правовой статус гражданина	38

5.3 Специальные административно-правовые статусы индивидуальных субъектов	39
5.4 Административно-правовой статус лиц, совершивших правонарушения	41
5.5 Воинская обязанность граждан Российской Федерации	45
5.6 Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства (апатридов). Правовая основа и общие особенности административно-правового статуса на территории Российской Федерации лиц, не являющихся ее гражданами	57
Глава 6. ОБЯЗАННОСТИ И ПРАВА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ПАСПОРТНОГО РЕЖИМА	64
6.1 Понятие, содержание, цели, правовая основа паспортного режима	64
6.2 Паспорт – основной документ гражданина Российской Федерации на ее территории	66
6.3 Обязанность гражданина Российской Федерации иметь паспорт	67
6.4 Обязанность гражданина соблюдать правила регистрационного учета (регистрации) по месту проживания	68
6.5 Право на получение заграничного паспорта	71
6.6 О персональных данных	74
Глава 7. ПРАВО ГРАЖДАН НА ЗАЩИТУ ОТ НЕПРАВОМЕРНЫХ ДЕЙСТВИЙ (РЕШЕНИЙ) И БЕЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ	76
7.1 Способы защиты прав граждан	76
7.2 Право граждан на обращение в государственные органы и органы муниципальных образований	78
7.3 Право гражданина на административную жалобу	80
7.4 Производство по административным жалобам граждан	84
Конец ознакомительного фрагмента.	88

Бахрах Демьян Николаевич

Административное право России

Предисловие

Административное право – важнейшая отрасль правовой системы России. Во-первых, потому, что административно-правовые нормы регламентируют построение, содержание, формы и методы деятельности самой большой ветви государственной власти – государственной исполнительной власти. Во-вторых, потому, что оно закрепляет и конкретизирует реализацию одного из основных методов государственного руководства страной – административно-правового метода. В-третьих, административное право является материнской отраслью для финансового, экологического и ряда других отраслей российского права. В-четвертых, административно-процессуальные нормы регламентируют процедуры деятельности субъектов публичной администрации при применении ими норм финансового, семейного, муниципального, уголовно-исполнительного и иных отраслей права.

Государственная администрация – самая большая, самая мощная часть государственного аппарата. Она непосредственно распоряжается огромными бюджетными, природными, трудовыми и иными ресурсами страны. В ее системе работает более 9/10 всех государственных служащих. Государственной администрации прямо подчинены почти все существующие средства физического принуждения: войска, милиция, контрразведка, исправительно-трудовые учреждения, психиатрические больницы и т. д.

Власть, которой она обладает (административная власть), – огромная социальная сила. Ее рационально-целесообразное использование во многом способствует процветанию страны. А субъективизм, некомпетентность, произвол, злоупотребления, коррупция при осуществлении государственной власти наносят как обществу в целом, так и отдельным ее элементам колоссальный вред. Об этом свидетельствует прошлое нашей страны.

В демократически организованном обществе формирование государственной администрации и ее деятельность должны быть четко и полно урегулированы правом. Основную роль здесь играет фундаментальная отрасль права любого государства – административное право. Его значение особенно велико для России: ее огромная территория, богатейшие природные ресурсы, многонациональный состав населения, исторические традиции – эти и другие факторы обусловили особую роль государственной администрации (административной власти) в жизни страны.

Эффективность в деле осуществления безопасности граждан, общества и страны, действенность воплощаемых в жизнь социальных и экономических программ, последовательность в реализации конституционных прав и свобод граждан – все это во многом зависит от деятельности государственной администрации. На ее четкую и плодотворную работу существенно влияет административно-правовое регулирование. Нормы административного права должны закрепить оптимальные варианты формирования системы органов исполнительной власти, распределения компетенции между ними, комплектования их личного состава. Административное право призвано предложить аппарату публичной администрации научно обоснованный набор методов воздействия на общество в нормальных и в чрезвычайных условиях, способов реализации и защиты прав и законных интересов граждан, демократических процедур деятельности государственной администрации.

В 90-х годах XX в. в российском административном праве произошли коренные изменения. Создание российской суверенной государственности, глубокие политические, экономические, социальные реформы повлекли большие перемены во всем массиве админи-

стративно-правовых норм, который был обновлен, расширен, модернизирован, стал более демократичным.

Во-первых, изменения прежде всего связаны с гуманизацией административного права, которое «повернулось лицом к человеку» и во многих источниках конкретизировало конституционную норму – «человек, его права и свободы являются высшей ценностью».

Во-вторых, в административном праве последовательно отражено федеративное начало, оно стало важным средством становления, закрепления и развития федеративного устройства, обеспечения целостности России и самостоятельности ее субъектов.

В-третьих, активно осуществляется развитие процессуальной составляющей отрасли, ее процессуализация. Разработаны и закреплены демократические процедуры (регламенты) многих видов административной деятельности (лицензирования, выдачи заграничных паспортов и др.).

В-четвертых, в регулировании прав граждан, деятельности администрации, властеотношений резко возросла роль законов и соответственно уменьшилась роль подзаконных актов.

В-пятых, на состояние норм административного права, систему регулируемых ими отношений активно стали влиять своими актами Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд РФ.

Этот учебник значительно отличается от учебников, изданных как другими авторами, так и нами ранее, тем, что:

1) в нем значительно больше внимания уделено правам, обязанностям граждан, проблемам их реализации, защиты прав;

2) во многом по-новому рассмотрены вопросы о формах и методах деятельности государственной администрации;

3) целые параграфы и даже главы посвящены административно-правовым явлениям, которые ранее в учебной литературе не рассматривались (разрешительная система, административная опека, административно-правовые режимы, паспортная система, административный надзор и др.);

4) предпринята попытка усовершенствовать язык учебного курса, унифицировать его терминологию (в частности, широко используются словосочетания «государственная администрация», «акты государственной администрации», «административное ведомство», «специальные административно-правовые режимы», «административная опека»).

Хочется полагать, что этот учебник станет полезным источником знаний об административно-правовой действительности, о нормах административного права для студентов, аспирантов, преподавателей, практических работников и в какой-то мере поможет более полному усвоению теории административного права, а значит – улучшению административно-правовой действительности.

Вводная часть

Раздел I. ВВЕДЕНИЕ В РОССИЙСКОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Глава 1. СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ПУБЛИЧНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ

1.1 Социальное управление

Управление как таковое – это целенаправленное воздействие на сложную систему: «Управление есть функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т. е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание должного режима их деятельности»¹.

Сложной считается система, которая состоит из ряда, как правило, разных элементов. Процесс управления имеет место только в сложных динамических системах. Он необходим для устранения дезорганизации, хаоса, для повышения организованности системы, сохранения ее качественной определенности вопреки действию внутренних и внешних возмущающих факторов, для приведения системы в соответствие с объективными закономерностями конкретной среды.

Управление неразрывно связано с информацией. Для устойчивого существования системы необходимо, чтобы она была способна воспринимать, хранить, перерабатывать, передавать информацию. Связь и упорядоченность компонентов целого достигается через их информационное взаимодействие, а также через взаимодействие системы в целом с внешней средой посредством передачи сведений об окружающей среде и о самой системе. Информация передается в виде сигналов. Сигналы несут в себе управляющее воздействие, которое заставляет систему перестраиваться для совершения определенных действий. Благодаря информационному воздействию даже малая доля энергии, содержащаяся в сигнале, часто влечет за собой возникновение значительно большей энергии. К информации система относится избирательно, она реагирует лишь на определенные сигналы.

Существенным признаком управления является обратная связь, т. е. механизм учета соотношения цели, команды и результата действия. Это необходимо, чтобы субъект управления получал информацию о состоянии объекта, о выполнении команд, переданных по каналам прямой связи. Благодаря обратной связи в системе создается замкнутая цепь каналов информации, и тогда система приобретает органичную целостность, способность противостоять изменениям окружающей среды. Информация, поступающая по каналам обратной связи, дает возможность управляющему перенастраивать систему, вырабатывать новые, корректировать старые команды и т. д.

Наиболее общей целью управления является гомеостазис: обеспечение динамического равновесия между системой и средой, сохранение ее качественной определенности вопреки

¹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник – М., 1997. – С. 4.

разрушающим воздействиям, преодоление противоречий между ее отдельными элементами, системой в целом и внешней средой. Усиливая или ослабляя внутренние процессы, комбинируя их и т. д., субъект добивается сохранения системы и повышения уровня ее организованности.

В тех случаях, когда управление осуществляется изнутри при помощи факторов, присущих самой системе, налицо самоуправление. Большинство социальных и биологических систем самоуправляемы. В каждой из них можно выделить две подсистемы: управляемую (объект управления) и управляющую (субъект управления). Но многие из созданных людьми социальных и технических систем (право, автомобиль и др.) не являются самоуправляемыми.

Социальное управление как особый тип управления представляет собой воздействие одних людей на других с помощью информации и иных средств социального воздействия в целях упорядочения социально значимых процессов, обеспечения устойчивости, развития социальных систем.

Социальное управление – это управление людьми: отдельными индивидами, группами, обществом в целом; это особый тип взаимоотношений людей.

Человек – существо общественное, он не может существовать вне общества. Важнейшей особенностью человеческого бытия является совместная деятельность людей в различных сферах общественной жизни. Объединение – важное средство в борьбе за существование, развитие на всех этапах истории. Человеческий коллектив неизбежно принимает форму определенной организации, для того чтобы координировать и направлять действия, регулировать отношения между его членами, подчинять их единой общей цели.

Социальное управление может сводиться только к руководству людьми. Но часто оно служит средством воздействия на вещи, средством обеспечения согласованной деятельности людей в процессе производства, транспортировки, распределения материальных благ.

Субъект управления воздействует на общественные отношения, на вещи через волю и сознание людей. Организация всегда состоит в упорядочении другой деятельности.

Социальное управление осуществляется путем воздействия на волю людей. Воля – это регулирующая сторона сознания, которая направляет деятельность человека на выполнение поставленной цели. Отсюда действия человека носят, с его точки зрения, сознательный, целесообразный, волевой характер. Необходимое условие согласованности действий людей – единство воли.

Способность обеспечить преобладание, доминирование воли одних над волей других, подчинять чужую волю своей называют властью. Власть – важнейшее, необходимое средство управления, обеспечивающее согласование воли, а значит, и действий разных людей.

К понятию «власть» очень близко примыкает понятие «собственность». Собственность – это пользование, владение, распоряжение продукцией овеществленной деятельности, власть над овеществленным трудом, а власть – это пользование, распоряжение действиями людей, живым трудом.

Социальное управление предполагает высокую степень автономии, самостоятельности, свободы воли управляемых, которые способны к самоорганизации.

Объекты социального управления – люди, коллективы, народы – обладают волей и сознанием, способностью анализировать окружающую обстановку и выбирать соответствующие ей варианты поведения. Разнообразие человеческих потребностей, интересов, вкусов, склонностей бесконечно, у каждого человека свой склад ума, жизненный опыт, свои особен-

ности мышления, переживания. Поведение человека, как правило, не может быть жестко детерминировано, оно носит вероятностный характер.

Человек чрезвычайно многообразен, индивидуален, при этом он является участником разнообразных общественных отношений, выполняет различные социальные роли, управляет техническими средствами, а во многих случаях и людьми. Сознательное целенаправленное руководство не в состоянии охватить все проявления жизнедеятельности человека, а главное – такая максимизация управления принесла бы большой вред, сковала бы общество, помешала развитию личности. В обществе управление сочетается с большей или меньшей самостоятельностью, с автономией субъектов. Конечно, степень самостоятельности различных людей (военных и гражданских, детей и взрослых) не одинакова, к тому же влияние на нее оказывают классовая и иные структуры общества, но ни одному субъекту власти не удавалось и не удастся подчинить своему воздействию всю деятельность людей.

Наряду с управлением в обществе действуют и такие регуляторы, как наука, искусство, стихийные процессы (миграция, преступность и т. п.).

Управление людьми осуществляется сознательно. В этом процессе вырабатываются идеальные цели и программы их осуществления, сознательно создаются средства выполнения программ (органы, системы связи и т. п.).

Цель биологической системы – гомеостазис – достигается главным образом через приспособление к окружающей среде. Социальное управление во многих случаях преследует две взаимозависимые цели: совершенствование системы, изменение ее качественных особенностей и приспособление среды обитания к своим потребностям.

Управление человеком достигается чаще всего посредством слова, которое представляет собой непосредственную действительность мысли, ее материальную форму. Человечество научилось накапливать и хранить информацию вне индивида, передавать ее путем обучения, социального воспитания. Люди создали специальные средства, с помощью которых они закрепляют, сохраняют и передают опыт поколений, превращают индивидуальный опыт в коллективный. Для систематизации, быстрой передачи информации на большие расстояния, для ее обработки также созданы технические устройства.

1.2 Понятие и виды администрации

Существуют разнообразные виды управления людьми. Социальное управление – это абстракция: управления людьми вообще, как и государства вообще, нет. Управление людьми всегда осуществляется в конкретных условиях. Один из видов общественных отношений – управленческие отношения.

В зависимости от пределов властного воздействия можно различать управление государством, городом, сферой социальной жизни (обороной, здравоохранением и др.), предприятием и т. д. По признаку собственности можно различать государственное, муниципальное, частное (корпоративное) управление.

В обществе существуют различные виды управления – управление собственностью, транспортными средствами, финансовыми ресурсами и др. Его разновидностью является и управление людьми, т. е. административная деятельность.

«Администрация» в переводе с латинского (*administratio*) означает «управление», «руководство». Под администрацией понимаются:

- 1) государственные органы, осуществляющие управление;
- 2) руководящий персонал какой-либо организации, учреждения, предприятия.

Администрировать – значит управлять, заведовать. «Власть есть специфическое средство, обеспечивающее следование воли управляемых воле управляющих»².

Администрация – это органы, совокупность лиц, руководитель, которые управляют, руководят действиями людей; *административная власть* – это средство, которое использует администрация для воздействия на волю управляемых².

По признаку собственности следует выделить международную, государственную, муниципальную, частную администрации. Международная, государственная и муниципальная администрации являются публичными.

В системе государственной администрации Российской Федерации по правовому положению, источникам финансирования существует *три вида администраций*:

- 1) федеральная;
- 2) субъектов Федерации;
- 3) государственных предприятий, учреждений, органов, строевых подразделений.

1.3 Основные признаки публичной административной (исполнительной) власти

Государственная власть – разновидность социальной власти. Она опирается на государственный аппарат, юридические нормы, материальные ресурсы, механизмы убеждения, поощрения и принуждения. И само государство, и его деятельность можно рассматривать как средство управления, осуществляемого в интересах социальной группы, класса или всего народа, как инструмент властвования.

Наиболее плодотворным представляется подход к проблеме государственной власти с позиции теории разделения властей (на законодательную, исполнительную и судебную).

Административную власть можно трактовать в *двух основных аспектах*:

1) в *юридическом*, понимая под ней право и возможность официальных руководителей управлять кем-либо, подчинять своей воле других людей, издавать властные акты, принуждать;

2) в *политологическом*, когда данное понятие охватывает комплекс политико-правовых явлений, и прежде всего публичную администрацию и ее власть.

Публичная власть появилась с возникновением государства. Ее «эмбрион» можно выявить уже в первобытном обществе. Это власть вожака и его помощников над первобытным стадом. Свою полноту публичная власть набирает в государстве, где она уже опирается на вооруженные отряды, чиновничий аппарат, право, налоги. На высшем уровне власть концентрировалась в руках монархов и была единственной государственной властью, которая одновременно и законодательствовала, и управляла, и судила.

Высшей власти (магистру, султану, императору, народному вече) потребовались «служилые люди» – администраторы, которые выполняли бы волю высшей власти. Министр, губернатор и прочие администраторы – вот те, кто служит высшей государственной власти, претворяет ее решения в жизнь. А для этого они наделяются властью, которая называется административной, т. е. властью, находящейся в подчинении высшей власти. Там, где возникают крупные, постоянно действующие социальные организации, появляется администрация, административная власть³. Нетрудно увидеть различие между властью магистра

² См.: Современный словарь иностранных слов. – СПб., 1994. – С. 22; Толковый словарь русского языка. – М., 1995. – С. 17.

³ В этом параграфе рассматривается государственная административная власть, рядом с которой существуют муниципальная, частная администрации и их административная власть.

(«великого магистра ордена»), монарха и его министров, его, наделенных им же властью, слуг. Высшее руководство опирается на своих администраторов, им же назначаемых, сменяемых и оплачиваемых.

Французский ученый Р. Драго определяет администрацию как «совокупность людских и материальных средств, призванных обеспечивать под руководством политической власти исполнение и применение законов... Цели администрации никогда не бывают первичны, они всегда вторичны и состоят в выполнении заданий, порученных ей основополагающими государственными органами»⁴.

Первый признак административной власти – ее вторичность, ее подчиненное положение, зависимость от высшей власти, законов (административная власть является вторичной по отношению к представительным (законодательным) органам, которые определяют ее структуру, полномочия ее органов, даже если носители исполнительной власти избираются непосредственно народом (президент, губернатор и т. д.).

Разумеется, администрация всегда служила высшей власти, исполняла ее веления, подчинялась ей. Но в правовом государстве его администрация подчиняется не другой власти, а закону. Она исполняет принятые на основании особой процедуры, опубликованные, а значит, известные широкому кругу лиц законы.

Второй – ее организующий характер. Административная власть необходима для налаживания сложной сети общественных связей в экономической, социально-культурной, административно-политической сферах, в созидательной и охранительной деятельности. В ней сосредоточена вся реальная практическая работа по осуществлению актов высшего руководства. Она переводит политические проблемы в организационные. Она обязана объединять энергию, усилия граждан, организаций, наводить порядок и в нормальных, и в экстремальных условиях.

Закон является только абстрактной нормой, намечающей модель поведения людей. Для его исполнения необходимы организующие, координирующие и контролирующие действия государства, их-то и осуществляет государственная администрация, имеющая дело с действительными явлениями жизни и выполняющая задачи постоянного, целенаправленного управления людьми, а через них – имуществом и общественными процессами. Административная деятельность – это систематическая, непрерывная организация, направленная на сохранение социальной системы, ее укрепление и развитие.

Третий – ее универсальный характер во времени и пространстве, т. е. административная власть осуществляется везде, где функционируют человеческие коллективы. Она непосредственно организует систему образования, оборону страны, охрану государственной и общественной безопасности, деятельность государственных предприятий и учреждений, осуществляет общее руководство негосударственными организациями (регистрация, лицензирование, налогообложение, контроль). И с помощью правовых норм воздействует на граждан и организации. В процессе исполнения актов высшего руководства административная власть осуществляет и подзаконное правотворчество, и юрисдикционную деятельность (наказывает, разбирает споры).

Универсализм этой власти проявляется и в способах воздействия на людей (поощрение, убеждение, договор, регистрация, разрешение, пресечение и др.). Как композитор из существующего разнообразия звуков создает мелодию (хорошую или не очень), так и администраторы, используя существующие способы воздействия на волю людей, создают организованность, порядок в обществе (хороший или не очень).

Государственная администрация сама обеспечивает безопасность страны, руководит многими предприятиями, учреждениями, но в то же время она создает условия для того,

⁴ Драго Р. Административная наука. – М., 1982. – С. 5–6.

чтобы в обществе действовали муниципальные, общественные, частные механизмы саморегуляции.

Четвертый признак: *административная власть – это исполнительно-распорядительная власть.* В ее непосредственном ведении находятся огромные ресурсы: правовые, информационные, экономические, технические, идеологические, организационные. Фактически в ней сконцентрирована государственная мощь страны. Эта власть опирается на обширные территории, контингенты людей, информационные, финансовые и иные ресурсы, использует инструменты распределения, служебных продвижений, награждений и многое другое. Но, ведая огромными ресурсами, государственная администрация непосредственно их не использует, не производит продукцию, не лечит, не учит, она... распоряжается действиями людей, природными и иными ресурсами, чтобы организовать производство, образование, здравоохранение и т. д. В процессе исполнения велений вышестоящей власти она издает огромное количество распоряжений – административных актов (о выделении, приеме, поощрении, наложении взысканий и др.).

Пятый – принудительность административной власти, т. е. возможность при опоре на силу самостоятельно осуществлять принуждение во внесудебном (административном) порядке⁵. Ведь в непосредственном ведении государственной администрации находятся вооруженные силы, в частности армия, полиция (милиция), органы госбезопасности, специализированные принудительные учреждения. Поэтому субъекты административной власти используют имеющиеся у них фактические и правовые возможности для осуществления внесудебного, административного и дисциплинарного принуждения.

Шестой – особая организационная форма административной власти, которую детерминируют (предопределяют) такие ее признаки, как универсальность, предметность, принудительность. По организационной форме административная власть – единая, большая по объему, иерархически выстроенная многоуровневая государственная администрация, нижестоящие звенья которой подчинены вышестоящим. И в этом ее отличие от законодательной и судебной властей, не обладающих ни организационным единством, ни иерархией, ни подчинением нижестоящих звеньев вышестоящим. Единство многоуровневой административной машины – важнейшая основа единства государства.

Непосредственная повседневная организация разнообразных социальных связей, реальное осуществление принуждения требуют большого аппарата и огромного числа работников аппарата. Несомненно, количественный состав административного аппарата, число лиц, занимающихся административной деятельностью, в сотни раз превосходит общее число работников всех иных государственных органов, вместе взятых. Реализация административной власти требует большого числа профессионалов и рациональной организации их труда. Основная фигура в администрации – чиновник, отсюда: административная власть – власть чиновников.

Возникает вопрос: как соотносятся близкие по содержанию понятия «административная власть» и «исполнительная власть»? Исполнительная власть – это административная власть в условиях правового государства, демократически организованного общества. При последовательной реализации принципа разделения властей организующая, универсальная, распорядительная, профессиональная административная власть приобретает два новых признака: она становится подзаконной и подконтрольной.

Седьмой признак. В условиях правового государства значительно изменяются объем и формы контроля за деятельностью исполнительной власти. Ее подконтрольность приобре-

⁵ «Исполнительной власти принадлежит право издавать во исполнение закона распоряжения и предписания, прибегая в случае неповиновения или сопротивления к принуждению. Таким образом, исполнительная власть распадается на распорядительную власть и принудительную» (Тарасов И.Т. Учебник науки полицейского права. Вып. 1. – М., 1891. – С. 81).

тает качественно иной характер. В прошлом ее контролировал монарх и уполномоченные им чиновники: прокуроры и иные представители высшей власти. Это был контроль за подчиненными, осуществляемый свыше, чаще всего контроль одних чиновников за другими.

В правовом государстве исполнительная власть не подчинена другим властям, она самостоятельна, но ее вправе контролировать все существующие власти: и парламент, и суды, и иные органы, не принадлежащие ни к одной из трех ветвей власти (прокуратура, Счетная палата, Уполномоченный по правам человека и др.). В России огромные контрольные полномочия принадлежат президентской власти, занимающей особое положение в российской системе разделения властей.

Уровень подконтрольности государственной администрации резко возрастает в условиях развитой демократии и ее проявлений: свободы слова, права на получение информации⁶, многопартийности и др.

Из судебной практики

Лучшему пониманию признака подконтрольности помогает постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области: «Обязанность исполнительной власти отчитываться по определенным вопросам перед представительной властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон. Однако при этом недопустимо неограниченное расширение полномочий областной Думы, в том числе в определении форм контроля, поскольку это приводило бы к утрате самостоятельности исполнительного органа власти, что несовместимо с принципом разделения властей... Не установив исчерпывающим образом компетенции областной Думы применительно к осуществлению контроля за деятельностью администрации области, Устав тем самым создает условия для произвольного изменения объема и характера контрольных полномочий областной Думы и фактически устанавливает подотчетность и подконтрольность органа исполнительной власти области областной Думе в качестве общего принципа их отношений, что противоречит статье 10 Конституции Российской Федерации, поскольку лишает администрацию области самостоятельности, вытекающей из принципа осуществления государственной власти в Российской Федерации на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную».

В России начато создание правового государства, а значит, и преобразование административной власти в исполнительную. Конституция РФ назвала эту власть исполнительной, но предстоит еще много сделать, чтобы не только по названию, но и фактически она стала государственной исполнительной властью.

Особенности административной власти: ее право распределять огромные ресурсы (природные, финансовые, кадровые и др.), осуществлять принуждение являются побочной причиной ее основной болезни – коррупции. Борьба с нею – важная задача всех ветвей государственной власти, и прежде всего исполнительной власти, а также органов местного самоуправления, гражданского общества, всех жителей нашей страны.

⁶ «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом» (ч. 2 ст. 24 Конституции РФ). Гарантии данного права предусмотрены также Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

1.4 Административные услуги

Важная особенность государственной администрации – ее деятельность по оказанию публичных услуг гражданам и различным организациям. Оказание таких услуг тесным образом связано с ее функциями.

Услуга – это деятельность, приносящая пользу, помощь другому. Можно назвать такие признаки публичных услуг:

они направлены на реализацию общественных интересов;

имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся услугами;

они осуществляются либо государственными, муниципальными организациями (органами, учреждениями, предприятиями, вооруженными подразделениями), а также другими субъектами;

они основываются как на публичной, так и на частной собственности.

В XXI веке любое государство оказывает многочисленные услуги населению страны, ее гражданскому обществу, организациям, физическим лицам. И в основном публичные услуги государства осуществляют государственная администрация и руководимые ею организации. Государственные услуги – это в основном деятельность исполнительной власти. И их можно называть административными услугами.

Разнообразие административных услуг очень велико (от уборки мусора до спасения лиц, попавших под завалы в шахтах, рухнувших домах, заблудившихся в лесу). Количество таких услуг непрерывно увеличивается. Чтобы лучше разобраться в системе данных услуг, полезно подразделить ее на части в зависимости от разных критериев.

По такому критерию, как деньги, можно выделить три вида административных услуг: платные (выдача загранпаспортов, регистрация сделок с недвижимостью и др.); бесплатные (медицинские, образовательные, спасательные и др.); материальная помощь безработным, сиротам, студентам, инвалидам и др.

По *содержанию услуг* – на:

обеспечивающие безопасность (поиск пропавших, административный надзор милиции, пожарной и санитарной безопасности, безопасности на дорогах и др.);

социальные услуги (медицинские, образовательные, пенсионные, жилищные, транспортные и др.);

экономические (антимонопольная деятельность, помощь малому бизнесу, субсидирование и т. д.).

По субъектам, их осуществляющим. Осуществляемые:

государственными органами;

муниципальными органами;

совместно государственными и муниципальными органами (образовательные, медицинские, жилищные и др.).

Глава 2. ПРЕДМЕТ, МЕТОД И СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИИ

2.1 Предмет административного права

Между отраслями российского права есть серьезные различия. Важнейшие из них:

1) предмет регулирования;

2) метод регулирования;

- 3) принципы отраслевого регулирования;
- 4) цели отрасли права;
- 5) субъекты отрасли права и отраслевых правоотношений;
- 6) источники отрасли права;
- 7) система отрасли права.

Отрасли права отличаются друг от друга прежде всего по тем общественным отношениям, которые они регулируют. Особенности этих общественных отношений и определяют предмет регулирования. А от предмета регулирования зависят иные признаки отрасли: метод регулирования, система отрасли и т. д. Не случайно большинство отраслей права название получило по регулируемой совокупности общественных отношений, например трудовое, земельное, семейное, уголовно-процессуальное.

В порядке первого приближения к содержанию предмета административного права можно предложить следующее определение.

Предмет административного права – это совокупность общественных отношений, возникающих при осуществлении властной деятельности государственной администрации и административного судопроизводства.

Субъекты публичной администрации осуществляют разнообразную деятельность: властную, договорную, организационно-массовую, материально-техническую (размножение материалов, подготовку проектов документов и др.). Административным правом регламентируется основная – властная – деятельность государственной администрации и тесно связанная с ней деятельность по заключению и исполнению административных договоров (соглашений о разграничении полномочий, контрактов о военной службе и др.).

В предмете административного права России четко выделяются *три группы общественных отношений*, возникающие при осуществлении:

- 1) регулятивной, созидательной деятельности государственной администрации;
- 2) охранительной деятельности государственной администрации;
- 3) административного судопроизводства.

Такой общий и частично условный подход к определению предмета административного права нуждается в ряде уточнений.

Во-первых, следует уточнить, кто осуществляет государственную исполнительную (административную) власть.

Прежде всего, это исполнительные органы государственной власти и ряд подчиненных им учреждений (центры временной изоляции несовершеннолетних и др.), строевых подразделений (полки дорожно-патрульной службы, ОМОН и др.). А кроме того, к государственной администрации относятся Администрация и Управление делами Президента РФ, Банк России, его главные управления и расчетно-кассовые центры.

Во-вторых, деятельность администрации двойственна. Главное в ней – созидательное начало, организация нормальной жизни и развития общества, его систем образования, здравоохранения, связи, транспорта и др. Но важна и охранительная деятельность: защита прав личности, собственности, нормальных условий существования государства, общества, граждан. Соответственно предметом административного права являются обе стороны функционирования государственной администрации – созидательная («активная администрация») и охранительная («пассивная администрация»).

Кто бы ни применял меры административного принуждения – исполнительные органы государственной власти, Банк России, судьи, муниципальные органы, общественные организации (народные дружины, общественные рыбинспекции, организации казаков и др.), – все они обязаны действовать в соответствии с нормами административного права. Админи-

стративное право обладает монополией на регулирование общественных отношений, возникающих при реализации административного принуждения.

К предмету административного права относятся и отношения, связанные с рассмотрением жалоб граждан во внесудебном порядке (административных жалоб). Государственные и муниципальные органы, предприятия и учреждения, суды, органы прокуратуры и иные субъекты, работающие с административными жалобами, вступают в административно-правовые отношения с их заявителями и между собой.

В-третьих, вся деятельность государственной администрации направлена на исполнение законов, международных договоров и актов правосудия.

В-четвертых, государственная администрация и суды вступают в отношения с гражданами, разнообразными организациями. И если быть точным, то административное право регулирует не деятельность, а отношения, возникающие при этом. Оно закрепляет обязанности и права обеих сторон отношений: и властных, и невластных субъектов. Примером тому могут быть многочисленные правила – дорожного движения, лицензирования, санитарии, таможенного оформления товаров и др.

В-пятых, государственная административная, организующая деятельность существует во всех сферах общественной жизни, она велика по объему и разнообразна по содержанию. Во многих случаях она настолько специфична, что ее регламентируют нормы не административного, а других отраслей права. Например, связанные с финансами отношения – финансовое право; загсы действуют на основе норм семейного права; следственные аппараты МВД, ФСБ России при расследовании уголовных дел опираются на нормы уголовного и уголовно-процессуального права; система органов исполнения наказаний действует на основе норм уголовно-исполнительного права и т. д. Поэтому в определение предмета административного права необходимо внести такое существенное уточнение: оно регулирует отношения, возникающие в процессе функционирования государственной администрации, за исключением тех, которые закреплены за другими отраслями российского права.

В-шестых, отношения, возникающие при осуществлении деятельности государственной администрации, можно разделить на два вида:

1) внутриаппаратные: соответствующие юридические нормы закрепляют систему исполнительных органов публичной власти, организацию службы в них, формы и методы внутриаппаратной работы;

2) взаимоотношения субъектов административной власти с организациями любых организационно-правовых форм и гражданами (внеаппаратные отношения).

В наше время государственная административная деятельность и возникающие при этом отношения имеют большое значение для реализации конституционных прав и обязанностей граждан, защиты их прав и защиты прав частных организаций. *Главная составляющая предмета административного права*, его ядро, – система отношений государственной администрации с гражданами и их организациями. *Основная задача административного права* – правовое обеспечение конституционных прав и обязанностей граждан.

Новая и важная часть предмета административного права – общественные отношения, возникающие при осуществлении административного судопроизводства. Статья 118 Конституции РФ закрепляет существование в стране конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Административное судопроизводство – это рассмотрение судами административных дел в порядке, регламентируемом процессуальными нормами административного права.

Исходя из сказанного, можно дать более полное определение предмета **административного права**. Это система общественных отношений, возникающих при осуществлении властной деятельности государственной администрации по исполнению законов, актов пра-

восудия, публичных договоров (если они не стали предметом регулирования других отраслей права), а также при осуществлении административного судопроизводства.

2.2 Методы административно-правового регулирования

Управленческие, административные отношения всегда имели, имеют и будут иметь место, пока существует человеческое общество. Они, как и семейные, экономические связи, появились намного раньше, чем юридические нормы. Последние не создают властеотношений, а используются для того, чтобы их формализовать, упорядочить, развить, охранять.

Административная деятельность предполагает доминирование, преобладание одной воли над другой, а часто и подчинение одного лица другому; она неразрывно связана с властью. В системе управленческих, административных связей субъекты, как правило, не равны, к тому же они выполняют разные социальные роли. Этого неравенства право не может и не стремится устранить. Воспринимая его как объективную необходимость, законодатель, регламентируя организацию и функционирование исполнительной (административной) власти, юридически оформляет такое неравенство, т. е. асимметрию прав и обязанностей субъектов. Этим объясняются особенности административно-правового метода регулирования.

В системе управления (осуществления административной деятельности) используются разные методы (способы) воздействия субъектов власти на граждан, организации, подчиненных (поощрения, принуждения, лицензирование и др.).

Главные признаки метода правового регулирования: каково устанавливаемое правовой нормой юридическое положение сторон (1); с какими юридическими фактами связывается возникновение, изменение, прекращение правоотношений (2); как определяются права и обязанности субъектов правоотношений (3) и как они защищаются (4).

Можно утверждать, что совместная деятельность разных субъектов может быть обеспечена двумя путями: путем использования власти, обеспечения преобладания одной воли и путем согласования, договора. Разумеется, возможно сочетание команды и договора, но это лишь использование различных методов регулирования поведения людей. Наибольшей спецификой, качественной определенностью обладают два существенно различных метода регулирования деятельности людей – *административно-правовой* и *гражданско-правовой*. Их сравнение позволяет лучше выяснить особенности каждого.

Административное право – юридическая форма, модель функционирования государственной администрации. Оно закрепляет юридическое неравенство, асимметрию прав и обязанностей субъектов властеотношений. Часто это связано с подчинением одной стороны другой, которое может быть линейным (связи типа «начальник – подчиненный») либо функциональным (связи типа «инспектор – поднадзорный»). Юридическое неравенство сторон (субъектов) обусловлено также их разными ролями и задачами. Даже у органов, должностных лиц, находящихся на одном уровне административной иерархии, не одинаковые права и обязанности. Например, различно правовое положение областного управления внутренних дел, областного комитета по управлению имуществом и областного финансового отдела. Не равны и полномочия инспекторов саннадзора, рыбоохраны и др. К тому же их правовое положение в разных ситуациях может изменяться. Например, преподаватель (он же водитель) и студент (он же инспектор ГИБДД).

Субъекты исполнительной (административной) власти наделены правом решать. Более того, субъекты исполнительной власти во многих случаях вправе применять самые разнообразные меры воздействия на других участников правоотношений. В частности, они могут потребовать объяснений, отложить рассмотрение дела, дать указания, отказать в просьбе, использовать средства административного или дисциплинарного принуждения.

Большинство административно-правовых отношений возникает в связи с какими-то событиями (например, истечение срока) или односторонними волеизъявлениями. Действиями, совершаемыми по воле одной стороны и влекущими юридические последствия, являются, например, приказ, предписание субъекта административной власти, решение о выдаче лицензии, постановление о наложении штрафа, жалоба, заявление гражданина или юридического лица.

Субъекты гражданского права, обладая диспозитивностью, во многих случаях сами выбирают, с кем и когда вступать в отношения. Заключая договоры, они сами определяют взаимные права и обязанности.

Иначе строится административно-правовое регулирование. Как правило, нормами права четко определяется, когда и между какими субъектами должны возникать правоотношения, каковы будут права и обязанности сторон. Так, отношения граждан, связанные с получением прав на управление транспортными средствами, возникают при заранее определенных обстоятельствах, с конкретными органами исполнительной власти. При этом права и обязанности сторон четко закреплены юридической (административно-правовой!) нормой. Точно так же в определенные сроки, по определенной форме и определенным адресатам организации должны направлять статистические данные, отчеты, справки, декларации.

При возникновении споров между участниками гражданско-правовых отношений они вправе обратиться за помощью к третьей, незаинтересованной стороне – суду. Санкции, которые применяются к виновной стороне, чаще всего являются правовосстановительными (взыскание убытков и т. п.) и используются в интересах пострадавшего. Существующие в административно-правовых отношениях права и интересы тоже могут защищаться в судебном порядке. Но в основном права участников таких отношений обеспечиваются, споры между ними решаются в административном порядке: субъектом власти, который был (является) стороной административного правоотношения, вышестоящим или иным органом исполнительной власти.

Естественным продолжением названного неравенства сторон является то, что у невластной стороны имеются скудные возможности для защиты своих прав своими действиями, т. е. для самозащиты. С неправомерными действиями субъектов власти граждане, организации могут бороться чаще всего только путем подачи жалоб (исков и других обращений граждан) в компетентные государственные органы.

Административно-правовое регулирование предполагает, что субъекты власти, как правило, в одностороннем порядке решают, а невластные субъекты вправе обжаловать такие решения.

Гражданско-правовой метод характеризует и «особенность принуждения в гражданском праве... Принудительные меры являются здесь преимущественно средствами защиты конкретных субъективных прав... Использование принуждения в целях защиты субъективных прав позволяет сконструировать само требование о применении принуждения как права потерпевшего лица, субъекта, нуждающегося в защите⁷». А принуждение по административному праву осуществляется в публичных интересах (1), чаще всего по инициативе субъектов государственной исполнительной власти (2), для защиты норм всех отраслей российского права (3).

Еще раз подчеркнем: *особенности предмета обуславливают специфику* метода регулирования. Административное право закрепляет юридическое неравенство субъектов, право носителей административной власти во внесудебном порядке воздействовать на граждан и организации. Но в наше время административно-правовое регулирование властеотношений обеспечивает внедрение в сферу администрирования демократических начал.

⁷ Яковлев В. Ф. Экономика, право, суд. – М., 2003. – С. 53, 257.

Участники управленческих отношений выступают как субъект и объект воздействия. Их правовое опосредование превращает обе стороны в субъектов правоотношений, носителей определенных прав и обязанностей, закрепленных правовой нормой. И властвующий уже не вправе делать «что левая нога захочет», выдавая свой каприз, административную импровизацию за государственную мудрость, а подвластному не нужно упрашивать «дать слово молвить».

Закрепляя демократические начала формирования исполнительной власти и контроля за ее деятельностью, рациональные формы управленческого труда, разнообразные права граждан и частных организаций, процедуры решения дел, разрешения споров с исполнительной властью и многое другое, современное административное право придает властеотношениям цивилизованный характер, способствует развитию в них начал законности, справедливости, демократии. «Одинаковое подчинение закону и суду ставит должностных лиц и граждан на общую юридическую плоскость. Должностное лицо может быть наделено бо́льшими правами, нежели гражданин, но перед законом они становятся принципиально равными»⁸.

Благотворное влияние правового опосредования властеотношений состоит также в том, что современное право внедряет в административную деятельность не свойственные ей в прошлом способы воздействия: договоры, рекомендации, конкурсы и др. Безусловно, главным методом, который используется при правовом регулировании административной деятельности, был и остается административно-правовой. Но наряду с ним право в условиях демократии применяет при регулировании административно-правовых отношений средства, близкие к гражданско-правовому методу. Оно обязывает органы государственной власти заключать административные договоры (контракты о военной службе и др.), проводить конкурсы, поощрять, разрабатывать рекомендации, информировать граждан, оказывать содействие и т. д.

2.3 Система административного права

Наряду с предметом и методом регулирования третьей особенностью самостоятельной отрасли права является ее целостность, системность, структура. Эта особенность довольно четко прослеживается в административном праве. Единый предмет и единственный метод правового опосредования реальных общественных отношений предопределили взаимосвязь образующих отрасль юридических норм.

Административное право – целостная система правовых норм, которые объединяют предмет, цели, принципы, метод регулирования.

Эти нормы должны быть согласованы друг с другом, опираться на единые принципы, использовать единую терминологию. К **основным принципам** отрасли можно отнести: эффективность, законность, гуманизм, федерализм, взаимную ответственность государства и личности⁹. Внутри отрасли четко прослеживается субординация норм разной юридической силы, общих и специальных. А в целом отрасль создает специфический – административно-правовой режим регулирования общественных отношений.

Административное право принадлежит к числу публичных отраслей, поэтому его общеотраслевой режим носит публично-правовой характер. Это означает прежде всего опосредование, защиту публичных, т. е. общественных, интересов. Ранее деятельность государства по осуществлению публичных интересов, ведению дел была абсолютизирована, коллективное довлело над индивидуальным. В настоящее время подход к целям и задачам

⁸ Елистратов А.И. Должностное лицо и гражданин // Вопросы административного права. – М., 1916. – С. 80.

⁹ Подробнее о принципах административного права см.: Корнеев А.П. Административное право России. – М., 1996. – С. 32–35.

административного права коренным образом поменялся. Отправным пунктом здесь выступают положения ст. 2 Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». И теперь среди задач публичной исполнительной власти на передний план выходят задачи по закреплению, соблюдению, содействию в реализации и защите прав и свобод человека.

На первый взгляд существует дуализм целевых установок административного права: с одной стороны, эффективность деятельности исполнительной власти, с другой – реализация, защита прав и свобод лиц. Но на самом деле именно состояние реализации, защиты прав и свобод граждан и есть показатель эффективности функционирования власти.

Основные цели административного права можно определить так:

- 1) создание условий для реализации гражданами, их объединениями прав и свобод, осуществление которых связано с функционированием исполнительной власти;
- 2) создание условий для эффективной деятельности административной (исполнительной) власти;
- 3) правовое обеспечение демократических начал в деятельности публичной администрации;
- 4) создание условий для развития экономики, материальной базы существования общества и всех его институтов;
- 5) обеспечение безопасности страны, организаций, граждан, в том числе защиты граждан и общества от административного произвола, коррупции, от злоупотреблений, небрежности, некомпетентности, своеволия публичной исполнительной власти.

Для существования и развития граждан и государства очень важно, как административно-правовое регулирование способствует достижению названных целей. Например, нужно защитить бизнес от чрезмерного администрирования, граждан – от произвола милиции.

Система административного права делится на общую и особенную части. *Общая* включает в себя общие для государственной администрации регулятивные и охранительные нормы и нормы, регулирующие административное судопроизводство. Она, в свою очередь, делится на две группы норм: общерегулятивные и общеохранительные. *Особенная* часть состоит из специальных регулятивных и охранительных норм права, которые действуют в отдельных сферах функционирования публичной исполнительной власти.

Каждая из частей включает в себя *несколько административно-правовых институтов*.

Общая часть охватывает две группы институтов:

Первая группа состоит из институтов, регулирующих административно-правовой статус:

- граждан (индивидуальных субъектов права);
- органов и государственных служащих;
- государственных организаций;
- частных организаций;
- а также определяющих формы и методы воздействия на них государственных исполнительных органов.

Вторая группа включает институты:

- обеспечивающие законность деятельности публичной исполнительной власти;
- регулирующие:
- принуждение по административному праву;
- административное судопроизводство.

Особенная часть административного права подразделяется на *три подотрасли, объединяющие институты*, регулирующие:

- 1) административно-политическую деятельность по обеспечению безопасности граждан, организаций, государства;
- 2) административно-хозяйственную деятельность государственной исполнительной власти;
- 3) социально-культурную деятельность, осуществление социальных программ государственной исполнительной властью.

Административное право – одна из самых объемных и сложных отраслей правовой системы России. Это предопределено ее предметом, большим числом и разнообразием организационных отношений с участием государственной администрации. Руководство обороной и руководство образованием значительно отличаются друг от друга, точно так же как организация дорожного движения и работа с личным составом государственных органов, порядок наложения штрафов и процедура лицензирования приватизации. А для юридического опосредования такого разнообразия нужно множество разных административно-правовых норм.

Нет ни одной сферы жизни общества, в которой не участвовала бы государственная администрация. Более того, в ряде сфер, например в обороне, государственной безопасности, охране общественного порядка, здравоохранении, образовании, ее роль является решающей. И хотя сокращается значение административно-правового регулирования в сфере экономики, хотя договорные, гражданско-правовые отношения все более широко используются в системах образования, здравоохранения и даже при комплектовании вооруженных сил, тем не менее роль исполнительной власти, административного права в этих областях по-прежнему велика. Для повышения эффективности и законности деятельности государственной администрации в различных многочисленных сферах общественной жизни требуется большое количество административно-правовых норм.

Административное право – чрезвычайно важная отрасль права для России, так как в нашей стране велика роль государственной администрации. От его состояния в немалой степени зависит построение аппарата государственной исполнительной власти, эффективность и законность ее функционирования, возможность реализации гражданами многих прав.

Административное, конституционное (государственное), гражданское и ряд других отраслей права являются фундаментальными, профилирующими частями правовой системы, все вместе они образуют ее ядро. Как фундаментальная отрасль административное право имеет свой специфический и единый метод регулирования, определенный и достаточно строго выдержанный режим. В нем содержится исходная правовая материя, которая в той или иной степени используется в ряде других отраслей: финансовом, земельном, экологическом, таможенном праве.

Нормы, регулирующие системы административных органов, процесс административной деятельности, административно-правовое принуждение, обслуживают многие отрасли права. И эти отрасли активно используют административно-правовые понятия органа исполнительной власти, государственной службы, административной ответственности и многие другие.

Глава 3. МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

3.1 Нормы административного права

Любая отрасль права состоит из юридических норм, представляя собой их организованную совокупность. Первичными «кирпичиками» административного права, «клеточками», на базе которых формируется система отрасли, являются административно-правовые нормы.

Административно-правовые нормы можно понимать как установленные или санкционированные субъектами публичной власти правила, регулирующие отношения, возникающие в сфере деятельности государственной исполнительной власти и осуществления административного судопроизводства.

Правовая норма содержит правило, модель должного поведения (диспозицию) при наличии определенных условий (гипотезы). Каждая норма органично включена в отраслевую систему, вне которой она действовать не может. Например, устанавливающая ответственность за мелкое хулиганство норма действует только «в связке» с нормой, которой предусмотрено, что к административной ответственности привлекаются лица, достигшие к моменту совершения проступка 16-летнего возраста, а также с нормами, определяющими, кто рассматривает такие дела, обязывающими составить протокол о проступке и т. п.

Огромное множество разнообразных административно-правовых норм можно разделить на **виды по самым разным критериям**. Применим для группировки наиболее важные для понимания этих норм критерии – их сущность, содержание, формы и пр.

По целевому назначению административно-правовые нормы делятся на регулятивные – содержащие правила созидательной, нормальной деятельности, и охранительные – призванные обеспечить защиту, охрану урегулированных юридическими нормами отношений. И тогда административное право можно рассматривать как комплекс, состоящий из норм, регламентирующих созидательную деятельность исполнительной власти («активной администрации») и ее охранительную деятельность («пассивной администрации»).

По содержанию различают нормы материальные (определяющие права и обязанности субъектов правоотношений) и процессуальные (закрепляющие порядок, процедуры осуществления власти, прав и обязанностей). Если уголовное право уже давно существует отдельно от уголовно-процессуального, то в рамках административного права органично связаны две части: материальное административное право и административно-процессуальное право.

По методу воздействия на поведение субъектов можно выделить нормы обязывающие, запрещающие, ограничивающие, уполномочивающие, рекомендуемые, поощряющие.

Критерий предела действия норм (по территории, кругу лиц) позволяет отделить общеобязательные нормы от внутриаппаратных. В числе общеобязательных нормы федеральные, субъектов Федерации. Внутриаппаратные бывают общеаппаратными, межведомственными, ведомственными, локальными (действующими в пределах отдельной организации).

Юридическая сила норм зависит от вида власти, к которой они принадлежат (законодательная, исполнительная, судебная), и от положения тех органов, которые приняли акты, содержащие нормы. Иными словами, *иерархия норм отражает иерархию органов, их принявших*. Кроме того, различают нормы законодательные и подзаконные. Последние могут

содержаться в указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, приказах и постановлениях ведомственных органов, постановлениях глав администраций. А решения Конституционного и других высших судов страны имеют бо́льшую юридическую силу, чем подзаконные акты и даже законы.

По субъектам (адресатам) различаются нормы, регулирующие деятельность государственных организаций и их работников, негосударственных организаций и граждан, а также разных иных субъектов.

Преобладающее число норм действует в нормальных условиях. Но наряду с ними существуют нормы, которые вступают в силу в чрезвычайных, форс-мажорных обстоятельствах. А значит, есть нормы обычные и экстраординарные (о мобилизации, военном положении и т. д.).

Реализация норм административного права есть сознательный процесс претворения в жизнь властной воли его субъектами. Это выражается в поведении субъекта в соответствии с требованиями указанных норм.

В юридической литературе различают **формы (способы) реализации норм**:

1) *исполнение* заключается в активных действиях субъектов права по выполнению обязанностей, предписаний, содержащихся в норме;

2) *соблюдение* состоит в воздержании субъекта от совершения запрещенных действий; от предыдущей формы отличается пассивным поведением субъекта;

3) *использование* означает, что субъект сам принимает решение, воспользоваться или нет предоставленным ему правом (например, на жалобу);

4) *применение* означает принятие компетентным субъектом власти индивидуального юридически властного решения (акта) на основе действующей нормы. Применение административно-правовых норм является важнейшей правовой формой деятельности публичной администрации, которая осуществляется путем принятия правоприменительных административных актов.

Субъектами исполнительной власти довольно часто используется *нормативное применение права*. Суть его в том, что на базе нормативного правового акта более высокой юридической силы принимается конкретизирующий его нормативный правовой акт. Так, нередко постановления Правительства РФ издаются на основе закона; закон и постановление конкретизируются инструкцией министерства.

3.2 Действие административно-правовой нормы во времени

Вопрос о действии правовой нормы во времени имеет очень большое практическое значение. От его правильного решения довольно часто зависит, какая норма – новая или старая – будет применяться к конкретным отношениям.

Чтобы определить временные рамки действия нормы, нужно выяснить: 1) когда она начала действовать; 2) на какие отношения она распространяется.

По общему правилу федеральный конституционный закон, федеральный закон, закон субъекта Федерации (а значит, и содержащиеся в нем нормы) вступает в силу через 10 дней после официального опубликования, если законодатель не установит иной срок. Нередко оговаривается разное время начала действия разных норм (статей, пунктов), содержащихся в одном законе.

Нормы, содержащиеся в актах Президента и Правительства РФ, вступают в силу по истечении семи дней после опубликования в «Собрании законодательства Российской Федерации», «Российской газете», если не установлен иной срок.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и законные интересы граждан или носящие межведомственный харак-

тер, подлежат государственной регистрации в Минюсте России, после чего должны быть официально опубликованы в «Российской газете» и «Бюллетене нормативных актов» (если иное не предусмотрено законодательством) и вступают в силу со дня опубликования или с указанной в акте даты после дня опубликования.

Акты иных органов исполнительной власти по общему правилу вступают в силу немедленно, если в них или в других актах не обозначен иной срок.

Таким образом, *норма административного права начинает действовать*:

- 1) на основе общего правила (через 10, 7 дней после опубликования, немедленно);
- 2) со специально названного срока.

Как решается вопрос о пределах действия новой нормы? Можно различать три варианта пределов действия норм на отношения:

1) *перспективное* – на факты, отношения, возникшие после вступления ее в силу (например, норма, усиливающая наказание, изменяющая правила приема на службу);

2) *немедленное* – на вновь возникшие и ранее возникшие правоотношения, но с даты вступления ее в силу;

3) *с обратной силой* – на вновь возникшие отношения и на правоотношения, которые возникли до ее вступления в силу, но с более ранней даты (например, норма, которая устраняет, смягчает ответственность).

Когда прекращается действие нормы? Здесь тоже нужно знать дату ее отмены и также то, полностью она прекратила действие или нет. Иными словами, установив дату отмены, следует еще уточнить, полностью или частично она перестала действовать.

Относительно установления предела прекращения действия старой нормы возможны три варианта. Она: 1) переживает себя, если продолжает регулировать отношения, которые возникли на ее основе, и после даты вступления в силу новой; 2) немедленно с даты утраты ею силы прекращает действие на все отношения, которые ранее регулировала; 3) досрочно прекращает действие на правоотношения, которые раньше регулировались ею, а впоследствии стали регулироваться новой нормой с обратной силой.

При таком понимании обратная сила нормы – это ее ревизионная сила, что предполагает пересмотр (ревизию) урегулированных в соответствии с действовавшей ранее нормой прав и обязанностей. Норма обратного действия обязывает пересмотреть правоприменительные акты о размере выплат, признании права собственности и т. д. Когда речь идет о выплатах, обратная сила означает перерасчет за прошлое время. Если же акт о размере выплат (пенсий, зарплаты, стипендий и т. д.) изменяет их лишь со дня вступления в силу новой нормы – это ее немедленное действие.

Как пример *переживания старой нормы* можно назвать:

1) сохранение прежнего размера заработной платы после вступления в силу новой нормы, которая уменьшила должностной оклад;

2) применение старой нормы с более мягкой санкцией уже после ее отмены за правонарушение, совершенное до вступления в силу новой нормы.

Соотношение пределов действия по времени старой и новой норм может быть выражено так:

Новая норма	Старая норма
1) перспективное действие	1) переживание
2) немедленное действие	2) немедленное прекращение действия
3) обратное действие	3) досрочное прекращение действия

3.3 Виды источников норм административного права

Юридические нормы нуждаются во внешних формах выражения. Они должны быть оформлены так, чтобы с ними могли ознакомиться люди, которым они адресованы. Нормы права в виде статей, пунктов, параграфов и т. п. включаются в акты государственных и муниципальных органов. Такие акты, если они содержат правовые нормы (устанавливают новые, изменяют, отменяют старые нормы), становятся источниками права, внешними формами его выражения.

Источниками административного права являются акты государственных органов, в которых содержатся административно-правовые нормы. **Важнейшей особенностью рассматриваемой отрасли права** (наряду с ее предметом, методом, системой) является *разнообразие и множество источников юридических норм*. Это детерминировано предметом отрасли: разнообразием и большим числом административных (управленческих) отношений, необходимостью своевременного юридического опосредования социальных процессов, объективной потребностью децентрализации исполнительной власти.

Для правовой регламентации ее деятельности нужно большое число законов и еще большее число конкретизирующих их подзаконных нормативных актов.

Существует значительное количество чисто административно-правовых источников. Наряду с ними действует много «смешанных», многоотраслевых, в которых одновременно могут содержаться нормы разных отраслей права (например, административного и трудового, административного и гражданского).

Все источники российского административного права можно разделить *на два типа по признаку, от кого они исходят* (т. е. кто их принял). Это:

акты российских органов государственной власти;

акты, принятые без участия или с участием российских органов публичной власти.

Очевидно, что количественно преобладают и наиболее разнообразны *акты первого типа*. Среди них можно выделить такие *разновидности (классы) актов российских органов*, как:

акты, принятые на основе референдума, и акты законодательных органов;

акты Президента РФ;

акты исполнительных органов государственной власти, а также акты органов государственной власти и государственных учреждений, не отнесенных Конституцией РФ ни к одному из трех видов государственной власти (Банка России, прокуратуры Российской Федерации);

федеративные и административные договоры;

акты правосудия.

Фактически источниками административного права могут быть акты органов публичной власти, существующие в Российской Федерации. Локальные административно-правовые нормы могут содержаться в актах руководителей представительных и судебных органов,

прокуроров, руководителей публичных предприятий, учреждений, строевых подразделений.

Все чаще источниками административного права становятся *акты правосудия*. Они могут влиять на систему норм двумя способами. Во-первых, признавая незаконными или неконституционными действующие нормы и тем самым прямо или косвенно отменяя, изменяя их (*судебный нормоконтроль*). Во-вторых, в тех случаях, когда законом установлено, что решения определенных судов являются обязательными для судов той же или низшей инстанции (*судебный прецедент*).

В России акты правосудия не считаются правовыми прецедентами. Суды осуществляют нормотворчество путем признания действующих норм не соответствующими нормам, имеющим более высокую юридическую силу, а потому недействующими.

К *актам второго типа* относятся:

акты органов государственной власти бывшего СССР. Их количество с каждым годом уменьшается, и только очень небольшая группа продолжает еще действовать (так, до 2006 года действовал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 октября 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»);

акты международных органов: ООН, Совета Безопасности, Европейского Суда по правам человека и др. В связи с тем что наша страна стремится расширять и углублять свое сотрудничество с международными организациями, количество таких актов будет расширяться;

международные договоры. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». В них, например, могут содержаться нормы о безвизовом пересечении границ, о порядке выдворения иностранных граждан с территории России, о борьбе с терроризмом.

3.4 Система источников административного права

Все действующие источники административного права образуют целостную, самоуправляемую систему, изменять которую вправе многие субъекты. Признак, лежащий в основе этой совокупности, – наличие в каждом из них действующих норм административного права.

Нередко систему источников административного (финансового, семейного и других отраслей) права называют административным (финансовым, семейным) законодательством. Это некорректно.

Нормы административного права содержатся не только в законах, но и в подзаконных актах. Административное законодательство следует понимать как систему законов, в которых имеются нормы административного права. *А всю совокупность действующих источников данной отрасли права можно назвать системой источников административного права, ядро которой образует административное законодательство.* В этом первая особенность означенной системы, резко отличающая ее от системы источников уголовного права.

Система источников административного права огромна по числу входящих в нее источников. Это объясняется прежде всего универсализмом и иными особенностями государственной исполнительной власти, что требует большого числа федеральных и региональных, материальных и процессуальных, регулятивных и охранительных, общих и внутриаппаратных норм, регулирующих деятельность государственной администрации во многих сферах общественной жизни. В этом нетрудно убедиться, ознакомившись с классификато-

ром правовых актов, утвержденным Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511¹⁰, в котором отсутствует раздел «Административное право», а соответствующие источники распределены по разделам законодательства об административных правонарушениях, о государственной службе, об обороне, о безопасности, транспорте и связи, об охране общественного порядка и по другим разделам классификатора. Заметим, в классификаторе так же некорректно используется сам термин «законодательство» – ведь речь идет о системе источников соответствующих норм, в которую входят даже ведомственные инструкции.

Административное право мобильно, изменчиво. В систему административно-правовых норм часто вносятся изменения новыми источниками, а старые источники отменяются и (или) изменяются. Нестабильность отрасли обусловлена многими объективными факторами: на предметную, универсальную, организующую деятельность государственной администрации непосредственно влияют экономика, политика, и это влияние усиливается в условиях проведения реформ. Наряду с ними на нестабильность отрасли воздействуют субъективные факторы: ошибки, политические пристрастия тех, кто готовит, принимает акты, содержащие нормы административного права. Кроме того, в систему источников административного права входит много подзаконных актов, которые несложно отменить, изменить новому Правительству, вновь назначенному министру, губернатору.

Система источников административного права (а следовательно, и административно-правовые нормы) *не систематизирована и тем более не кодифицирована*. Наличие большого числа источников разной юридической силы, принятых в разное время, – объективный факт, который отрицательно сказывается на состоянии систематизации отрасли. Единого административного кодекса нет, и его невозможно создать. Прежде всего потому, что нельзя в один акт включить столь огромное число норм, которого требует правовое регулирование деятельности государственной и муниципальной администрации. К тому же кодификация означала бы чрезмерную централизацию и концентрацию правотворчества, а значит, лишение возможности административного правотворчества федеральных органов исполнительной власти, органов субъектов Федерации. Полная кодификация административного права означала бы нарушение ст. 72 Конституции РФ и повлекла бы за собой паралич деятельности публичной исполнительной власти.

Совершенствовать систему административно-правовых актов необходимо по следующим основным направлениям:

- 1) улучшение качества, взаимосвязи правовых норм;
- 2) повышение роли законов в регулировании прав граждан, в формировании и функционировании государственной администрации;
- 3) устранение пробелов в административно-правовом регулировании.

3.5 Понятие и виды административно-правовых отношений

Административно-правовые отношения – это урегулированные нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности публичной исполнительной власти и осуществления административного судопроизводства.

¹⁰ Все упоминаемые в данном учебнике нормативные правовые и судебные акты рассматриваются в действующей редакции, кроме особо оговоренных случаев. Со всеми изменениями и дополнениями, внесенными в них, равно как и с источниками их опубликования, можно ознакомиться в справочно-правовых системах типа «Гарант», «КонсультантПлюс» и др.

Административно-правовые отношения являются разновидностью правоотношений вообще, поэтому они обладают всеми свойственными им общими признаками. В то же время они *имеют свои особенности*, и важнейшие среди них:

обязанности и права сторон этих отношений связаны с деятельностью публичной администрации и с осуществлением административного судопроизводства;

в этих отношениях, как правило, одной из сторон выступает субъект административной власти;

данные отношения чаще всего возникают по инициативе одной из сторон;

в случае нарушения административно-правовой нормы нарушитель несет ответственность перед государством;

разрешение споров между сторонами, как правило, осуществляется в административном порядке (хотя за последние годы все больше таких споров рассматривается судами).

Административные правоотношения весьма разнообразны.

В зависимости от целей деятельности отношения могут быть регулятивными или охранительными, наиболее известная разновидность последних – деликтные.

По составу участников правоотношения могут быть внутриаппаратными и внеаппаратными. В первом случае обязательный субъект (носитель административной власти) вступает в отношения с другими звеньями аппарата (органами, служащими и др.). Во втором случае обязательный субъект взаимодействует с гражданами, частными организациями, государственными и муниципальными предприятиями, учреждениями.

Большая часть административных правоотношений – властеотношения (вертикальные), но в некоторых из них власть не присутствует (горизонтальные). Горизонтальные отношения были и в прошлом, а с 90-х годов XX в. их становится все больше. Разновидности таких отношений – это например, действия нескольких органов по подготовке и изданию совместного решения, соглашения (административные договоры) между ними по организационным вопросам.

3.6 Структура административного правоотношения

Административное правоотношение имеет свой состав (структуру). Его элементами являются содержание, объект (то, по поводу чего возникли отношения) и субъекты (участники).

В содержании правоотношения различают две стороны – материальную (поведение субъектов) и юридическую (субъективные юридические права и обязанности).

По поводу *объекта правоотношения* в юридической литературе существуют разные мнения. Одна группа авторов в качестве единственного объекта любого правового отношения признает действия, поведение людей¹¹, другие выделяют объект имущественных отношений, т. е. предмет (материальные предметы и вещи), и объект неимущественных отношений (действия, поведение людей)¹².

Представляется, что при анализе следует учитывать *наличие непосредственных и опосредованных объектов отношений*. Право, власть непосредственно воздействуют на волю, сознание людей, а через них на их действия, поведение. Непосредственным объектом административных правоотношений является волевое поведение человека, его деяния. А через управляемые деяния оказывается влияние на процессы, на материальные предметы, информацию, продукты духовного творчества.

¹¹ См.: Козлов Ю.М. Административные правоотношения. – М., 1976; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М., 1974.

¹² См.: Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. – М., 1955. – С. 119–120; Петров Г.И. Советское административное право: Часть общая. – Л.: ЛГУ, 1961. – С. 85–86 и др.

Субъектом права является участник общественных отношений, которого юридическая норма наделила правами и обязанностями. Он обладает двумя признаками: во-первых, социальным – участие в общественных отношениях в качестве обособленного, способного вырабатывать и осуществлять единую волю, волящего, персонифицированного субъекта; во-вторых, юридическим – признание правовыми нормами его способности быть носителем прав и обязанностей, участвовать в правоотношениях.

В науке административного права можно говорить *об индивидуальных и коллективных субъектах*.

С понятием «гражданин» связана определенная совокупность прав и обязанностей. Но индивид (гражданин) может быть и государственным служащим, и студентом, и водителем, и поднадзорным, т. е. иметь различный круг прав и обязанностей, предусмотренных административно-правовыми нормами. Эти наслоения на правовой статус граждан рассматриваемый термин отразить не может. Поэтому лучше назвать эту группу индивидуальными субъектами административного права или физическими лицами.

Понятие «гражданин» отражает их общую административную правосубъектность, а понятия «студент», «военнослужащий», «водитель» – специальную. Государственный служащий, студент, безработный, водитель и т. п. – это индивидуальные субъекты (физические лица), которые, будучи гражданами, в то же время имеют статус служащего, студента, безработного и т. п.

Что касается другой группы субъектов, то кроме организаций она включает и их структурные подразделения (цех, отделение связи, факультет), и сложные некоммерческие организации (банковская группа, противопожарная служба и т. д.). Поэтому называть второй тип субъектов административного права коллективными предпочтительнее, поскольку такое название более точно отражает состав этой общности и критерий классификации. Например, факультет, таможенный пост, призывная комиссия не являются юридическими лицами, организациями, но обладают административной правосубъектностью.

Нередки случаи, когда пытаются отождествить понятия «коллективный субъект» и «юридическое лицо». Но между этими понятиями много различий. Во-первых, первое шире второго, оно охватывает намного больше субъектов. Во-вторых, когда речь идет о коллективном субъекте, имеется в виду административно-правовая правосубъектность, а когда речь идет о юридическом лице – гражданско-правовая, имущественная право- и дееспособности. Правда, из этого правила имеются исключения: меры административно-правового принуждения (штраф, отзыв лицензии, арест имущества и др.) применяются и к юридическим лицам.

Возникает вопрос: к какому типу субъектов следует отнести должностное лицо? Осуществляя свои полномочия, оно действует не как индивид, а как орган, представитель организации. И его действия влекут юридические последствия для организации, они должны быть признаны действиями организации. Субъектом правоотношений выступает организация, а должностное лицо действует от ее имени.

Значительно реже возникают ситуации, когда неисполнение должностным лицом своих обязанностей, злоупотребление правами является должностным правонарушением, за которое виновный именно как должностное лицо привлекается к уголовной или административной ответственности. В этом случае оно становится индивидуальным субъектом уголовно-правовых или административно-правовых отношений. Но в таких отношениях виновный не является должностным лицом (субъектом власти), он лишь несет ответственность за деяния, которые совершил ранее как должностное лицо.

Важной особенностью административного права является его **полисубъектность**, т. е. наделение правосубъектностью очень большого круга участников общественных отношений. Это обусловливается разнообразием регулируемых отраслью связей и политикой госу-

дарства, направленной на легализацию, предоставление права участия в административных отношениях разнообразным объединениям индивидов. Система субъектов административного права сложнее системы субъектов любой другой правовой отрасли.

Административная правосубъектность состоит в том, что она, во-первых, закрепляет различие в правовом положении субъектов и, во-вторых, связана с административной деятельностью, с участием в ней в качестве субъекта или объекта организационного воздействия.

Для коллективных образований административная правосубъектность зачастую носит первичный характер, административная легализация (регистрация, лицензирование) организации, структурного подразделения служит предпосылкой для возникновения у них гражданско-правовой, финансовой и иных видов отраслевой правосубъектности.

Глава 4. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИИ – ОТРАСЛЬ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ И НАУЧНАЯ ДИСЦИПЛИНА

4.1 Предмет и задачи науки административного права

Если административное право как отрасль права, система юридических норм регулирует действия разных субъектов, то наука административного права изучает, анализирует, систематизирует нормы, выявляет их роль и качество. Итоги научных исследований отражаются не в нормах, а в научных выводах, обобщениях, предложениях. Формами реализации научных достижений являются научные доклады, статьи, книги, учебники.

Наука российского административного права – важнейшая отрасль правоведения. Ее назначение предопределено ролью в российской действительности государственной администрации, норм административного права.

Предметом изучения науки административного права являются общественные отношения, которые возникают при формировании и функционировании государственной администрации, административного судопроизводства, и система регулирующих их административно-правовых норм.

У административно-правовой теории, как у всякой отраслевой юридической науки, более широкий предмет, чем у отрасли права.

Во-первых, наука обязана изучать и нормы, и соответствующие им общественные отношения, выявлять качество тех и других, анализировать влияние норм на социальные процессы, особенности их реализации.

Во-вторых, научный анализ административно-правовых явлений предполагает изучение их динамики, их прошлого, выявление процессов их развития.

В-третьих, наука обязана «заглядывать» в будущее, разрабатывать рекомендации по совершенствованию структуры и деятельности государственной администрации, системы административно-правового регулирования, административного судопроизводства. В настоящее время первостепенное значение имеет разработка проблем улучшения административно-правового обеспечения реализации и защиты прав граждан, государственного регулирования экономических отношений в условиях существования частной собственности.

В-четвертых, наука призвана выявлять наиболее существенные признаки, связи административно-правовых явлений, принципы их функционирования.

Как пишет профессор К.С. Бельский, нормы – это непосредственный, сегодняшний материал науки административного права, но свой настоящий смысл они «получают благо-

даря тому, что вырастают, подобно листьям на ветвях дерева, из общих категорий, на которых держатся, и исчезают...».

Система науки административного права включает не только знания о действующих нормах, но «также знания о наиболее общих категориях (понятиях) административного права: предмете, методе, системе и принципах административного права об исполнительной власти, ее признаках и функциях...»¹³.

В предмете науки административного права можно выделить такие части:

- 1) административно-правовые категории;
- 2) действующие и отмененные нормы административного права;
- 3) анализ практики реализации норм административного права;
- 4) система рекомендаций по совершенствованию правовых норм, практики их реализации, а также используемых научных категорий.

Такие рекомендации могут касаться других отраслей права и даже общеправовых категорий.

В самом общем виде *задачи* (функции) *российской науки административного права* можно сформировать так:

теоретическая – способствовать развитию юридической науки, общей теории социального управления;

прикладная – разрабатывать рекомендации по совершенствованию правового регулирования, деятельности государственной администрации, административного судопроизводства, создавать необходимые условия для изучения административно-правовых явлений (подготовка учебников, монографий, статей и т. п.), пропагандировать правовые знания;

воспитательная – способствовать развитию необходимых навыков, подходов, принципов поведения у граждан, служащих, понимания ими необходимости государственного регулирования социальных процессов, необходимости реализации административно-правовых обязанностей, нетерпимости к их нарушениям, к коррупции.

Административно-правовая доктрина тесно связана с другими ветвями древа юридической науки. Она активно использует положения и понятия, выводы и предложения общей теории государства и права, конституционного и других отраслей права и, в свою очередь, обогащает их своими творческими достижениями (об исполнительной власти, ее правотворчестве, методах деятельности, об административном принуждении и т. д.). В исследовании правовых институтов административное право как сравнительно молодая наука опирается на достижения более старых, более специализированных наук. Так, в решении вопросов административной ответственности используются положения науки уголовного права; вопросов метода регулирования, административного договора – науки гражданского права; вопросов государственной службы – трудового права и т. д. Административно-правовые исследования способствуют развитию наук финансового¹⁴, экологического, муниципального права. Следует упомянуть и о полезном взаимодействии административно-правовых исследований с исследованиями по трудовому, семейному и другим отраслям юридической науки.

4.2 Развитие науки административного права в России

Эта наука сравнительно молодая. В ее развитии на территории России можно выделить **три этапа**: имперский (дореволюционный), советский (постреволюционный) и российский (современный).

¹³ Бельский К.С. О предмете и системе науки административного права // Государство и право. – 1998. – № 10. – С. 21, 23.

¹⁴ См., напр.: Асадов А.М. Административно-правовой статус Банка России. – Екатеринбург, 1999.

В *дореволюционной России* первые публикации по вопросам деятельности государственной администрации появились во второй половине XVIII века, но специальная отрасль правовой науки сформировалась только через сто лет – в конце XIX, а особенно в начале XX века. Называлась она в то время полицейским правом. Большое внимание российские полицейисты уделяли организации государственной администрации в условиях монархии, охране общественного порядка («полицейской» деятельности).

В последние предреволюционные годы ученые много внимания уделяли реализации и защите прав подданных Российской империи. Работы И.Е. Андреевского, Н.Н. Белявского, В.М. Гессена, В.Ф. Дерюжинского, А.И. Елистратова, В.Н. Лешкова, И.Т. Тарасова были широко известны в дореволюционной России, немало полезного в них найдет и современный читатель.

После революции 1917 года в условиях диктатуры пролетариата, руководящей роли коммунистической партии науку административного права дважды, в 1918–1921 и 1929–1938 годах, «закрывали» (прекращали исследования и преподавание). Она была первой из наук, подвергшихся большевистским репрессиям. Затем ее судьбу разделили генетика, кибернетика, социология. Общее, что характерно для «репрессированных» отраслей знаний, – они основывались на достижениях ученых западных стран, а потому не соответствовали взглядам руководства КПСС, узурпировавшего государственную власть в стране.

В первые годы Советской власти появились работы А.И. Елистратова, И.Н. Ананова, М.Д. Загряцкова, В.Л. Кобалевского и ряда других административистов, которые пытались объяснить советскую действительность с позиций административно-правовой доктрины.

Репрессии и война задержали развитие советской науки административного права. Но в конце первой половины XX века начался быстрый рост административно-правовых исследований и публикаций. Работы И.И. Евтихьева, С.С. Студеникина, Г.И. Петрова, Ц.А. Ямпольской и других советских административистов второго поколения заложили основы науки советского административного права.

В 60–80-х годах вопросы сущности, предмета административного права, административно-правовых норм и отношений плодотворно разрабатывали Ю.М. Козлов, А.П. Корнев, А.П. Шергин, Л.Л. Попов, В.А. Юсупов, И.И. Веремеенко и другие представители третьего поколения советских административистов. Проблемам государственного управления, органов и актов государственного управления посвятили свои труды Б.М. Лазарев, Р.Ф. Васильев, В.Г. Вишняков, В.С. Пронина, М.И. Пискотин, Ю.А. Тихомиров, А.П. Алехин, И.Л. Бачило, Н.Ю. Хаманева и др. Многие аспекты государственной службы глубоко освещены в работах В.М. Манохина, Ю.В. Розенбаума. Монографии А.Е. Лунева, В.И. Ремнева, Е.В. Додина, Н.Г. Салищевой, М.И. Еропкина, О.М. Якубы стали первыми в ряду работ по административной ответственности, обеспечению законности в деятельности государственного аппарата административной деликтологии. Большой вклад в развитие теории административного процесса внесли Н.Г. Салищев, В.Д. Сорокин, И.А. Галаган, В.А. Лория.

Явный недостаток в исследовании административно-правового статуса граждан в какой-то мере был устранен после опубликования трудов В.И. Новоселова. Очень полезными для науки административного права стали работы Г.А. Дороховой, М.С. Студеникиной, И.М. Чемакина и других административистов, в которых рассматриваются вопросы государственного управления отдельными сферами общественной жизни.

Итоги развития советской науки административного права в определенной степени были подведены в опубликованном в конце 70-х – начале 80-х годов шеститомнике «Советское административное право», а также принятием в 1984 г. первого Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

Советский этап развития науки административного права нельзя оценить однозначно. С одной стороны, она была проводником марксистско-ленинской идеологии, коммунисти-

ческих догм. В ней обосновывались идеи руководящей роли коммунистической партии, необходимости всестороннего государственного руководства всеми сферами общественной жизни, приоритета общественного над личным. С другой – усилиями целой плеяды советских административистов были разработаны многие аспекты организации и функционирования аппарата государственной администрации, механизма административно-правового регулирования. Были заложены основы теории административного процесса, административных актов, административной юстиции. А научные положения об административном принуждении, административной ответственности оправдали себя в практике правотворчества и правоприменения, они в основном соответствуют современной юридической науке.

Третий этап развития науки административного права начался в 1985 году. Распад СССР, крах КПСС, принятие новой Конституции РФ 1993 г., становление России на путь федерализма, повлекшие за собой политические и экономические реформы, реализация учения о разделении властей, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью и многое другое потребовали внесения существенных коррективов в науку о государственной администрации.

В регулировании административно-правовых отношений на первый план стали выступать законы. Изменился подход к государственной службе. Роль государственной администрации, административного права стала иной в связи с появлением частных организаций (1), уменьшением вмешательства государственных органов в деятельность государственных предприятий, учреждений (2), с возникновением муниципальных образований, муниципальной собственности муниципальных организаций (3).

На данном этапе развития теории административного права в книгах, статьях, учебниках, диссертациях разрабатываются новые проблемы административно-правового регулирования, административного процесса и др. В это время были опубликованы монографии «Исполнительная власть в Российской Федерации (проблемы развития)» (подготовлена коллективом авторов), «Служебное право» Ю.Н. Старилова, «Служба и служащие в Российской Федерации» В.М. Манохина, «Полицейское право» К.С. Бельского, работы Н.Ю. Хамановой и др. Большое число вновь изданных работ (Ю.П. Соловья, А.П. Шергина, И.Ш. Киясханова, В.Е. Севрюгина, Б.В. Россинского и др. авторов) посвящено проблемам административного принуждения, деятельности органов внутренних дел. Одновременно делаются попытки по-новому решить старые вопросы о предмете административного права, государственном регулировании экономики, защите прав граждан от неправомерных действий государственной администрации.

Новые реалии обязывают ученых рассматривать соотношение понятий «государственное управление» и «административная (исполнительная) власть», разные аспекты взаимоотношений федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственной администрации с муниципальной. После принятия федеральных законов «О государственной тайне», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О беженцах», «О статусе военнослужащих» административисты просто не вправе проходить мимо этих и многих других аспектов административного права.

В начале третьего тысячелетия можно ожидать бурного развития административно-правовой теории. Этот оптимизм основан на следующих реалиях.

Во-первых, в XIX и XX веках создан значительный задел в теории административного права, который следует плодотворно использовать.

Во-вторых, активизировались отношения с зарубежными административистами, достижения которых могут быть использованы в исследованиях российских административно-правовых реалий.

В-третьих, представители наук общей теории права, конституционного, гражданского и других отраслей юридической науки разработали многие важные для административно-правовой теории вопросы.

В-четвертых, исследователи могут использовать новые технические возможности для сбора и обработки информации.

В-пятых, деятельность государственной администрации стала более открытой: в средствах массовой информации, на пресс-конференциях и иными способами распространяются статистические данные и иные сведения о деятельности государственной администрации.

4.3 Административное право как учебная дисциплина

Термин «административное право» может означать и название соответствующей отрасли права, и название отрасли юридической науки, и название специальной юридической учебной дисциплины.

Учебный курс административного права признан обязательным предметом для всех высших и средних юридических учебных заведений. Он содержит систематизированную, отвечающую требованиям методики преподавания систему необходимых для получения юридического образования знаний о государственной администрации, ее структуре, формах и методах деятельности. Очевидно, что без знания принципов и норм, регулирующих внутриаппаратные отношения и отношения государственной администрации с гражданами, муниципальными, частными и государственными организациями, юридическое образование будет неполным.

К сожалению, для преподавания этой учебной дисциплины отводится явно недостаточное количество часов. Такая недооценка административного права как фундаментальной отрасли права ведет к беглому изложению в учебном курсе многих важных положений: детально рассмотреть вопросы лицензирования, паспортной системы, административного надзора, раскрыть хотя бы самые важные составы административных проступков, правила дорожного движения и многие другие аспекты правовой деятельности¹⁵.

Между тем административное право – это базовая, фундаментальная отрасль науки, что повышает значимость одноименной учебной дисциплины. Именно она содержит многие основные понятия публичного права: «ведомство», «орган государственной исполнительной власти», «государственный служащий», «административный акт» и др.

Известно, что концепция высшего юридического образования ориентирует на подготовку высококвалифицированных, широко образованных специалистов, способных к активному творческому участию в государственно-правовой жизни, обладающих политической и правовой культурой. В условиях, когда на преподавание административного права отводится в два, а то и в четыре раза меньше часов, чем на изучение гражданского и даже уголовного права, будущий юрист не получает необходимой всесторонней юридической подготовки, что не отвечает потребностям общества. Ведь за последние годы резко возрос спрос на специалистов, умеющих готовить проекты нормативных актов, оказывать юридическую помощь в решении вопросов приватизации, лицензирования, в защите прав водителей автотранспортных средств, налогоплательщиков, участников таможенного дела и т. д.

Отличие науки административного права от соответствующей учебной дисциплины состоит в следующем.

Во-первых, учебная дисциплина базируется на соответствующей науке, и содержание курса во многом зависит от ее достижений, полноты исследования учеными административно-правовых норм и отношений. Если в науке возможны пробелы, неисследованность

¹⁵ Чтобы расширить преподавание цикла административных дисциплин, в вузах читают курсы «Административная ответственность», «Административный процесс» и др.

тех или иных правовых явлений, то учебный курс должен быть полным и беспробельным. Поскольку не все административно-правовые новеллы привлекли внимание ученых, авторов учебников приходится порой пополнять копилку знаний об административно-правовых феноменах, прибегая к простому комментированию новых норм, актов.

Во-вторых, результаты научных исследований содержатся в диссертациях, монографиях, статьях, докладах, а содержание курса административного права раскрывается в учебниках, учебных пособиях, курсах лекций.

В-третьих, не все результаты научных исследований востребуются учебной дисциплиной. В ней должны раскрываться только наиболее значимые для обучающихся положения. Так, огромное количество научных работ посвящено деятельности органов внутренних дел – в учебниках им отводится лишь небольшое число страниц. Написано много содержательных монографий, статей по вопросам государственной службы, но лишь малая толика их содержания может быть освещена в учебной литературе.

В-четвертых, цели науки и учебной дисциплины различны. Научные исследования направлены на систематизацию, приращение знаний, критический анализ системы правовых норм, реальных общественных отношений. А учебная дисциплина призвана довести до студентов посредством методик преподавания, как правило, уже добытые наукой, проверенные на практике сведения, выводы, рекомендации.

В-пятых, учебная дисциплина более субъективна, чем наука. Содержание научных исследований детерминировано существующими административно-правовыми актами, нормами, отношениями. А содержание курса во многом зависит от пристрастий, опыта, системы научных взглядов составителей учебных планов и учебных программ, преподавателей, ведущих учебные занятия, авторов учебников.

Свидетельство тому – многочисленные учебники по административному праву, изданные в последнее время. Среди них нет похожих, они различны по содержанию, объему, научному уровню. В целом такое разнообразие положительно, ибо в этом проявляется один из важнейших постулатов современных российских реформ – плюрализм. Теперь студенты, преподаватели могут выбирать наиболее подходящий для себя учебник, сравнивать подходы различных авторов к одним и тем же вопросам, круг освещаемых тем, структуру, содержание и даже качество изложения материала курса. А сравнение будит мысль, способствует развитию творчества, самостоятельности мышления.

В-шестых, если содержание науки определяется объектом исследования, то содержание учебной дисциплины регламентируется программой курса. В прошлом в СССР по всей стране применялась единая, централизованно утвержденная программа по тому или иному учебному курсу. Сейчас такие программы разрабатывают сами преподаватели, а утверждают кафедры. Признать эту практику положительной не представляется возможным. Она приводит к тому, что в вузах даже одного города читаются различные курсы административного права. Но самое главное, на содержании программ серьезно отражаются квалификация, пристрастия готовящих их преподавателей, различия во взглядах на наполняемость курса, на актуальность тех или иных проблем.

Часть первая

АДМИНИСТРАТИВНО-РЕГУЛЯТИВНОЕ ПРАВО

Раздел II. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СТАТУСЫ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ СУБЪЕКТОВ (ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ)

Глава 5. ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИИ

5.1 Административная правоспособность индивидуальных субъектов

Административно-правовой статус индивидуального субъекта – это правовое положение личности в ее отношениях с субъектами публичной административной власти, урегулированное нормами административного права. Он является составной частью общего правового статуса гражданина.

Права и обязанности личности, которые определяются в административно-правовых нормах, производны от конституционных и часто конкретизируют последние. Основы административно-правового статуса граждан в Российской Федерации устанавливаются Конституцией РФ, актами органов представительной власти. В формировании и особенно в реализации составляющих данный статус прав и обязанностей значительна роль государственных органов исполнительной власти.

Разнообразными нормативными актами государственных органов исполнительной власти:

- конкретизируются конституционные права и обязанности граждан;
- первично предоставляются определенные права;
- устанавливаются процедуры реализации прав и обязанностей;
- определяются органы, должностные лица, которые обязаны оказывать гражданам содействие при осуществлении прав и обязанностей.

Наряду с активной нормотворческой деятельностью государственная администрация непосредственно участвует в реализации гражданами их прав и обязанностей и защищает права и свободы граждан.

Составными частями административно-правового статуса индивидуального субъекта являются административная правосубъектность и его реальные права и обязанности, приобретенные в соответствии с нормами административного права.

Правосубъектность включает два основных структурных элемента: 1) способность обладать правами и нести обязанности (правоспособность); 2) способность к самостоятельному осуществлению прав и обязанностей (дееспособность). В связи с этим часто правосубъектность называют правоспособностью¹⁶.

¹⁶ Подробнее см.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. – М., 1982. – Т. 2. – С. 129.

Административная правоспособность – это способность иметь права и обязанности, закрепленные нормами административного права.

Частично она возникает с момента рождения (право на постановку в очередь на получение социальной жилой площади, на имя¹⁷, медицинскую помощь, бесплатное обеспечение лекарствами).

Будучи в принципе равной, административная правоспособность граждан не одинакова. Она зависит от возраста, пола, состояния здоровья, образования, места жительства и даже от роста, национальности и других демографических факторов. Например, способность стать носителем воинской обязанности зависит от пола, возраста, состояния здоровья, гражданства и ряда иных факторов.

Сейчас, когда субъекты Федерации в соответствии со ст. 72 Конституции РФ активно осуществляют административное правотворчество, административная правоспособность жителей разных регионов имеет определенные различия. Так, в соответствии с распоряжением мэра Москвы от 28 мая 1998 г. № 533-РМ с 1 июня 1998 года ежемесячно производится доплата к пенсии в размере 100 % минимальной пенсии по старости лилипутам, получающим пенсию (независимо от ее вида) в органах социальной защиты населения, а законом Свердловской области предусматривается предоставление материальной помощи лицам, пострадавшим от пожаров. Граждане Российской Федерации могут пользоваться многими административными услугами (образовательными, жилищными, транспортными, материальными и др.).

Таким образом, *главные особенности административной правоспособности* таковы: она регулируется нормами административного права (1), ее содержание состоит в регламентации способности индивидов вступать в правоотношения с субъектами исполнительной власти (2), у конкретных лиц она возникает с момента рождения (3), для разных лиц она не одинакова по объему (4).

Административная дееспособность – это способность лица своими действиями осуществлять права, выполнять обязанности, предусмотренные административно-правовыми нормами. Она включает также и деликтоспособность – способность претерпевать меры административного и дисциплинарного принуждения, установленные этими нормами.

Административная дееспособность граждан Российской Федерации возникает позднее правоспособности, общий возраст ее наступления законом не установлен. Но именно административная дееспособность возникает у гражданина раньше, чем какая-либо иная. Ее частичное появление и последующее увеличение связано с физическим и интеллектуальным взрослением лица. Даже дошкольники могут самостоятельно обратиться к врачу, реализовать право на жалобу, с 6 лет ребенок сам реализует право на образование. Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав вправе направить лицо, которому исполнилось 11 лет, в специальную школу. С 16 лет наступает способность нести административную ответственность за свои действия.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обороны страны и безопасности государства». Соответственно установлено

¹⁷ В ст. 7 Конвенции ООН о правах ребенка 1989 г. записано: «Ребенок регистрируется сразу же после рождения, с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства».

четыре группы обстоятельств, при наличии которых **правовой статус** (прежде всего, административно-правовой) **индивидуального субъекта может быть ограничен**:

- 1) чрезвычайные обстоятельства (массовые беспорядки, стихийные бедствия и др.);
- 2) если это несовместимо с его общественно полезной деятельностью (запрещение совместной службы родственников, службы в милиции лиц, привлекавшихся к уголовной ответственности);
- 3) если без этого невозможно обеспечить государственную безопасность (режим секретности, пограничный режим и др.);
- 4) совершение правонарушений (лишение правонарушителей водительских прав, ограничения на приобретение ими оружия и т. п.).

В первых трех случаях ограничения непосредственно устанавливаются нормативными правовыми актами и касаются неопределенного числа граждан. Ограничения же административно-правового статуса в связи с нарушениями носят индивидуальный характер, персонифицированы, являются мерами принуждения и их содержание определяется правоприменительными актами. Иногда ограничение прав нарушителя не является мерой принуждения, а представляет собой неблагоприятные последствия правонарушения. Так, правонарушителю может быть отказано в выдаче лицензии на оружие, заграничного паспорта.

5.2 Административно-правовой статус гражданина

Общий административно-правовой статус индивида принято называть **статусом гражданина**. В настоящее время можно говорить о двух категориях граждан России (обычных и с двойным гражданством) и о трех категориях лиц, не имеющих российского гражданства (граждане ближнего и дальнего зарубежья, лица без гражданства).

Административные права. В зависимости от механизма реализации можно выделить **права абсолютные** (безусловные) и **относительные**. К первым относятся права, которыми лица пользуются по своему усмотрению, а субъекты власти обязаны создать условия и не препятствовать их осуществлению, способствовать их защите. Это, например, право на административную жалобу, выбор имени, трудоустройство, пользование публичными библиотеками, получение общего среднего образования, медицинской помощи и других административных услуг. Реализация абсолютных прав зависит главным образом или даже исключительно от воли гражданина.

Относительными следует считать такие права, для реализации которых нужен акт компетентного органа. Например, приказ о назначении на должность, лицензия на осуществление деятельности. Воля гражданина должна быть опосредована волей субъекта власти, актом применения права.

По кругу лиц, которым права предоставляются, и **по основаниям возникновения** можно различать права общие и специальные. Последние чаще всего являются льготами, которые даются по признакам социально-демографическим (больным, многодетным, вынужденным переселенцам и т. д.) и общественно полезной деятельности (ветеранам, военнослужащим, Героям России, государственным гражданским служащим и др.).

По содержанию можно различать следующие группы административных прав. Это право:

на социально-политическую активность (право на государственную и муниципальную службу, внесение предложений, получение информации, на организацию, участие, выход из общественных объединений, на пресечение противоправных действий и др.);

на государственное участие, содействие, помощь компетентных публичных организаций. Речь идет о праве пользоваться бесплатными благами (библиотеками и др.), полу-

чать организационную (в трудоустройстве, например), техническую, юридическую, санитарно-эпидемиологическую, медицинскую и иную помощь;

на защиту. Основные формы реализации этого права: 1) административная жалоба; 2) жалоба (заявление) в суд; 3) защита в производстве по делам об административных правонарушениях; 4) право на помощь негосударственных организаций (обществ защиты прав потребителей, профсоюзов и др.).

Административно-правовые обязанности индивидуальных субъектов. Среди них можно выделить *абсолютные* и *относительные*. Первые не зависят от каких-то конкретных обстоятельств, они безусловны, возлагаются на каждого (соблюдение правил дорожного движения, санитарии и т. п.).

Относительные обязанности подразделяют на две подгруппы. К *первой* относятся те, которые возникают из правомерных действий, направленных на приобретение прав и пользование ими. Среди них можно различать: 1) обязанности пользователя (читателя государственной библиотеки, студента государственного вуза, рыбака, пассажира и др.); 2) обязанности лица, получившего разрешение на совершение определенных действий, владение определенным имуществом (водителя, собственника огнестрельного оружия, частного детектива и др.). Во *вторую подгруппу* следует выделить и обязанности, которые порождаются неправомерными действиями; в их числе: претерпевать меры пресечения (задержание, арест имущества и др.), по исполнению наказаний (штрафа, наряда вне очереди, административного ареста и др.).

5.3 Специальные административно-правовые статусы индивидуальных субъектов

В реальной жизни существует огромное разнообразие специальных административно-правовых статусов, которые можно объединить в несколько групп, а именно:

- 1) членов административных коллективов;
- 2) субъектов административной опеки (сирот, безработных, беженцев и др.);
- 3) жителей территорий с особыми административно-правовыми режимами;
- 4) субъектов разрешительной системы (водителей, лицензиатов, работников, допущенных к государственной тайне, и др.);
- 5) государственных и муниципальных служащих;
- 6) индивидуальных предпринимателей и др.;
- 7) лиц, совершивших правонарушения, и прежде всего лиц, совершивших умышленные преступления, и др.

Субъекты общего административно-правового статуса (граждане) могут одновременно иметь один или несколько специальных административно-правовых статусов. Так, гражданин Российской Федерации может быть сиротой, студентом, водителем, жителем пограничной зоны. Речь идет не об особых категориях субъектов, которые не являются гражданами, а о расширении статусов граждан (россиян, иностранцев, апатридов). Любой специальный статус наслаивается на общий статус гражданина.

Административный коллектив. Такого понятия в юридической науке нет, хотя оно и необходимо. Уже давно говорят, пишут, используют в законодательстве понятие «трудовой коллектив», под которым понимают самостоятельный субъект права, состоящий из работников определенной организации. В этом случае речь идет об организованной группе людей, участвующих своим оплачиваемым трудом в деятельности организации (предприятия, учреждения, органа, строевого подразделения). Отношения членов трудового коллектива с предприятием (учреждением), его администрацией, их личные права регулируются трудовым правом. Административным же коллективом предлагается именовать личный состав орга-

низации, в которой отношения ее членов с администрацией (организацией), их личные права и обязанности регулируются административным правом. Это органы внутренних дел, воинские части, военизированные пожарные, горноспасательные части, студенческие коллективы и др.

Существуют и смешанные коллективы. Например, в гражданском вузе преподаватели и иные сотрудники образуют трудовой, а студенты – административный коллектив.

Вопрос о правосубъектности и видах административных коллективов еще ждет своего исследователя. Пока же отметим, что, став членом административного коллектива, гражданин приобретает специальный административно-правовой статус, комплекс специальных прав и обязанностей (студента, военнослужащего, сотрудника милиции). Речь идет о личных, а не о служебных правах и обязанностях, ибо вторые конкретизируют полномочия коллективного субъекта – организации. Это особенно наглядно видно на примере статуса аттестованного работника милиции. К его личным правам относятся права на судебную защиту при увольнении по инициативе администрации, государственное страхование и возмещение ущерба в случае гибели или увечья, обеспечение жилой площадью, дополнительный оплачиваемый отпуск и др.

Административное право регламентирует дисциплинарную ответственность членов административных коллективов, время их работы (учебы) и отдыха, основания, размеры и порядок оплаты труда (выдачи денежного содержания, выплаты стипендий). Как правило, споры военнослужащих (сотрудников милиции, студентов и др.) с администрацией решаются в административном, а не в судебном порядке, и соответствующие процедуры закрепляются административно-правовыми нормами.

Применительно к членам административных коллективов различаются статусы:

- 1) обучающихся (студентов, аспирантов, учащихся техникумов и др.);
- 2) сотрудников правоохранительных органов (работников милиции, судебных приставов-исполнителей и др.);
- 3) военнослужащих;
- 4) государственных гражданских служащих.

Очевидно, что каждая из этих родовых общностей состоит из большого числа видов. Так, имеются различия правового положения лиц, находящихся на военной службе в сухопутных войсках, в военно-морском флоте, во внутренних, железнодорожных и иных войсках.

Административная опека. Статья 7 Конституции РФ провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, в котором развивается «система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты». Одним из ярких проявлений социальной политики государства выступает институт административной опеки над лицами, которые нуждаются в помощи. Опека заключается в выдаче денежных сумм, организационном содействии в трудоустройстве, оказании медицинских услуг, обеспечении жильем, предоставлении разнообразных льгот и т. д. Практическую деятельность по оказанию помощи лицам, нуждающимся в социальной защите, осуществляет аппарат публичной исполнительной власти. И та часть государственной опеки, которая регламентируется нормами административного права, может быть названа административной. Ее субъекты – безработные, чернобыльцы, беженцы и вынужденные переселенцы, инвалиды Великой Отечественной войны, афганцы и приравненные к ним лица, дети-сироты, многодетные родители, жертвы политических репрессий, лица, страдающие психическими заболеваниями, больные диабетом, туберкулезом, и еще многие категории граждан.

Основаниями для приобретения такого специального административно-правового статуса могут быть демографические обстоятельства (1), техногенные и экологические катастрофы и иные неблагоприятные социальные факторы (2).

Всех субъектов административной опеки условно можно поделить на две группы: слабые (дети, больные и др.) и жертвы экстремальных ситуаций.

В политике административной опеки высшие государственные органы России проводят курс на децентрализацию, предоставляя органам субъектов Федерации и местного самоуправления, администрациям предприятий и учреждений возможность расширять перечень ее субъектов, увеличивать размеры производимых выплат, объем предоставляемых льгот. В системе административной опеки нужно различать правовую базу, содержание, экономико-правовую основу, порядок признания (беженцем, безработным и т. д.), реализацию и прекращение опеки (административных услуг).

Административную опеку следует отличать от другой формы социальной защиты: выплаты пенсий, связанных с трудовой деятельностью, службой. В таких случаях социальное обеспечение зависит от выполнявшейся работы, стажа, размера заработка и в основном состоит в регулярной выплате пенсий (пособий). Пенсионеры тоже могут быть включены в орбиту административной опеки, им могут быть предоставлены налоговые, транспортные льготы, ссуды, выплачены дополнительные суммы.

Законы о занятости, вынужденных переселенцах, беженцах, социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, психиатрической помощи и ряд других актов социальной направленности ориентируют на серьезное и глубокое изучение проблем административной опеки.

Административно-правовые режимы. В России с ее огромными и разнообразными по климату, состоянию экологии и другим признакам регионами законодатель выделяет разные территориальные режимы. Специальные административно-правовые режимы территорий могут быть постоянными и временными. Среди временных территориальных режимов различаются режимы военного, чрезвычайного положения, карантина и др.

Среди постоянных – административно-правовые режимы территорий пограничных зон, закрытых административно-территориальных образований, особо охраняемых природных территорий. На таких территориях постоянные и временные жители приобретают специальные административно-правовые статусы жителей режимных территорий. Такого рода статус чаще всего предполагает особые правила въезда и выезда, передвижения, деятельности, осуществления административного надзора, применения административного принуждения.

5.4 Административно-правовой статус лиц, совершивших правонарушения

Статус указанных лиц не случайно выделен в отдельный параграф, так как он требует более детального рассмотрения.

Действующим административным законодательством установлены различные ограничения для лиц, совершивших преступления. Эти ограничения непосредственно не связаны с уголовным наказанием. Часть из них распространяется на лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, часть – на лиц, отбывающих наказания, часть – на лиц, имеющих судимость.

Так, гражданин, который имел или имеет судимость, не может быть принят на службу в органы внутренних дел, в таможенные органы, а если он был осужден за преступление, то подлежит увольнению со службы. Не подлежат призыву и не могут добровольно поступить на военную службу граждане, привлекавшиеся к уголовной ответственности или имеющие судимость. Не могут быть выданы лицензии на занятие частной детективной и охранной деятельностью тем, кто имеет судимость за совершение умышленного преступления. Лицо

не может быть принято на службу в органы и учреждения прокуратуры и находиться на этой службе, если имеет или имело судимость.

Соответствующие нормы являются специальными в отношении общей нормы: ч. 6 ст. 86 УК РФ устанавливает, что «погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью».

К лицам, совершившим тяжкие преступления, может быть применена такая мера административного принуждения, как административный надзор органов милиции, что уже само по себе означает установление специального административно-правового статуса поднадзорного. Статьей 50 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» предусмотрено, что после освобождения из мест отбывания лишения свободы лиц, совершивших тяжкие преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, по решению суда за ходом их социальной реабилитации может быть установлено наблюдение. Такое наблюдение предполагает запрет посещения определенных мест, ограничение пребывания вне дома после определенного времени суток, ограничение выезда в другие местности без разрешения органа внутренних дел. В соответствии со ст. 10 того же Закона «при выдаче юридическому лицу лицензии на вид деятельности, связанный с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учитывается заключение органов внутренних дел об отсутствии у работников, которые в силу своих служебных обязанностей получают доступ непосредственно к наркотическим средствам и психотропным веществам, непогашенной или неснятой судимости за преступление средней тяжести, тяжкое либо особо тяжкое преступление, либо за преступление, связанное с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ». А на основании ст. 59 указанного Закона иностранным гражданам и лицам без гражданства, совершившим преступления, связанные с оборотом наркотиков, может быть не разрешен въезд в Россию. Они могут быть также выдворены за пределы России.

Граждане, осужденные по решению суда к исправительным работам, не могут быть признаны безработными. Учредителем средства массовой информации не может выступать гражданин, отбывающий наказание в местах лишения свободы.

Право гражданина России на выезд за границу может быть временно ограничено, если он:

задержан по подозрению в совершении преступления либо привлечен в качестве обвиняемого – до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда; осужден за преступление – до отбытия наказания или освобождения от него.

Ряд установленных федеральным законодательством ограничений касается не только лиц, совершивших преступления, но и лиц, совершивших административные проступки. Например, лицензия на приобретение оружия не выдается гражданам России, если они имеют судимости за совершение умышленных преступлений, отбывают наказание за совершенное преступление, а также совершившим в течение года повторно административное правонарушение, посягающее на общественный порядок или установленный порядок управления.

Лицу, не имеющему российского гражданства, разрешение на проживание может быть аннулировано, если он осужден за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо два и более раз в течение одного года привлекался к административной ответственности за нарушение режима пребывания (проживания) в России (ст. 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Членами избирательных комиссий с правом решающего голоса не могут быть «лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость, а также лица, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушение законодательства о выборах и референдумах, – в течение одного года со дня вступления в законную силу решения (постанов-

ления) суда о назначении наказания» (подп. «н» п. 1 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Обязательной государственной дактилоскопической регистрации подлежат:

граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства, подозреваемые в совершении преступления, обвиняемые в совершении преступления либо осужденные за совершение преступления, подвергнутые административному аресту, совершившие административное правонарушение, если установить их личность иным способом невозможно; иностранные граждане и лица без гражданства, подлежащие выдворению (депортации) за пределы территории Российской Федерации.

Приведенный здесь далеко не полный перечень ограничений, отражающих специфику административно-правового статуса лиц, совершивших правонарушения, не является исчерпывающим. К сожалению, по этому вопросу нет единого правового акта, систематизирующего совокупность таких норм. Специфика названных и ряда других административно-правовых ограничений статусов правонарушителей состоит в том, что они не являются наказаниями, а связаны с ними, обеспечивают и дополняют карательное воздействие иными неблагоприятными последствиями совершения правонарушения. Но главное их назначение – не усиление кары, а предупреждение рецидива, новых правонарушений, а значит, и обеспечение безопасности окружающих.

ИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Конституционный Суд РФ 23 июня 1995 г. принял постановление № 8-П, которым признал не соответствующими Конституции РФ положения ст. 60 Жилищного кодекса РСФСР, в силу которого жилое помещение сохранялось за гражданином, осужденным к лишению свободы на срок свыше шести месяцев, ссылке и высылке. По мнению суда, такое положение, «фактически вводящее не предусмотренное уголовным законодательством дополнительное наказание в виде лишения жилплощади, приводит к дискриминации в жилищных правах отдельных категорий граждан по признаку наличия у них судимости. Вследствие этого на практике одинокие граждане, осужденные к лишению свободы, автоматически лишаются жилищными органами жилых помещений, нанимателями которых они являлись».

В октябре того же года Конституционный Суд РФ вновь выступил в роли защитника прав лиц, привлеченных к уголовной ответственности, указав в постановлении: «Статья 124 Закона РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР» предусматривает приостановление выплаты назначенной пенсии за время лишения пенсионера свободы по приговору суда. Толкование данной нормы и практика ее применения свидетельствуют, что фактически речь идет о прекращении как начисления, так и выплаты пенсии, которую пенсионер получал до осуждения. Подобное приостановление выплаты пенсии по своей сути и правовым последствиям равнозначно лишению права на пенсию на определенный период в связи с лишением пенсионера свободы по приговору суда и нахождением его в исправительно-трудовом учреждении... Трудовые пенсии назначают в связи с трудовой или иной деятельностью, которую законодатель признает общественно полезной... Лишение пенсионера в период нахождения его в местах лишения свободы трудовой пенсии путем приостановления ее выплаты является ограничением конституционного права на социальное обеспечение. Такое ограничение согласно статье 55

(части 3) Конституции Российской Федерации может быть установлено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Этим требованиям положение статьи 124 Закона РСФСР «О государственных пенсиях в РСФСР», ограничивающее выплату трудовой пенсии, не соответствует».

Третий раз Конституционный Суд РФ вернулся к вопросу о необоснованных ограничениях статуса осужденных 21 ноября 2002 г., приняв постановление по жалобе гр-на Мкртчана, который был лишен статуса вынужденного переселенца в связи с привлечением к уголовной ответственности. Такая мера административного воздействия была предусмотрена п. 1 и 3 ст. 6 Закона РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах». Суд признал, что лишение гражданина такого статуса в связи с осуждением «по сути выступает в качестве дополнительной меры ответственности», оно не предусмотрено Уголовным кодексом и оформляется решением органа миграционной службы, т. е. в административном порядке. В связи с этим Суд постановил: «Признать положение подпункта 1 пункта 3 статьи 6 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», согласно которому миграционная служба могла лишить лицо статуса вынужденного переселенца в случае, если оно осуждено... за совершение преступления, не соответствующим Конституции Российской Федерации».

Совершение лицом административного проступка вносит соответствующие коррективы в его общий статус. К нарушителю могут быть применены установленные законами меры процессуального принуждения (задержание, личный досмотр, изъятие имущества и документов и др.), административные наказания, временно лишающие его определенных прав, и виновный обязан претерпевать осуществляемое законно принудительное воздействие. У гражданина, привлеченного к административной ответственности, возникает на срок не менее года состояние наказанности, а это может повлечь иные неблагоприятные последствия:

- признание второго нарушения повторным, а значит, влекущим применение более суровых санкций;

- лишение права получить лицензию на приобретение газового оружия;

- задержку присвоения очередного звания.

Так, охотничье огнестрельное оружие с нарезным стволом имеют право приобретать граждане России, которым предоставлено право на охоту, если они занимаются охотой на профессиональной основе либо имеют в собственности охотничье гладкоствольное оружие не менее пяти лет. Такое право им предоставляется, если они не нарушали правил охоты, производства, торговли, продажи, хранения, транспортировки, применения оружия.

У гражданина, привлекаемого к административной ответственности, возникают процессуальные права: заявлять ходатайства, давать объяснения, пользоваться услугами адвоката, получать копии протокола, постановления о привлечении к ответственности, обжаловать незаконные действия.

5.5 Воинская обязанность граждан Российской Федерации

Правовая основа и стадии осуществления воинской обязанности. По правовой основе воинская обязанность является конституционной. Административное право регулирует порядок ее осуществления и в значительной степени – ее содержание.

Эта обязанность требует осуществления очень важных и нужных для общества определенных действий: овладение военным мастерством, подготовка к защите и защита Отечества. Исполнение воинской обязанности организует государственная администрация, в основном министерство обороны.

Обязанность готовиться к защите и защищать Отечество распространяется не на всех граждан, проживающих в России, а только на российских граждан мужского пола, достигших 18 лет, причем только на лиц, годных по состоянию здоровья к военной службе. Лишь частично она касается женщин и юношей моложе 18 лет. Иными словами, ограниченный характер обязанности состоит в том, что она относится лишь к гражданам Российской Федерации мужского пола, физически здоровым, в возрасте от 18 до 60 лет. Ее содержание применительно к отдельным лицам зависит от гражданства, пола, возраста, состояния здоровья и ряда других признаков индивидуального субъекта административного права.

Есть и еще одна ее особенность – частичная альтернативность. Согласно ч. 3 ст. 59 Конституции РФ гражданин, «если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой».

Правовую основу воинской обязанности наряду с Конституцией РФ образует ряд федеральных законов, и наиболее значимые среди них:

от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»;

от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»;

от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»;

от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»;

от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе».

Воинская обязанность осуществляется в три этапа:

1) допризывная подготовка (тех, кто ею занимается, называют допризывниками и призывниками);

2) действительная военная служба (ее несут военнослужащие);

3) служба военнообязанных в запасе.

С иных позиций можно говорить о трех способах реализации воинской обязанности. В зависимости от круга обязанностей и прав лиц на этих стадиях различают статусы призывников (допризывников), военнослужащих и военнообязанных.

Всю совокупность обязанностей, входящих в воинскую обязанность, можно разделить на такие группы:

готовиться к военной службе;

соблюдать правила воинского учета;

соблюдать правила призыва на военную службу;

проходить действительную военную службу;

выполнять обязанности, связанные с зачислением в запас;

выполнять обязанности, связанные с мобилизацией.

Несомненно, главная форма воинской обязанности – это действительная военная служба, обязанность быть военнослужащим, остальные лишь обеспечивают ее эффективное выполнение.

Подготовка и воинский учет допризывников и призывников. Получение начальных знаний об обороне государства, о воинской обязанности граждан, приобретение гражданами навыков в области гражданской обороны предусматривается федеральными государственными образовательными стандартами среднего (полного) общего образования, начального профессионального и среднего профессионального образования. В указанных образовательных учреждениях граждане мужского пола до призыва на военную службу проходят подготовку по ее основам в течение двух последних лет обучения. Проводят ее педагогические работники этих учреждений в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

Работающие граждане мужского пола, достигшие возраста 16 лет и не прошедшие подготовку в образовательных учреждениях, привлекаются к занятиям по основам военной службы в учебных пунктах, создаваемых в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Большое место в деле подготовки к военной службе отводится военно-патриотическому воспитанию граждан. Для этого на федеральном и региональном уровне совместно с Министерством обороны РФ создаются военно-патриотические молодежные и детские объединения. Причем граждане, прошедшие в них подготовку, пользуются преимущественным правом при поступлении в военные образовательные учреждения профессионального образования.

Подготовка граждан по военно-учетным специальностям солдат, матросов, сержантов и старшин проводится только в тех общественных объединениях и образовательных учреждениях начального профессионального и среднего профессионального образования, в которых такая подготовка является составной частью профессиональной образовательной программы. Порядок подготовки в них устанавливается Правительством РФ, и допускаются к ней граждане мужского пола, достигшие возраста 17 лет, овладевшие сложной военно-учетной специальностью солдата, матроса, сержанта, старшины, включенной в перечень, определяемый Правительством РФ.

Обучение по дополнительным образовательным программам, имеющим целью военную подготовку несовершеннолетних граждан, осуществляется в таких образовательных учреждениях, как суворовские военные училища, нахимовские военно-морские училища и военно-музыкальные училища. Они создаются Правительством РФ, в них воспитанники овладевают не только военной подготовкой, но и получают полное среднее общее образование. Приоритетным правом поступления в такие образовательные учреждения обладают дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей: они зачисляются без экзаменов по результатам собеседования и медицинского освидетельствования.

Действующим законодательством предусмотрена **добровольная подготовка гражданина к военной службе** в порядке, определяемом Правительством РФ. Такая подготовка предусматривает:

- занятие военно-прикладными видами спорта;

- обучение по дополнительным образовательным программам, имеющим целью военную подготовку несовершеннолетних граждан, в образовательных учреждениях среднего (полного) общего образования, а также в военных оркестрах Вооруженных Сил РФ, других войсках, воинских формированиях и органах;

- обучение по программе военной подготовки офицеров запаса на военных кафедрах при федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования;

- обучение по программе военной подготовки в учебных военных центрах при федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования.

При этом граждане, которым в установленном порядке присвоен спортивный разряд кандидата в мастера спорта или первый спортивный разряд либо спортивное звание по военно-прикладному виду спорта, пользуются преимущественным правом на поступление в военные образовательные учреждения профессионального образования, или же их спортивная подготовка учитывается при определении вида и рода войск Вооруженных Сил РФ, а также других войск, воинских формирований и органов, в которых они будут проходить военную службу по призыву.

В настоящее время при многих вузах России созданы *учебные военные центры и факультеты военного обучения (военные кафедры)*.

Учебный военный центр создается при федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования в целях обучения по программе военной подготовки граждан Российской Федерации, обучающихся в этом образовательном учреждении по очной форме обучения, для прохождения ими после окончания данного образовательного учреждения военной службы по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах на воинских должностях, подлежащих замещению офицерами.

Обучение по программе военной подготовки в учебном военном центре осуществляется в процессе обучения гражданина в вузе по основной образовательной программе высшего профессионального образования.

Военная подготовка в медицинском (фармацевтическом) высшем учебном заведении осуществляется в процессе обучения гражданина по основной образовательной программе и последующего непрерывного обучения по основной образовательной программе послевузовского профессионального образования в интернатуре (ординатуре) этого высшего учебного заведения.

Факультет военного обучения (военная кафедра) создается при федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования в целях обучения по программе военной подготовки офицеров запаса граждан Российской Федерации, обучающихся в этом образовательном учреждении по очной форме обучения по основным образовательным программам высшего профессионального образования. При этом по военно-учетным специальностям различных профилей создается факультет военного обучения, состоящий из нескольких военных кафедр, а по военно-учетным специальностям одного профиля – военная кафедра. Военная подготовка гражданина на военной кафедре осуществляется в *добровольном порядке* на основании договора, заключаемого между гражданином и Минобороны России об обучении по программе военной подготовки на военной кафедре.

Допризывники обязаны по повестке военкомата прибыть на комиссию по постановке граждан на воинский учет.

Воинский учет граждан осуществляется по месту их жительства военными комиссариатами. На территориях, где отсутствуют военные комиссариаты, полномочия Российской Федерации на осуществление воинского учета передаются органам местного самоуправления поселений и городских округов, которые ведут первичный воинский учет граждан, проживающих или пребывающих на их территориях.

Граждане при постановке на воинский учет, призыве или поступлении на военную службу по контракту, а также граждане, ранее признанные ограниченно годными к военной службе по состоянию здоровья, проходят *медицинское освидетельствование* врачами-специалистами: терапевтом, хирургом, невропатологом, психиатром, окулистом, отоларингологом, стоматологом, а в случае необходимости – врачами других специальностей. По его результатам дается заключение о годности гражданина к военной службе по следующим категориям:

А – годен к военной службе;

Б – годен к военной службе с незначительными ограничениями;

В – ограниченно годен к военной службе;

Г – временно не годен к военной службе;

Д – не годен к военной службе.

В случае невозможности вынесения соответствующего заключения в связи с состоянием здоровья гражданина он в ходе медицинского освидетельствования направляется на амбулаторное или стационарное медицинское обследование в медицинскую организацию, а при необходимости может быть направлен в медицинскую организацию для проведения лечебно-оздоровительных мероприятий.

Согласно правилам воинского учета **гражданин обязан:**

явиться в установленное время и место по вызову (повестке) в орган, осуществляющий воинский учет;

сообщить этому органу в двухнедельный срок об изменении семейного положения, образования, места работы, должности, места жительства в пределах района, города;

сняться с учета при переезде на новое место на срок более трех месяцев, а при выезде из России – на срок более шести месяцев и в течение двух недель встать вновь на воинский учет при возвращении в Россию, при прибытии на новое место жительства;

бережно хранить военный билет, а также удостоверение гражданина, подлежащего призыву на военную службу, а в случае утраты в двухнедельный срок сообщить об этом в военный комиссариат. В паспорте гражданина Российской Федерации военкоматом делается отметка о его отношении к воинской обязанности.

Гражданин может добровольно поступить в военное образовательное учреждение, если намерен стать кадровым военным, избрал военную службу своей профессией, но при этом он должен соответствовать предъявляемым требованиям: граждане, не проходившие военную службу, принимаются в возрасте от 16 до 22 лет, прошедшие военную службу – до 24 лет. Кроме того, мужчины и женщины, добровольно решившие стать военнослужащими, вправе непосредственно поступать на военную службу по контракту. Контракт может быть заключен только с лицами категорий А и Б в возрасте от 18 до 40 лет. Для лиц, поступивших в военные образовательные учреждения, есть еще одно условие: они вправе заключить контракт только по окончании первого курса обучения.

Первый контракт с желающими заключается на срок:

с поступающим на должность, для которой штатом предусмотрены воинские звания солдата, матроса, сержанта, старшины, – на три года;

с поступающим на должность, для которой штатом предусмотрены воинские звания прапорщика, мичмана, офицера, – на пять лет;

с обучающимися в военных училищах – на время обучения и на пять лет после его окончания.

Организация призыва, обязанности и права призывников. В настоящее время комплектование личного состава Вооруженных Сил РФ, иных войск и воинских формирований Российской Федерации производится в первую очередь путем призыва (оправданно думать, что и в обозримом будущем такая практика сохранится).

Как правовое явление призыв и служба по призыву очень специфичны. В отличие от добровольного поступления на военную службу, когда гражданин рассматривает ее как свое право, призыв, служба по призыву – это выполнение обязанности. Не добровольное, но и не принудительное. Нужно учесть, что эта обязанность не связана с неправомерным поведением (как обязанность возместить вред, уплатить штраф и т. п.), но ее недобровольное

осуществление не является принудительным. Это уникальное явление, аналога которому в российском праве авторам учебника неизвестно.

Порядок призыва граждан на военную службу определяется федеральными законами, указами Президента РФ, Положением о призыве на военную службу, утвержденным Правительством РФ, а также некоторыми другими нормативными правовыми актами.

Призыв на военную службу граждан, не пребывающих в запасе, организуют военные комиссариаты и осуществляют призывные комиссии, создаваемые в муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Организация призыва таких граждан включает:

- явку на медицинское освидетельствование и заседание призывной комиссии;

- явку в военный комиссариат для отправки к месту прохождения военной службы и нахождение в военном комиссариате до отправки к месту прохождения военной службы.

В статье 25 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» определены **сроки призыва** на военную службу граждан, не пребывающих в запасе. Он осуществляется два раза в год: с 1 апреля по 15 июля и с 1 октября по 31 декабря на основании указов Президента РФ. Из этого общего порядка предусмотрены исключения. Так, граждане:

- проживающие в отдельных районах Крайнего Севера или отдельных местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, призываются на военную службу с 1 мая по 15 июля или с 1 ноября по 31 декабря. Перечень таких районов и местностей, а также сроки призыва на военную службу указанных граждан определяются Генеральным штабом Вооруженных Сил РФ;

- проживающие в сельской местности и непосредственно занятые на посевных и уборочных работах, призываются на военную службу с 15 октября по 31 декабря;

- являющиеся педагогическими работниками образовательных учреждений, призываются на военную службу с 1 мая по 15 июля.

Для проведения призыва создаются **призывные комиссии**: районные либо городские и субъектов Федерации.

В состав *районной (городской) призывной комиссии* в обязательном порядке включаются:

- глава или иной представитель местной администрации – председатель призывной комиссии;

- военный комиссар либо заместитель военного комиссара – заместитель председателя комиссии;

- секретарь комиссии;

- врач, руководящий работой по медицинскому освидетельствованию граждан, подлежащих призыву на военную службу;

- представитель соответствующего органа внутренних дел;

- представитель соответствующего органа управления образованием;

- представитель соответствующего органа службы занятости населения (в части вопросов, касающихся альтернативной гражданской службы).

В состав призывной комиссии могут включаться представители других органов и организаций.

Призывная комиссия в отношении граждан, не пребывающих в запасе, должна организовать их медицинское освидетельствование и принять в отношении их одно из следующих решений:

- о призыве на военную службу;

- о направлении на альтернативную гражданскую службу;

- о предоставлении отсрочки от призыва на военную службу;

- об освобождении от призыва на военную службу;

о зачислении в запас;

об освобождении от исполнения воинской обязанности.

При принятии решения о призыве на военную службу указанных граждан призывная комиссия определяет вид и род войск Вооруженных Сил РФ, другие войска, воинские формирования и органы, в которых они будут проходить военную службу.

Председатель призывной комиссии объявляет гражданину о принятом решении и по его требованию выдает копию решения.

В случае уклонения граждан от призыва на военную службу призывная комиссия или военный комиссар направляют соответствующие материалы руководителю следственного органа Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по месту жительства указанных граждан для решения вопроса о привлечении их к ответственности в соответствии с федеральным законодательством.

Решение призывной комиссии может быть обжаловано гражданином в установленный законодательством срок со дня получения им копии указанного решения в призывную комиссию соответствующего субъекта Федерации или в суд. Жалоба должна быть рассмотрена в 5-дневный срок со дня ее поступления. В этом случае выполнение решения призывной комиссии приостанавливается до вынесения решения призывной комиссией соответствующего субъекта Федерации или вступления в законную силу решения суда.

Призывник обязан явиться в указанное место для отправки в воинскую часть. Со дня убытия из сборного пункта субъекта Федерации к месту прохождения службы призывники считаются военнослужащими.

Призыв граждан, окончивших вузы и зачисленных в запас с присвоением воинского звания офицера, имеет ряд особенностей. Они вначале зачисляются в запас, призываются на военную службу решением военкома, получают предписание об убытии к месту службы и обязаны прибыть туда в установленный срок. Для них началом военной службы считается день убытия к месту прохождения службы, а если они призываются непосредственно после окончания вуза – день убытия в отпуск, предоставленный военкомом по окончании вуза. По прибытии к месту службы они зачисляются на офицерские должности.

Срок военной службы исчисляется со дня начала военной службы. **Началом военной службы считается:**

для граждан, призванных на военную службу, не пребывавших в запасе, – день убытия из военного комиссариата субъекта Федерации к месту прохождения военной службы;

для граждан, поступивших на военную службу по контракту, – день вступления в силу контракта;

для граждан, поступивших в военные учебные заведения и не проходивших военную службу или не прошедших военную службу ранее, – день зачисления в указанные учебные заведения.

Отсрочки от призыва на военную службу предусмотрены Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе». В соответствии с изменениями, внесенными в его ст. 24 и вступившими в силу с 1 января 2008 г., она предоставляется гражданам:

1) признанным в установленном порядке временно не годными к военной службе по состоянию здоровья, – на срок до одного года;

2) занятым постоянным уходом за отцом, матерью, женой, родным братом, родной сестрой, дедушкой, бабушкой или усыновителем, если отсутствуют другие лица, обязанные по закону содержать указанных граждан, а также при условии, что последние не находятся на полном государственном обеспечении и нуждаются по состоянию здоровья в соответствии с заключением федерального учреждения медико-социальной экспертизы по месту жительства граждан, призываемых на военную службу, в постоянном постороннем уходе (помощи, надзоре);

3) являющимся опекуном или попечителем несовершеннолетнего родного брата или несовершеннолетней родной сестры при отсутствии других лиц, обязанных по закону содержать указанных граждан;

4) имеющим ребенка и воспитывающим его без матери;

5) имеющим двух и более детей;

6) имеющим ребенка-инвалида в возрасте до трех лет;

7) поступившим на службу в органы внутренних дел, Государственную противопожарную службу, учреждения и органы уголовно-исполнительной системы, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенные органы Российской Федерации непосредственно по окончании образовательных учреждений высшего профессионального образования указанных органов и учреждений соответственно, при наличии у них специальных званий – на время службы в этих органах и учреждениях;

8) имеющим ребенка и жену, срок беременности которой составляет не менее 26 недель;

9) избранным депутатами Государственной Думы, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, депутатами представительных органов муниципальных образований или главами муниципальных образований и осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, – на срок полномочий в указанных органах;

10) зарегистрированным в соответствии с законодательством о выборах в качестве кандидатов на замещаемые посредством прямых выборов должности или на членство в органах (палатах органов) государственной власти или органах местного самоуправления, – на срок до дня официального опубликования (обнародования) общих результатов выборов включительно, а при досрочном выбытии – до дня выбытия включительно.

Право на отсрочку имеют также граждане:

1) обучающиеся по очной форме обучения в:

имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях по образовательным программам среднего (полного) общего образования – на время обучения, но до достижения указанными гражданами возраста 20 лет;

имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) образовательных учреждений по программам начального профессионального или среднего профессионального образования, если они до поступления в указанные образовательные учреждения не получили среднее (полное) общее образование, – на время обучения, но не свыше нормативных сроков освоения основных образовательных программ и до достижения указанными гражданами возраста 20 лет;

имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) образовательных учреждений по программам среднего профессионального образования, если они до поступления в указанные образовательные учреждения получили среднее (полное) общее образование и достигают призывного возраста в последний год обучения, – на время обучения, но не свыше нормативных сроков освоения основных образовательных программ;

имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) в образовательных учреждениях высшего профессионального образования по:

программам бакалавриата, если они не имеют диплом бакалавра, диплом специалиста или диплом магистра, – на время обучения, но не свыше нормативных сроков освоения основных образовательных программ;

программам подготовки специалиста, если они не имеют диплом бакалавра, диплом специалиста или диплом магистра, – на время обучения, но не свыше нормативных сроков освоения основных образовательных программ;

программам магистратуры, если они не имеют диплом специалиста или диплом магистра и поступили в указанные образовательные учреждения в год получения квалификации (степени) «бакалавр», – на время обучения, но не свыше нормативных сроков освоения основных образовательных программ.

Отметим, что данная отсрочка от призыва на военную службу предоставляется гражданину только один раз, за исключением одного из случаев:

если первая отсрочка была предоставлена ему в связи с обучением в образовательном учреждении среднего (полного) образования, он может повторно воспользоваться правом на отсрочку, поступив в вуз по программе бакалавриата или по программе подготовки специалиста;

если первая отсрочка была предоставлена ему в связи с обучением в вузе по программе бакалавриата, он может повторно воспользоваться правом на отсрочку от призыва, поступив в вуз по программе магистратуры.

Право на отсрочку от призыва на военную службу сохраняется за гражданином:

получившим в период обучения академический отпуск или перешедшим в том же образовательном учреждении с одной образовательной программы на другую того же уровня либо переведенным в другое имеющее государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) образовательное учреждение для обучения по образовательной программе того же уровня. Причем право на отсрочку от призыва в данном случае сохраняется только при условии, если общий срок, на который была предоставлена отсрочка для обучения в данном образовательном учреждении или в образовательном учреждении, из которого осуществлен перевод, не увеличивается или увеличивается не более чем на один год;

восстановившимся в том же образовательном учреждении (за исключением граждан, восстановившихся после отчисления за нарушение устава образовательного учреждения, правил внутреннего распорядка или по другим неуважительным причинам), если срок, на который гражданину была предоставлена отсрочка от призыва на военную службу для обучения в данном образовательном учреждении, не увеличивается;

2) получающие послевузовское профессиональное образование по очной форме обучения в имеющих государственную аккредитацию по соответствующим направлениям подготовки (специальностям) образовательных учреждениях высшего профессионального образования или научных учреждениях, имеющих лицензию на ведение образовательной деятельности по образовательным программам послевузовского профессионального образования, – на время обучения, но не свыше нормативных сроков освоения основных образовательных программ и на время защиты квалификационной работы, но не более одного года после завершения обучения по образовательной программе послевузовского профессионального образования;

3) которым это право дано на основании указов Президента РФ.

От призыва на военную службу освобождаются граждане:

1) признанные не годными или ограниченно годными к военной службе по состоянию здоровья;

2) проходящие или прошедшие военную службу в Российской Федерации;

3) проходящие или прошедшие альтернативную гражданскую службу;

4) прошедшие военную службу в другом государстве.

Право на освобождение от призыва на военную службу имеют граждане:

1) имеющие предусмотренную государственной системой аттестации ученую степень;

2) являющиеся сыновьями (родными братьями):

военнослужащих, проходивших военную службу по призыву, погибших (умерших) в связи с исполнением ими обязанностей военной службы, и граждан, проходивших военные сборы, погибших (умерших) в связи с исполнением ими обязанностей военной службы в период прохождения военных сборов;

граждан, умерших вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) либо заболевания, полученных в связи с исполнением ими обязанностей военной службы в период прохождения военной службы по призыву, после увольнения с военной службы либо после отчисления с военных сборов или окончания военных сборов.

Не подлежат призыву на военную службу граждане:

1) отбывающие наказание в виде обязательных работ, исправительных работ, ограничения свободы, ареста или лишения свободы;

2) имеющие неснятую или непогашенную судимость за совершение преступления;

3) в отношении которых ведется дознание либо предварительное следствие или уголовное дело в отношении которых передано в суд.

Таким образом, с 1 января 2008 года действует 21 основание для предоставления гражданам отсрочки или освобождения от призыва на военную службу, в то время как до указанной даты их насчитывалось 25.

Альтернативная гражданская служба. В соответствии с ч. 3 ст. 59 Конституции РФ к освобождаемым от призыва на военную службу следует отнести граждан, чьим убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы: Конституция предоставляет им право на замену военной альтернативной гражданской службой. Иные случаи, когда гражданин имеет право на такую замену, устанавливаются федеральным законом.

Так, согласно ст. 9 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» «лица, относящиеся к малочисленным народам, ведущие традиционный образ жизни, осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся традиционными промыслами, имеют право на замену военной службы альтернативной гражданской службой в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».

Отношения, связанные с реализацией гражданами Российской Федерации права на замену военной службы по призыву гражданской службой, регулирует Федеральный закон «Об альтернативной гражданской службе».

При наличии оснований, закрепленных в названном Законе, призывник имеет право подать заявление о замене военной службы по призыву альтернативной гражданской службой. *Заявление должно быть подано в военкомат:*

до 1 апреля – гражданами, подлежащими призыву в IV квартале текущего года;

до 1 октября – гражданами, подлежащими призыву во II квартале следующего года;

не позднее 10 дней со дня прекращения основания для отсрочки – гражданами, имевшими право на отсрочку.

Подача такого заявления не освобождает призывника от явки на медицинское освидетельствование и на заседание призывной комиссии.

Если заявление призывной комиссией удовлетворено, гражданин перестает быть призывником, но обязан явиться в военкомат для получения предписания с указанием места прохождения альтернативной гражданской службы.

Во исполнение постановления Правительства РФ от 11 декабря 2003 г. № 750 «Об организации альтернативной гражданской службы» Минздравсоцразвития России приказом от 19 февраля 2008 г. № 78н утвердил перечни видов работ, профессий, должностей, на которых могут быть заняты граждане, проходящие альтернативную гражданскую службу (приложение № 1), и организаций, где предусматривается прохождение альтернативной гражданской

службы (приложение № 2). В первом Перечне (видов работ) значится 129 видов специальностей и 79 видов должностей. В соответствии с ним «альтернативщики» могут выбрать для себя специальность и должность служащего, но при условии, что в их регионе имеются указанные организации (второй Перечень).

Срок альтернативной гражданской службы превышает установленный срок военной службы по призыву в 1,75 раза, а для лиц, проходящих ее в организациях Вооруженных Сил РФ и других войск, – в 1,5 раза.

Правовое положение военнообязанных¹⁸. Военнообязанными называют лиц, зачисленных в запас Вооруженных Сил РФ. Он необходим, чтобы в случае войны можно было быстро увеличить численный состав войск людьми, знающими военное дело. В запас зачисляются лица:

1) уволенные с военной службы с зачислением в запас. Военнослужащие увольняются с военной службы в запас с постановкой на воинский учет, за исключением военнослужащих:

уволенных с военной службы в отставку;

женского пола, отчисленных из военных образовательных учреждений профессионального образования и не имеющих военно-учетной специальности;

избравших при увольнении с военной службы постоянное место жительства за пределами Российской Федерации;

в отношении которых вступил в законную силу приговор суда о назначении наказания в виде лишения свободы;

являющихся иностранными гражданами;

2) уволенные с военной службы без постановки на воинский учет и в последующем поставленные на воинский учет в военных комиссариатах;

3) не прошедшие военную службу и:

освобожденные от призыва на военную службу;

получившие отсрочки от призыва по достижении ими 27 лет;

прошедшие альтернативную гражданскую службу;

не призванные на военную службу по иным причинам (в связи с проживанием за границей, наличием судимости и т. д.);

4) женщины, имеющие военно-учетные специальности.

Предельный возраст пребывания в запасе для военнообязанных: не имеющих офицерского звания – 50, младших офицеров – 55, старших – 60, высших – 65 лет.

Пребывание в запасе предполагает **выполнение ряда обязанностей**.

Во-первых, военнообязанные должны готовиться к военной службе, поддерживать и повышать свою военную квалификацию. Основной формой выполнения этой обязанности являются различные занятия и военные сборы, организуемые военной администрацией.

Положение о проведении военных сборов, утверждено постановлением Правительства РФ от 29 мая 2006 г. № 333. Согласно данному Положению военные сборы подразделяются на:

а) учебные сборы:

в составе воинских частей (подразделений) на штатных воинских должностях, на которые граждане предназначены (приписаны) для прохождения военной службы в военное время;

по подготовке граждан по военно-учетным специальностям и воинским должностям;

по обслуживанию материальных средств неприкосновенного запаса;

¹⁸ Правовое положение военнослужащего будет рассмотрено в гл. 12 «Милитаризованная служба России».

б) сборы по проверке боевой и мобилизационной готовности воинских частей и воинских комиссариатов.

Решение о призыве на военные сборы оформляется приказом военкома. Их продолжительность не может превышать двух месяцев, а суммарный срок за время пребывания в запасе – 12 месяцев.

На военные сборы военнообязанные могут призываться не чаще чем раз в три года. От сборов освобождены женщины и на них не призываются мужчины:

включенные в плавсостав судов морского, речного, рыболовного флота;

обучающиеся по очной и очно-заочной формам обучения;

обучающиеся по заочной форме обучения (на период сессий и написания дипломных работ);

имеющие троих несовершеннолетних детей;

депутаты представительных (законодательных) органов, осуществляющие свои полномочия на постоянной основе.

Военкомам предоставлено право освобождать граждан от военных сборов по иным причинам, признанным ими уважительными.

За время прохождения военных сборов гражданину выплачивается оклад по воинской должности, оклад по военному званию и средний заработок по месту работы.

Во-вторых, военнообязанные должны соблюдать правила воинского учета. Уволенные с военной службы обязаны в двухнедельный срок явиться в военкомат по месту жительства для постановки на военный учет. Лица, которые не проходили военную службу, если их зачислят в запас, продолжают оставаться на учете, но уже как военнообязанные. Соответственно они должны сниматься с воинского учета при переезде в другой район, город, сообщать военкомату об изменениях в образовании, семейном положении, месте жительства, должности. Военнообязанные должны бережно хранить военные билеты (временные удостоверения, заменяющие их).

В-третьих, военнообязанные должны по повестке военкомата явиться в установленное время в указанное место.

В-четвертых, граждане, пребывающие в запасе, обязаны по направлению военкомата проходить медицинское освидетельствование.

В-пятых, в случае объявления мобилизации военнообязанные могут быть призваны на военную службу.

Военнообязанные имеют право на присвоение очередного воинского звания. Это может быть сделано только после прохождения военных сборов и сдачи зачетов по представлениям руководителей сборов. И не более двух раз за время пребывания в запасе. Военнообязанным возмещаются расходы, связанные с выполнением воинской обязанности, за ними сохраняется заработная плата за время ее выполнения.

Воинская обязанность граждан в условиях мобилизации. Мобилизация предполагает проведение комплекса мероприятий по переводу экономики страны, органов государственной власти, местного самоуправления, организаций на работу в условиях военного времени, по переводу войск, воинских формирований, военной администрации на организацию и состав военного времени.

Президент РФ объявляет полную или частичную мобилизацию в случае агрессии или угрозы агрессии, вооруженных конфликтов против России.

При объявлении мобилизации военнослужащие (за исключением военнослужащих-женщин, имеющих детей в возрасте до 16 лет) продолжают проходить военную службу, даже если сроки, на которые они были призваны, истекли. Призыву на военную службу по мобилизации подлежат военнообязанные и призывники.

В соответствии с Федеральным законом «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» отсрочки от призыва в данном случае предоставляются:

по состоянию здоровья;

занятым постоянным уходом за близким родственником, женой (мужем), усыновителем, нуждающимся в постоянном постороннем уходе, а также за членами семьи, не достигшими 16 лет, при отсутствии других лиц, обязанных по закону их содержать;

имеющим на иждивении четырех и более детей (женщинам – одного ребенка);

матери которых имеют четырех и более детей в возрасте до восьми лет и воспитывают их без мужа;

депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации;

забронированным за определенными организациями (бронирование военнообязанных производится и в мирное время, чтобы в период мобилизации и в военное время обеспечить деятельность государственных и муниципальных органов и организаций).

Указом Президента РФ право на отсрочку помимо названных категорий граждан может быть предоставлено и другим лицам.

Нетрудно заметить, что в условиях мобилизации право на отсрочку закон предоставляет значительно более узкому кругу лиц, нежели в мирное время. К тому же призываются и военнообязанные.

Не подлежат призыву на военную службу по мобилизации только граждане, имеющие судимость за тяжкие преступления.

С момента объявления мобилизации на лиц, состоящих на воинском учете, возлагается важная обязанность: им воспрещается выезжать с места жительства без разрешения военкомата. Для получения разрешения военкому должно быть подано письменное заявление с указанием причин и места убытия.

При объявлении призыва призывники и военнообязанные должны явиться на сборные пункты в указанные в предписаниях (повестках и распоряжениях) сроки. Военнообязанные, не призванные на военную службу, могут направляться для работы на должностях гражданского персонала войск воинских и специальных формирований. В мирное время такая форма военной обязанности не применяется.

В условиях мобилизации *граждане* независимо от того, состоят они на воинском учете или нет, *обязаны*:

являться по вызову в военкомат для определения своего предназначения в период мобилизации и в военное время;

выполнять требования, содержащиеся в мобилизационных предписаниях, повестках и распоряжениях военкоматов;

предоставлять в военное время для нужд обороны здания, сооружения, транспортные средства и другое имущество, находящееся в их собственности;

выполнять военно-транспортную обязанность;

участвовать в работах, к которым они привлекаются в целях обеспечения обороны страны (их могут в установленном порядке зачислять в специальные формирования).

Призыв граждан на военную службу по мобилизации или направление их для работы на должностях гражданского персонала, предусмотренных штатами военного времени, осуществляет призывная комиссия по мобилизации граждан, которая создается в субъекте Российской Федерации, районе, городе без районного деления или в ином муниципальном (административно-территориальном) образовании.

Таким образом, в условиях мобилизации и в военное время обязанности, связанные с обороной страны, распространяются не только на военнослужащих и на лиц, состоящих на воинском учете, но и на всех граждан, проживающих на территории России. Безусловно,

при этом должны учитываться их возраст, состояние здоровья, семейное положение и другие важные обстоятельства.

5.6 Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства (апатридов). Правовая основа и общие особенности административно-правового статуса на территории Российской Федерации лиц, не являющихся ее гражданами

Административно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации (иностранцев и лиц без гражданства), регламентируется Конституцией РФ, федеральными законами: от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и др., межгосударственными договорами, заключенными Российской Федерацией, и иными правовыми актами.

Иностранный гражданин – это физическое лицо, не являющееся гражданином России и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

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

Правовое положение иностранцев и апатридов различно, но в первом приближении к исследованию вопроса можно рассматривать их как единую родовую общность: лица, не являющиеся гражданами России.

Конституция РФ в ч. 3 ст. 62 предусматривает: «Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации».

Основной формой установления особенностей правового статуса иностранцев является федеральный закон, а основная сфера, где они устанавливаются, – сфера отношений граждан с государственной администрацией.

Все **особенности административно-правового статуса** иностранных граждан и лиц без гражданства можно поделить на общие, групповые и индивидуальные.

Для всех находящихся на территории Российской Федерации лиц, которые не являются ее гражданами, законодательством установлены следующие *особенности праводеспособности*:

они не могут быть государственными и муниципальными служащими, занимать некоторые должности (Президента РФ, судьи, командира экипажа воздушного судна и др.), работать в милиции;

они не допускаются к деятельности, связанной с государственной тайной, не могут быть адвокатами, нотариусами, частными детективами;

на них не распространяется воинская обязанность;

их административная деликтоспособность специфична: за ряд правонарушений к ответственности могут привлекаться только иностранцы и лица без гражданства – только к ним может применяться такое административное наказание, как выдворение с территории Российской Федерации, такие принудительные меры, как депортация, признание пребывания в России нежелательным;

они не могут быть членами политических общественных объединений;

вправе въезжать в Россию только при наличии разрешения, визы (за исключением граждан стран, с которыми заключены соглашения о безвизовом въезде и выезде). Причем такое разрешение может быть не выдано исходя из интересов обеспечения безопасности и по другим основаниям, установленным законодательством;

при въезде на территорию нашей страны они обязаны заполнить миграционную карту.

Стоит отметить, что въезд в Российскую Федерацию не разрешается или может быть не разрешен при наличии обстоятельств, названных в федеральном законе. Например, если иностранный гражданин или лицо без гражданства:

в период своего предыдущего пребывания в России подвергался административному выдворению за ее пределы либо депортировался, – в течение пяти лет со дня административного выдворения или депортации;

имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления;

не представил полис медицинского страхования, действительный на территории нашей страны, – до его представления;

в отношении его принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в России;

указанные лица проживают (пребывают) и осуществляют деятельность в Российской Федерации при наличии специального документа (вида на жительство; разрешения на пребывание), заграничного паспорта;

скорая медицинская помощь иностранным гражданам оказывается бесплатно и безотлагательно, а плановая – на платной основе. При этом плановая медицинская помощь оказывается в случае нарушения здоровья, не представляющего непосредственной угрозы жизни, и при условии предоставления ими необходимой медицинской документации (выписка из истории болезни, данные клинических, рентгенологических, лабораторных и других исследований), гарантийного обязательства по оплате фактической стоимости медицинской помощи и предоплаты лечения в предполагаемом объеме;

для них могут быть установлены ограничения в передвижении и выборе места жительства, когда это необходимо для обеспечения государственной безопасности, общественного порядка, защиты прав и законных интересов граждан. По территории, открытой для иностранцев, они могут свободно передвигаться при условии уведомления об этом структурного подразделения территориального органа ФМС России или принимающей их организации;

иностранные граждане могут приобретать гражданское оружие по лицензиям, выданным органами внутренних дел на основании ходатайств представительств государств, гражданами которых они являются, при условии вывоза ими оружия из России в течение пяти дней со дня приобретения;

иностранные граждане и апатриды могут быть признаны беженцами, получить право на политическое убежище, приобрести гражданство России.

Находясь на территории России, лица, не являющиеся ее гражданами, обязаны соблюдать правила миграционного учета.

Миграционный учет – это фиксация и обобщение сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства, их перемещений и адресов. Он имеет, как правило, уведомительный характер.

Постоянно или временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин, обладающий правом пользования жилым помещением, находящимся на территории России, обязан зарегистрироваться по адресу этого помещения.

Учету по месту пребывания подлежат иностранные граждане:

1) постоянно проживающие в Российской Федерации – по истечении семи рабочих дней со дня прибытия в место пребывания, за исключением случаев, когда они:

не имеют места жительства;

находятся в гостинице или в иной организации, оказывающей гостиничные услуги, в санатории, доме отдыха, больнице либо в ином учреждении здравоохранения или социального обслуживания;

осуществляют трудовую деятельность в условиях работы вахтовым методом;

находятся в специальном учреждении для социальной реабилитации лиц без определенного места жительства;

2) временно проживающие или временно пребывающие в Российской Федерации – по истечении трех рабочих дней со дня прибытия в место пребывания, за исключением случаев, когда они:

находятся в гостинице, санатории, доме отдыха, в ином учреждении здравоохранения или социального обслуживания;

находятся в специальном учреждении для социальной реабилитации лиц без определенного места жительства.

Не подлежат учету по месту пребывания:

главы иностранных государств, главы правительств иностранных государств, члены парламентских делегаций и иные лица, осуществляющие публичные функции;

иностранцы граждане, прибывшие в Российскую Федерацию на срок не более трех дней.

Особенности административно-правового положения разных групп иностранных граждан и лиц без гражданства обусловлены многими обстоятельствами: временем пребывания в России, целью пребывания (туризм, учеба, служебные дела, поиски убежища и др.), страной, из которой они прибыли, и т. д.

Среди законно находящихся в Российской Федерации лиц, не являющихся ее гражданами, следует различать тех, кто прибыл для работы в иностранных и международных организациях (посольствах, представительствах международных органов и др.), и лиц, прибывших с частными целями. Среди последних по времени пребывания на территории Российской Федерации и иным особенностям правового статуса можно выделить четыре категории:

1) постоянно проживающие;

2) временно проживающие;

3) временно пребывающие;

4) пересекающие ее территорию транзитом.

Иностранный гражданин или лицо без гражданства, въехавший на территорию России с нарушением установленных правил либо не имеющий документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в ней, либо утративший такие документы и не обратившийся с соответствующим заявлением в Федеральную миграционную службу (ФМС России), либо уклоняющийся от выезда из России по истечении срока пребывания (проживания) в ней, нарушивший правила транзитного проезда через территорию страны, признается незаконно находящимся на территории Российской Федерации.

Есть все основания считать, что в России довольно много представителей еще одной, пятой категории лиц, не являющихся российскими гражданами, – нелегально находящиеся на ее территории. Среди нелегалов есть те, кто прибыл в нашу страну законно, и те, кто проник в нее незаконно.

Особенности административно-правового статуса отдельных групп иностранных граждан и лиц без гражданства:

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин, апатрид – лицо, получившее вид на жительство: установленной формы документ, выданный ему в подтверждение права на постоянное проживание в Российской Федерации и права на свободный выезд из нее и въезд в нее.

1 ноября 2002 года Правительство РФ утвердило Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство. Данный документ, выданный лицу без гражданства, является одновременно документом, удостоверяющим его личность. Он выдается на пять лет и по окончании срока действия может быть по заявлению лица продлен еще на пять лет, причем количество продления срока не ограничено.

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в ст. 9 предусматривает случаи, когда вид на жительство не выдается, а ранее выданный аннулируется. Это происходит, если иностранный гражданин:

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

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

подвергался административному выдворению за пределы России либо депортации;

представил поддельные или подложные документы либо сообщил о себе заведомо ложные сведения;

осужден вступившим в законную силу приговором суда за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого признан опасным;

имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории России либо за ее пределами;

неоднократно (два и более раза) в течение одного года привлекался к административной ответственности за нарушение режима проживания иностранных граждан в России;

не может представить доказательств возможности содержать себя и членов своей семьи в пределах прожиточного минимума, не прибегая к помощи государства, за исключением случая, если он признан нетрудоспособным;

по истечении трех лет со дня въезда не имеет в России жилого помещения на основаниях, предусмотренных ее законодательством;

выехал из России в иностранное государство для постоянного проживания;

находится за пределами России более шести месяцев;

заклучил брак с российским гражданином, послуживший основанием для получения вида на жительство, и этот брак признан судом недействительным;

является больным наркоманией, либо не имеет сертификата об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), либо страдает одним из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих (перечень таких заболеваний и порядок подтверждения их наличия или отсутствия утверждаются Правительством РФ).

Аналогичные основания названный Федеральный закон установил для отказа в выдаче или аннулирования разрешения на временное проживание.

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин, апатрид – лицо, получившее разрешение на временное проживание, под которым понимается подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации.

Указанное разрешение оформляется в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина (лица без гражданства), или документа установленной

формы, выдаваемого лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность.

Иностранным гражданам и апатридам, не достигшим 14-летнего возраста и не имеющим документов, удостоверяющих личность, разрешение на временное проживание оформляется в виде отметки в документах, удостоверяющих личность их родителей.

Виза временно проживающего лица выдается на четыре месяца иностранному гражданину, которому разрешен въезд в Российскую Федерацию для временного проживания, в пределах квоты на выдачу разрешений на временное проживание. В случае, если иностранный гражданин не смог в установленный срок въехать в Российскую Федерацию, но при этом основания для получения им такой визы сохранились, данному иностранному гражданину по его заявлению в письменной форме может быть выдана новая виза временно проживающего лица, действительная в течение двух месяцев со дня ее выдачи.

Если разрешение на временное проживание иностранного гражданина в России не получено по причинам, не зависящим от иностранного гражданина, срок действия визы временно проживающего лица продлевается по его заявлению.

При получении иностранным гражданином разрешения на временное проживание в России орган миграционной службы продлевает срок действия визы временно проживающего лица на срок действия указанного разрешения.

Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину (лицу без гражданства) в пределах квоты, ежегодно утверждаемой Правительством России. Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года.

В льготном порядке, сверх утвержденной Правительством РФ квоты, разрешение на временное проживание может быть выдано лицу:

родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории Российской Федерации;

признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве России;

имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве России;

состоящему в браке с российским гражданином, имеющим место жительства в России; осуществившему инвестиции в России в размере, установленном Правительством РФ; в некоторых иных случаях.

Временно пребывающий иностранец, апатрид – лицо, законно прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и не имеющее разрешения на постоянное или временное проживание.

Документом, который служит основанием для выдачи визы либо основанием для въезда в Россию в порядке, не требующем ее получения, является приглашение на въезд в Российскую Федерацию. Такое приглашение оформляется МИД России или его представительствами на территории страны, а там, где их нет, – соответствующими территориальными органами ФМС России.

Обратим внимание: территориальные органы ФМС России выдают иностранным гражданам (лицам без гражданства) приглашения на въезд в целях обучения в образовательном учреждении России и в целях осуществления на ее территории трудовой деятельности по ходатайству соответственно образовательного учреждения, работодателя или заказчика работ (услуг). Причем квота на выдачу приглашений на въезд в нашу страну в целях осуществления трудовой деятельности ежегодно утверждается Правительством РФ.

Срок временного пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства) в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы, а прибывшего в порядке, не требующем ее получения, не может превышать 90 суток (за исключением осо-

бых случаев, предусмотренных Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»).

Временно пребывающий иностранный гражданин (лицо без гражданства) обязан выехать из России по истечении срока действия визы или иного срока, установленного для его пребывания, если им не получено разрешение на продление срока пребывания либо разрешение на временное проживание. При этом срок временного пребывания может быть соответственно продлен либо сокращен, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми иностранному гражданину (лицу без гражданства) был разрешен въезд в страну. Прибывшему в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и заключившему трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг), срок временного пребывания продлевается на срок действия заключенного договора, но не более чем на один год, исчисляемый со дня его въезда в страну.

Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусмотрены основания отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание. И если иностранному гражданину (лицу без гражданства) было отказано в выдаче разрешения на временное проживание, он вправе повторно подать заявление о выдаче такого разрешения, но не ранее чем через один год со дня отклонения предыдущего заявления.

Лицо, временно пребывающее на территории России, может осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Это правило не распространяется на иностранных граждан (лиц без гражданства), являющихся:

сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;

работниками иностранных юридических лиц, выполняющих монтажные работы, сервисное и гарантийное обслуживание, послегарантийный ремонт поставленного в Россию технического оборудования;

журналистами, аккредитованными в России;

обучающимися в России в образовательных учреждениях профессионального образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;

приглашенных в Россию в качестве преподавателей для проведения занятий в образовательных учреждениях и в ряде иных названных законом случаев.

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

Порядок транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства регулируется Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Иностранные граждане, находящиеся в качестве пассажиров на борту круизных судов, имеющих разрешение на пассажирские перевозки и прибывающих в Россию через морские и речные порты, открытые для международного пассажирского сообщения, могут находиться на территории нашей страны в течение 72 часов без виз.

Транзитная виза выдается на срок до 10 дней гражданину в целях транзитного проезда через Россию.

Транзитный проезд через территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в государство назначения всеми видами транспорта разрешается по предъявлении российской транзитной визы, визы на въезд в сопредельное по маршруту следования государство либо визы государства назначения и действительных для выезда из Рос-

сии проездных билетов или подтвержденной гарантии их приобретения в пункте пересадки на территории нашей страны.

Транзитная виза не требуется в случае транзитного проезда через территорию Российской Федерации в безостановочном режиме на участках транспортных магистралей в соответствии с перечнем и в порядке, которые установлены Правительством РФ. Виза с правом на остановку на территории России может быть выдана по представлении иностранным гражданином (лицом без гражданства) мотивированной просьбы и документов, подтверждающих необходимость такой остановки, если иное не предусмотрено международным договором.

Транзитный проезд через территорию России без визы разрешается, если иностранный гражданин (лицо без гражданства):

- совершает беспересадочный полет воздушным транспортом через территорию Российской Федерации;

- проживает на территории государства, с которым наша страна имеет соответствующий международный договор;

- следует на самолете международной авиалинии с пересадкой в аэропорту на территории России и имеет надлежащим образом оформленные документы на право въезда в государство назначения и авиабилет с подтвержденной датой вылета из аэропорта пересадки на территории России в течение 24 часов с момента прибытия, за исключением случаев вынужденной остановки.

Вынужденной остановкой признается пребывание более 24 часов в пределах населенного пункта вследствие наступления следующих обстоятельств:

- стихийных бедствий, задерживающих движение поезда, автотранспортного средства, судна или самолета;

- необходимости ремонта соответствующего транспортного средства, поврежденного в результате порчи каких-либо его частей или в результате транспортного происшествия;

- болезни, если по заключению врача дальнейшее следование больного представляется опасным для его жизни и здоровья;

- непредусмотренных задержек при пересадке с одного вида транспорта на другой в пункте пересадки.

В случае вынужденной остановки оформление пребывания на территории России и продление срока действия транзитной российской визы производится органом внутренних дел в месте вынужденной остановки по заявлению иностранных граждан (лиц без гражданства).

Порядок регистрации и снятия с регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства с учета по месту жительства

Постановлением Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 8 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» утверждены Правила осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, которыми установлен порядок осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, а также формы документов: заявление иностранного гражданина или лица без гражданства о регистрации по месту жительства и уведомление о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания.

Постоянно или временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин, обладающий правом пользования жилым помещением, находящимся на ее территории, для осуществления регистрации по месту жительства подает непосредственно в территориальный орган ФМС России в месте нахождения жилого помещения вышеназванное заявление о регистрации. Оно заполняется разборчиво от руки или с использованием тех-

нических средств на русском языке, при этом не допускаются исправления, использование аббревиатур, сокращения слов и пропуск реквизитов.

При наличии у иностранного гражданина двух и более жилых помещений, находящихся на территории России, сведения о них также указываются в заявлении.

Заявление заполняется на каждого иностранного гражданина, подлежащего регистрации по месту жительства. В отношении не достигшего 18-летнего возраста или недееспособного иностранного гражданина заявление подается его родителем или иным законным представителем от его имени. При этом в заявлении должны быть указаны сведения о законном представителе (родителе, усыновителе, опекуне, попечителе) этого иностранного гражданина.

Снятие иностранного гражданина с регистрации по месту жительства осуществляется в случаях, предусмотренных п. 16 вышеназванных Правил, а именно:

а) регистрации его по иному месту жительства – на основании отрывной части заявления о регистрации;

б) прекращения у него права пользования жилым помещением по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации, – на основании соответствующего подтверждающего документа;

в) прекращения права на постоянное или временное проживание в Российской Федерации – на основании документа, подтверждающего аннулирование вида на жительство или разрешения на временное проживание либо истечение срока действия вида на жительство или разрешения на временное проживание;

г) вступления в законную силу решения суда о признании регистрации по месту жительства недействительной – на основании заверенной в установленном порядке копии вступившего в законную силу решения суда;

д) смерти в Российской Федерации либо вступление в законную силу решения о признании иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим – на основании свидетельства о смерти либо заверенной в установленном порядке копии вступившего в законную силу соответствующего решения суда (документы могут быть представлены заинтересованными физическими и юридическими лицами);

е) прибытии для его снятия с учета по месту пребывания.

Иностранные граждане – моряки, являющиеся членами экипажей невоенных судов иностранных государств, в случае схода на берег и временного пребывания в течение более 24 часов на территории порта Российской Федерации, открытого для захода невоенных судов иностранных государств, или портового города Российской Федерации ставятся на учет по месту пребывания территориальным органом ФМС России на основании паспорта моряка (удостоверения личности моряка) при наличии в указанном документе отметки органа пограничного контроля о въезде этих граждан в Российскую Федерацию.

Глава 6. ОБЯЗАННОСТИ И ПРАВА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ПАСПОРТНОГО РЕЖИМА

6.1 Понятие, содержание, цели, правовая основа паспортного режима

Паспортная система – совокупность урегулированных правом общественных отношений, возникающих преимущественно между органами внутренних дел и гражданами в связи с выдачей гражданам

паспортов (видов на жительство) и регистрационным учетом граждан по месту жительства и месту пребывания.

Главными субъектами этих правоотношений выступают граждане (Российской Федерации, иностранных государств, а также лица без гражданства) и органы внутренних дел. Определенное участие в них принимают военкоматы, органы загса, медицинские учреждения, а также жилищно-коммунальные и иные организации, занимающиеся регистрационным учетом граждан.

Паспортная система включает в себя права, обязанности субъектов и возникающие при их реализации отношения по поводу:

выдачи паспортов гражданам России;

выдачи иностранным гражданам видов на жительство, разрешений на проживание и пребывание;

регистрации российских, иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства или временного пребывания в России;

контроля за соблюдением паспортного режима;

выдачи гражданам России загранпаспортов.

Паспортизация и регистрация граждан призвана решить три *главные задачи*:

1) обеспечить граждан основным документом, который позволяет им осуществлять многие важные права (на вступление в брак, открытие банковских счетов, получение лицензий, поступление на работу, в вуз, участие в голосовании, использование авиационного и железнодорожного транспорта и т. д.).

По российскому праву не только указанные права, но даже некоторые обязанности могут быть реализованы гражданами только при наличии у них паспорта или иного основного документа, позволяющего идентифицировать личность, так как этот документ позволяет проверить истинность сведений, которые он о себе сообщает, и тех, которые содержатся в других источниках информации;

2) обеспечить учет граждан: воинский учет, статистический учет процессов внутренней миграции, учет численности и состава проживающего на определенной территории населения (для образования избирательных округов и пр.), а также в целях обеспечения безопасности при заселении местностей с особыми административными режимами (например, пограничным);

3) способствовать борьбе с преступностью, в частности розыску лиц, скрывающихся от правосудия, уплаты алиментов, учету лиц, прибывших из мест лишения свободы.

Решение этих задач обеспечивает реализацию *двухединой цели паспортного режима*: создание условий, благоприятствующих осуществлению гражданами своих прав и способствующих выполнению их обязанностей, обеспечению безопасности граждан, общества, государства.

Правовой основой паспортной системы являются федеральные законы «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О гражданстве Российской Федерации», Указ Президента РФ «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации», утвержденные Правительством РФ Положение о паспорте гражданина Российской Федерации, Положение о паспорте моряка, Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета, ряд приказов и инструкций МВД России и ФМС России.

В решении вопросов реализации гражданами России права на свободу передвижения большую роль играют многочисленные постановления, определения Конституционного и Верховного судов РФ.

Система названных актов закрепляет в России паспортный режим, т. е. совокупность правил паспортизации и регистрации граждан. Для его существования необходимы организационные (система компетентных органов, служб, организаций), материально-технические условия и деятельность субъектов во исполнение соответствующих правил.

6.2 Паспорт – основной документ гражданина Российской Федерации на ее территории

Среди многочисленных документов, которые имеют российские граждане, особую роль играет паспорт. Он является основным документом, удостоверяющим личность. В соответствии с Положением о паспорте гражданина Российской Федерации его обязаны иметь все россияне, достигшие 14-летнего возраста и проживающие на территории России.

Значимость паспорта как основного документа гражданина России на ее территории обусловлена несколькими причинами.

Во-первых, он содержит все главные сведения о личности: фамилию, имя, отчество, дату и место рождения. Кроме того, в паспорте производятся обязательные отметки и записи: о регистрации гражданина по месту жительства и снятии его с регистрационного учета;

об отношении к воинской обязанности;

о регистрации (расторжении) брака;

о детях, не достигших 14-летнего возраста;

о выдаче основных документов, удостоверяющих личность гражданина России за ее пределами.

По желанию гражданина соответствующими учреждениями здравоохранения в паспорте производится отметка о его группе крови и резус-факторе.

В паспорт вносятся сведения об органе внутренних дел, выдавшем паспорт, и о дате его выдачи.

Внесение в паспорт сведений, отметок и записей, не предусмотренных Положением, запрещается. Более того, паспорт, в который внесены такие сведения, отметки и записи, является недействительным. В республиках, входящих в состав Российской Федерации, могут изготавливаться вкладыши к паспорту и производиться записи на языках республик.

Во-вторых, паспорт – это единый документ для всех российских граждан, достигших 14-летнего возраста. Большинство граждан он используется гораздо чаще для более широкого круга отношений, нежели другие документы.

В-третьих, установлен особый порядок заполнения данных, вклеивания фотографий, выдачи паспортов, их замены, который призван гарантировать подлинность содержащихся в них сведений.

В-четвертых, паспорт официально объявлен основным документом указом Президента РФ.

Из факта признания паспорта основным документом россиянина, живущего в своей стране, можно сделать такие выводы:

1) при осуществлении юридических действий нельзя требовать от гражданина представления справок, иных документов, если соответствующие сведения имеются в паспорте;

2) если сведения, содержащиеся в иных документах, противоречат тем, которые содержатся в паспорте, приоритет отдается сведениям, содержащимся в паспорте.

6.3 Обязанность гражданина Российской Федерации иметь паспорт

Выдавать, заменять паспорта, регистрировать граждан по месту жительства и месту временного пребывания, снимать их с учета, осуществлять контроль за соблюдением паспортного режима обязаны органы ФМС России.

На граждан России паспортный режим возлагает *две главные обязанности*: иметь российский паспорт и соблюдать правила регистрационного учета.

Обязанность иметь паспорт включает в себя такие обязанности, как получать паспорт, заменять его, хранить, сдавать. Ее реализация обеспечивается организационной деятельностью органов ФМС России по выдаче и замене паспортов.

Обязанность получить паспорт может быть первичной: она возникает по достижении гражданином России 14-летнего возраста и при приеме в российское гражданство. Эта обязанность становится вторичной в случае утраты (хищения) паспорта.

Выдача паспортов подчиняется определенному порядку. По общему правилу паспорт получают по месту жительства гражданина, а в порядке исключения – по месту его пребывания. Детям-сиротам, иным детям, оставшимся без попечения родителей и находящимся в специализированных воспитательных учреждениях, паспорта выдаются по месту нахождения этих учреждений. Лицам, освобождаемым из мест лишения свободы, если ранее они не получали паспортов или паспорта были утеряны в ходе следствия, паспорта выдаются по месту расположения учреждений, исполняющих наказания.

Лицо, обязанное получить паспорт, должно подать заявление по установленной форме в организацию, ведающую жилым фондом, в котором оно живет, в администрацию специального учреждения либо непосредственно в территориальный орган ФМС России. К заявлению нужно приложить:

- свидетельство о рождении;
- две личные фотографии;
- квитанцию об оплате стоимости бланка паспорта.

Документы и фотографии должны быть сданы гражданами не позднее 30 дней со дня, следующего за днем, когда ребенку исполнилось 14 лет. Лица, получившие документы и фотографии, обязаны передать их в территориальный орган ФМС России.

По общему правилу паспорта выдаются гражданам в 10-дневный срок со дня принятия всех надлежащим образом оформленных документов и фотографий. Когда в установленный для выдачи паспортов срок не представляется возможным установить личность гражданина, начальник территориального органа ФМС России (его заместитель) может продлить этот срок, но не более чем на 20 дней. Лицу, в отношении которого проводится проверка, *на срок ее проведения* по его просьбе может быть выдано *временное удостоверение личности*.

Паспорт гражданина России **подлежит замене**, если:

- гражданину исполнилось 20 или 45 лет;
- у гражданина легально изменились фамилия, имя, отчество, сведения о дате и/или месте рождения;
- изменился пол;
- ранее выданный паспорт стал не пригодным для дальнейшего использования вследствие износа, повреждения, иных причин;
- в произведенных в нем записях обнаружены неточности;
- в иных случаях, предусмотренных актами Правительства и Президента РФ, федеральными законами.

Для замены паспорта гражданин помимо заявления и фотографий должен представить паспорт, подлежащий замене. А если это связано со специальными поводами – документы, подтверждающие основания для замены (свидетельство о браке, медицинский документ об изменении пола и т. д.).

Во всем остальном процедура замены паспорта аналогична процедуре его получения.

Если гражданин в течение месячного срока со дня, следующего за днем, когда ему исполнилось 20 или 45 лет, не обратился с заявлением о замене паспорта, его старый паспорт считается недействительным. А это означает, что гражданину может быть отказано в продаже железнодорожного билета, в регистрации, приеме на работу и т. д. и, кроме того, он может быть привлечен к ответственности за проживание без паспорта.

При утрате паспорта гражданин обязан незамедлительно обратиться с заявлением об утрате (в письменной форме) в территориальный орган ФМС России по месту жительства или временного пребывания. Затем должно быть подано заявление о выдаче нового документа с приложением четырех личных фотографий.

В случае хищения паспорта заявление об этом (также в письменной форме) следует подать в дежурную часть органа ФМС России по месту хищения или по месту жительства гражданина. До оформления нового паспорта ФМС России должно по просьбе гражданина выдать ему временное удостоверение на срок не более двух месяцев.

Если после получения нового паспорта гражданин обнаружит старый, он обязан сдать его в ФМС России. Сдать паспорта должны и лица, у которых прекратилось гражданство России. Паспорта умерших сдаются в органы загса по месту регистрации смерти. Лицу, которое нашло чужой паспорт, следует сдать его в ФМС России или передать владельцу. Но это скорее нравственный долг, нежели юридическая обязанность.

Осуществлению обязанности иметь паспорт способствует и установленный Правительством РФ запрет изъятия у российского гражданина паспорта, кроме случаев, предусмотренных законодательством.

6.4 Обязанность гражданина соблюдать правила регистрационного учета (регистрации) по месту проживания

Всеобщая паспортизация граждан России органично связана с их регистрацией по месту постоянного и (или) временного проживания.

Обязанность граждан соблюдать правила регистрации по месту проживания внутри страны включает в себя обязанности:

регистрироваться по месту жительства;

регистрироваться по месту временного пребывания;

не допускать проживания на занимаемых жилых помещениях лиц без паспорта, без регистрации;

принимать меры для своевременной регистрации приглашенных ими иностранных граждан и лиц без гражданства.

Регистрацию по месту проживания граждан осуществляют территориальный орган ФМС России, а в тех населенных пунктах, где их нет, – органы местного самоуправления. Отказ в регистрации гражданин вправе обжаловать в вышестоящий орган или в суд.

Регистрация по месту жительства. Закон определяет место жительства как жилой дом, квартиру, иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма, поднайма, аренды или на ином законном основании.

Можно различать *первичное* и *вторичное вселение* на жилую площадь, хотя в нормативных правовых актах эти термины не используются. Под первичным понимается вселе-

ние на свободную жилую площадь ее собственников, а также граждан, получивших ее на условиях найма, аренды, право которых на вселение признано судом, а под вторичным – вселение на несвободную площадь на основе договора с нанимателем жилого помещения.

Гражданин, изменивший место жительства, обязан после прибытия на новое место обратиться к лицам, ответственным за регистрацию. Основанием для первичного вселения является право собственности или предоставленное организацией, собственником и оформленное договором, ордером право найма. Поводом для регистрации служит заявление о регистрации. К нему прилагаются:

документ, подтверждающий право на первичное вселение собственников, лиц, названных в ордере, договоре;

документ, удостоверяющий личность регистрируемого: паспорт; свидетельство о рождении – для лиц, не достигших 14-летнего возраста; удостоверение личности – для военнослужащих (офицеров, прапорщиков, мичманов); военный билет – для солдат, матросов, сержантов и старшин, проходящих военную службу по призыву или по контракту; выдаваемые ФМС России документы, удостоверяющие личность гражданина;

военный билет или иной документ, свидетельствующий об отношении гражданина к воинской обязанности.

Граждане, снявшиеся с регистрационного учета по последнему месту жительства, представляют помимо указанных документов листки убытия, выданные им при снятии с учета. Если гражданин не снялся с учета по прежнему месту жительства, это не может служить основанием для отказа в регистрации по новому месту жительства. В таком случае соответствующий территориальный орган ФМС России обязан направить необходимые документы в ФМС России, где гражданин состоит на учете, с целью снять его с регистрации.

Не могут служить основанием для отказа в регистрации дефекты паспорта (имеющиеся механические повреждения, владелец своевременно не заменил его и т. д.), если в нем нет подделок.

При вторичном вселении к заявлению наряду с перечисленными документами должно быть приложено ходатайство лица, предоставляющего жилую площадь, подписанное всеми совместно проживающими с ним совершеннолетними членами его семьи, в том числе бывшими.

Заявление о регистрации и прилагаемые к нему документы представляются уполномоченным лицам жилищно-эксплуатационных организаций, собственникам жилья, которые в течение трех рабочих дней оформляют листки прибытия и иные документы, а затем передают документы в территориальный орган ФМС России.

Явка граждан для оформления регистрации не обязательна, но лица, имеющие судимость, должны прийти в территориальный орган внутренних дел.

Основанием для отказа в постоянной регистрации могут быть обстоятельства, при наличии которых регистрация, т. е. легализация места жительства, нарушила бы действующие федеральные законы или решения судов. Например, если на сдаваемое собственником на условиях найма жилое помещение наложен арест, в судебном порядке признано невозможным совместное проживание лица, лишенного родительских прав, с несовершеннолетними детьми, судом вынесено решение о выселении без предоставления жилой площади. Нельзя регистрировать граждан, если дом (жилое помещение) занят или построен самовольно, грозит обвалом, т. е. находится в крайне аварийном состоянии. В регистрации может быть отказано, если представленные документы подделаны, содержат неправильные сведения. Например, ордер, договор в установленном порядке признаны недействительными или при оформлении договора нарушены требования закона.

Регистрация граждан по месту пребывания. Место пребывания – гостиница, дом отдыха, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, в котором он проживает временно.

Лица, прибывшие для временного проживания в жилых помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок свыше 90 дней, обязаны зарегистрироваться в соответствующем населенном пункте. И если по месту жительства граждане регистрируются на неопределенный срок, то по месту пребывания – на определенный (на время командировки, лечения, учебы в вузе и т. п.). Срок временного пребывания зависит от волеизъявления гражданина, и по его заявлению он может быть продлен.

Важная особенность регистрации по месту пребывания состоит в том, что она производится без снятия с регистрационного учета по месту жительства.

В соответствии с Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации граждане, прибывшие на срок свыше 10 дней для временного проживания не по месту жительства, обязаны в течение трех дней обратиться к должностным лицам, ответственным за регистрацию, и представить документ, удостоверяющий личность, заявление и документ, являющийся основанием для временного проживания в жилом помещении. В течение трех дней со дня поступления документов органы регистрационного учета выдают гражданам свидетельство о регистрации.

ИЗ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Регистрация по месту жительства оформляется путем проставления в паспорте штампа и записи в нем адреса места жительства гражданина. А при регистрации по месту пребывания выдается свидетельство о регистрации по месту пребывания. В паспорте никакие отметки об этом не делаются.

Лиц, размещенных в гостиницах, санаториях, домах отдыха, пансионатах, больницах и иных учреждениях, предназначенных для временного проживания, регистрирует по их прибытии соответствующая администрация на основании паспортов и иных документов, удостоверяющих личность. Вместо свидетельства о регистрации им могут выдаваться иные документы: карта гостя, курортная книжка и т. п.

Гражданин Евпак обратился в суд с жалобой на действия начальника паспортного управления г. Москвы и комиссии по жилищным вопросам, прописке и выписке граждан при правительстве г. Москвы, ссылаясь на неправомерность отказа в прописке на жилую площадь в Москве, полученную в порядке наследования.

Савеловский межмуниципальный суд отказал Евпаку в удовлетворении жалобы, сославшись на то, что жилая площадь, принадлежащая заявителю на праве собственности, находится в доме по улице Веерной, которая подлежит реконструкции, предусматривающей поэтапный снос жилых домов, и отсутствие регистрации Евпака не ущемляет его прав.

Рассматривая это дело, Верховный Суд РФ указал, что в соответствии с ч. 1 ст. 27 Конституции РФ каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

В силу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов дру-

гих лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Указанные права и свободы могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой необходимо для достижения целей, перечисленных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Таким образом, ограничение конституционного права любыми способами (как введение прямых запретов, так и установленных косвенных ограничений) в законах и иных правовых актах субъектов Федерации недопустимо.

Правилами регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах Российской Федерации, принятыми постановлением Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 во исполнение требований Конституции РФ и Закона РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», прописка граждан заменена на их регистрацию по месту жительства.

На основании ст. 6 вышеуказанного Закона собственник жилого помещения в Москве, избравший его местом своего жительства, должен зарегистрироваться в органах регистрационного учета, а этот орган обязан зарегистрировать его не позднее трех дней со дня предъявления документов.

6.5 Право на получение загранпаспорта

Право российских граждан свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться в нее провозглашено Конституцией РФ (ч. 2 ст. 27). Административно-правовые гарантии этого права установлены Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», а также Указом Президента РФ от 21 декабря 1997 г., пункт 1 которого предусматривает: «Ввести в действие паспорт гражданина Российской Федерации, дипломатический паспорт, служебный паспорт и паспорт моряка (удостоверение личности моряка), являющиеся основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации за ее пределами».

Все **четыре вида загранпаспортов**, с одной стороны, являются основными документами, удостоверяющими личность гражданина России за ее пределами, а с другой – документом-визой на право выезда из России в любую страну мира, въезд в которую ему разрешен ее визой или международными соглашениями.

Получение загранпаспорта – необходимое условие свободного выезда гражданина России за ее пределы. А за получением въездной визы в другую страну российский гражданин должен самостоятельно обращаться в дипломатическое представительство (консульское учреждение) этого государства в Российской Федерации.

Паспорт, выдаваемый гражданину на общих условиях, принято называть общегражданским. Три других вида загранпаспортов – дипломатический, служебный, моряка – связаны с работой лица и являются специальными.

Общегражданский загранпаспорт выдается гражданину России, если он лично или через своего законного представителя обратился с письменным заявлением в территориальное подразделение ФМС России (при этом паспорта, выданные до 1 января 2006 г., действительны до срока их действия). Гражданину, не имеющему подтвержденного регистрацией места жительства или места пребывания на территории Российской Федерации либо имеющему место жительства за ее пределами, оформление и выдача загранпаспорта производится органами ФМС России по месту фактического проживания.

Ребенку со дня его рождения и до достижения 18-летнего возраста или гражданину, признанному недееспособным, паспорт нового поколения выдается по письменному заявлению одного из родителей, усыновителей, опекунов или законных представителей.

Для оформления паспорта граждан в заявлении установленного образца должен указать:

- фамилию, имя, отчество (в том числе ранее имевшиеся);
- дату и место рождения;
- место жительства;
- место работы (службы, учебы) в течение последних десяти лет;
- на отсутствие обстоятельств, предусмотренных федеральным законом, которые могли бы препятствовать ему покинуть Россию.

Лица мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет помимо указанных документов представляют также военный билет с отметкой об окончании прохождения военной службы по призыву либо соответствующую справку военного комиссариата по месту жительства – для подтверждения достоверности сведений, что они на день подачи заявления не призваны на военную службу или не направлены на альтернативную гражданскую службу.

Сведения о трудовой деятельности, указанные в заявлении, заверяются руководителями организаций или их кадровых подразделений по основному месту работы (службы, учебы) заявителя. Для проверки достоверности таких сведений уполномоченное должностное лицо при приеме заявления вправе потребовать от гражданина предъявления документа, подтверждающего его трудовую деятельность (трудовая книжка, выписка из нее, справка с места работы). Сведения о трудовой деятельности граждан, не работающих на момент обращения с заявлением, сверяются по трудовой книжке или выписке из нее.

Вместе с заявлением гражданин должен представить основной документ, удостоверяющий его личность, личные фотографии и документы об уплате государственной пошлины за оформление паспорта и об оплате стоимости бланка паспорта, а также документ о своих биометрических данных.

Орган ФМС России устанавливает, не имеется ли в отношении заявителя указанных в законе ограничений, по которым ему может быть временно отказано в выдаче паспорта. Так, для подтверждения достоверности того, что гражданин на день подачи заявления не призывается на военную службу, мужчины в возрасте от 18 до 27 лет представляют военный билет либо соответствующую справку военного комиссариата по месту жительства.

Гражданин, достигший 18-летнего возраста и обращающийся за получением паспорта в связи с принятым им решением о выезде из Российской Федерации для проживания в другом государстве, указывает об этом в заявлении. В этом случае он дополнительно представляет в ФМС России нотариально удостоверенные заявления детей от 14 до 18 лет об их согласии на выезд вместе с родителями или с одним из них.

Заграничный паспорт оформляется соответствующим структурным подразделением территориальных органов ФМС России в срок не более одного месяца со дня подачи заявления. Одновременно во внутреннем паспорте (удостоверении личности) гражданина России делается отметка, свидетельствующая о выдаче ему загранпаспорта. Гражданин должен сам получить свой паспорт и расписаться в нем в присутствии сотрудника органа ФМС России, оформившего паспорт.

При наличии обстоятельств, связанных с необходимостью экстренного лечения, тяжелой болезнью или смертью близкого родственника и требующих выезда из России, срок оформления паспорта не должен превышать трех рабочих дней со дня подачи заявления.

Основанием для срочного рассмотрения заявления может являться:

- письмо органа здравоохранения, подтверждающее необходимость срочной поездки на лечение за границу;

- письмо зарубежной медицинской организации о возможности срочного приема на лечение (одновременно представляется медицинское заключение лечебного учреждения по месту жительства больного);

телеграфное сообщение, поступившее из-за границы и заверенное в соответствии с законодательством государства проживания (пребывания), подтверждающее факт тяжелого заболевания или смерти близкого родственника либо супруга.

При выдаче заграничного паспорта во внутреннем паспорте владельца, а также в свидетельстве о рождении ребенка – владельца паспорта нового поколения, не достигшего 14-летнего возраста, проставляется отметка о выдаче такого паспорта с указанием серии, номера, даты выдачи и наименования уполномоченного государственного органа, выдавшего паспорт.

Общегражданский заграничный паспорт выдается на пять лет. При невозможности дальнейшего использования паспорта до истечения пяти лет из-за отсутствия свободных страниц для проставления иностранных виз гражданину по его заявлению оформляется новый паспорт. До истечения указанного срока обмен паспорта производится при изменении в установленном порядке фамилии, имени, отчества, а также при его порче или утрате. При этом не допускается оформление нового паспорта без изъятия ранее выданного, а в случае его утраты владельцем – без объявления утерянного паспорта недействительным.

Право гражданина России покинуть ее может быть временно ограничено в случаях, установленных законом, а именно если он:

при допуске к сведениям, отнесенным к государственной тайне, заключил трудовой договор (контракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из Российской Федерации, при условии, что срок ограничения не может превышать пяти лет со дня последнего ознакомления лица со сведениями особой важности или совершенно секретными, – до истечения срока ограничения, установленного трудовым договором (контрактом). Но если имеется заключение Межведомственной комиссии по защите государственной тайны, согласно которому сведения особой важности или совершенно секретные, в которых гражданин был осведомлен на день подачи заявления о выезде из России, сохраняют соответствующую степень секретности, оговоренный в трудовом договоре (контракте) срок ограничения права на выезд может быть продлен Межведомственной комиссией по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с отказами в выдаче заграничного паспорта и временными ограничениями на выезд за рубеж, установленными Правительством РФ. При этом срок ограничения права на выезд не должен превышать в общей сложности десяти лет, включая срок ограничения, установленный трудовым договором (контрактом), со дня последнего ознакомления лица с секретными сведениями;

в соответствии с российским законодательством призван на военную службу – до окончания военной службы;

задержан по подозрению в совершении преступления либо привлечен в качестве обвиняемого – до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда;

осужден за совершение преступления – до отбытия (исполнения) наказания или до освобождения от наказания;

уклоняется от исполнения обязательств, наложенных на него судом, – до исполнения обязательств либо до достижения согласия сторонами;

сообщил о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда – до решения вопроса в срок не более одного месяца органом, оформляющим такие документы.

Во всех перечисленных случаях ФМС России выдает гражданину уведомление, в котором указываются основание и срок ограничения, дата и регистрационный номер решения об ограничении, полное наименование и юридический адрес организации, принявшей на себя ответственность за ограничение права данного гражданина на выезд из России.

По общему правилу отказ в праве на выезд может быть обжалован в вышестоящее подразделение органов ФМС России или непосредственно в суд, а решения об ограничении

этого права граждан, осведомленных о сведениях особой важности или совершенно секретных, обжалуются ими в Межведомственную комиссию по рассмотрению обращений граждан, которая обязана рассмотреть жалобу и дать ответ в трехмесячный срок. Решение комиссии, в свою очередь, тоже может быть обжаловано в суд.

Военнослужащие (за исключением лиц, проходящих военную службу по призыву) выезжают из России при наличии разрешения командования. Такое разрешение выдают должностные лица, уполномоченные на это центральным органом федерального ведомства, в котором военнослужащий проходит военную службу. Затем в соответствующей организации (воинской части, органе, учреждении) он должен получить справку установленной формы, на основании которой ему выдается в общем порядке загранпаспорт.

Несовершеннолетние, как правило, выезжают совместно хотя бы с одним из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей. В случае выезда без сопровождения они должны иметь при себе кроме паспорта нотариально оформленное согласие указанных лиц на выезд, а если срок выезда превышает три месяца, это согласие должно быть заверено органами опеки и попечительства. Если один из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей заявит о своем несогласии на выезд несовершеннолетнего, вопрос о возможности выезда несовершеннолетнего гражданина Российской Федерации разрешается в судебном порядке.

При организованном выезде групп несовершеннолетних без сопровождения родителей, усыновителей, опекунов или попечителей обязанности законных представителей несовершеннолетних граждан несут руководители выезжающих групп.

Признанный судом недееспособным российский гражданин может по ходатайству родителей, усыновителей или опекунов выехать из России в сопровождении совершеннолетнего лица, способного обеспечить его безопасность и безопасность окружающих людей.

Для получения паспорта, содержащего электронные носители информации, ФМС России разработала специальные инструкции по заполнению заявления-анкеты, которые являются доступными для всех заинтересованных лиц.

6.6 О персональных данных

В июле 2006 г. принят Федеральный закон «О персональных данных», целью которого «является обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина при обработке его персональных данных, в том числе защиты прав на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну».

Персональными данными признается любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация.

Конфиденциальность персональных данных – это обязательное для соблюдения оператором или иным получившим доступ к персональным данным лицом требование не допускать их распространения без согласия субъекта персональных данных или наличия иного законного основания.

Обработка персональных данных может осуществляться оператором с согласия субъектов этих данных, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Согласия субъекта персональных данных не требуется если их обработка осуществляется:

на основании федерального закона, устанавливающего ее цель, условия получения персональных данных и круг субъектов, персональные данные которых подлежат обработке, а также определяющего полномочия оператора;

в целях исполнения договора, одной из сторон которого является субъект персональных данных;

для статистических или иных научных целей при условии обязательного обезличивания персональных данных;

для защиты жизни, здоровья или иных жизненно важных интересов субъекта персональных данных, если получение согласия субъекта персональных данных невозможно;

для доставки почтовых отправлений организациями почтовой связи, для осуществления операторами электросвязи расчетов с пользователями услуг связи за оказанные услуги связи, а также для рассмотрения претензий пользователей услугами связи.

Общедоступные источники персональных данных (в том числе справочники, адресные книги) могут создаваться в целях информационного обеспечения, а также если она необходима:

в целях профессиональной деятельности журналиста либо в целях научной, литературной или иной творческой деятельности при условии, что при этом не нарушаются права и свободы субъекта персональных данных;

в целях опубликования в соответствии с федеральными законами персональных данных лиц, замещающих государственные должности, должности государственной гражданской службы, персональных данных кандидатов на выборные государственные или муниципальные должности.

Сведения о субъекте персональных данных могут быть в любое время исключены из общедоступных источников персональных данных по требованию субъекта персональных данных либо по решению суда или иных уполномоченных государственных органов.

Субъект персональных данных принимает решение о предоставлении своих персональных данных и дает согласие на их обработку своей волей и в своем интересе. Согласие на обработку персональных данных им может быть отозвано.

Федеральными законами предусматриваются случаи обязательного предоставления субъектом персональных данных своих данных в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Обязанность предоставить доказательство получения согласия субъекта персональных данных на обработку его персональных данных, а в случае обработки общедоступных персональных данных обязанность доказывания того, что обрабатываемые персональные данные являются общедоступными, возлагается на оператора.

В случаях, предусмотренных федеральным законом, обработка персональных данных осуществляется только с согласия субъекта персональных данных в письменной форме.

Она может осуществляться без согласия субъекта персональных данных в связи с осуществлением правосудия, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Субъект персональных данных имеет право на получение сведений об операторе, о месте его нахождения, о наличии у оператора персональных данных, относящихся к соответствующему субъекту персональных данных, а также на ознакомление с такими персональными данными, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Субъект персональных данных вправе требовать от оператора уточнения своих персональных данных, их блокирования или уничтожения в случае, если персональные данные являются неполными, устаревшими, недостоверными, незаконно полученными или не являются необ-

ходимыми для заявленной цели обработки, а также принимать предусмотренные законом меры по защите своих прав.

Право субъекта персональных данных на доступ к своим персональным данным ограничивается в случае, если:

1) обработка персональных данных, в том числе персональных данных, полученных в результате оперативно-розыскной, контрразведывательной и разведывательной деятельности, осуществляется в целях обороны страны, безопасности государства и охраны правопорядка;

2) обработка персональных данных осуществляется органами, осуществившими задержание субъекта персональных данных по подозрению в совершении преступления, либо предъявившими субъекту персональных данных обвинение по уголовному делу, либо применившими к субъекту персональных данных меру пресечения до предъявления обвинения, за исключением предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом РФ случаев, если допускается ознакомление подозреваемого или обвиняемого с такими персональными данными;

3) предоставление персональных данных нарушает конституционные права и свободы других лиц.

Глава 7. ПРАВО ГРАЖДАН НА ЗАЩИТУ ОТ НЕПРАВОМЕРНЫХ ДЕЙСТВИЙ (РЕШЕНИЙ) И БЕЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

7.1 Способы защиты прав граждан

Право на защиту жизни, здоровья, свободы, собственности и других благ является важнейшим, естественным, неотъемлемым правом гражданина РФ. Государство легализует это право, т. е. формулирует, уточняет объемы, закрепляет процедуры его реализации, устанавливает обязанность государственных органов, должностных лиц, служащих принимать в определенные сроки меры по защите прав и свобод граждан, и оно становится регулируемым законом, юридическим правом.

Когда юридическими нормами закреплено какое-то субъективное право граждан, но оно не обеспечено надлежащей защитой, такие нормы в значительной степени декларативны. Создание скоординированной системы гарантий личных прав граждан – необходимое условие становления правового государства.

Обобщенно можно говорить о двух главных направлениях юридической защиты личности:

1) от преступлений, проступков и иных неправомерных действий других граждан, юридических лиц;

2) от неправомерных и нецелесообразных действий субъектов власти (и главным образом от административного произвола).

Административному праву принадлежит важная роль в защите граждан от неправильных действий государственной, муниципальной и частной администрации.

Основные средства защиты прав и интересов граждан от злоупотреблений, бюрократизма, некомпетентности, инертности и иных аномалий в деятельности обладателей властных полномочий можно обозначить как:

создание и организация повседневной работы уполномоченных государственных (муниципальных) органов (суда, прокуратуры, государственных инспекций и др.), важнейшая задача которых – защита правопорядка;

существование и деятельность независимых от государства институтов гражданского общества, способных оказать помощь гражданам. Среди них есть институты, которые созданы специально для этой цели (адвокатура, общество защиты прав потребителей), для которых такая деятельность является приоритетной (профсоюзы), а также иные (средства массовой информации, партии, религиозные объединения, добровольные общества и т. п.);

активная деятельность самих граждан, использующих предоставленные им права;

процессуальная защита. Это средство следует выделить, учитывая большую значимость, разнообразие форм и наличие большого числа правовых норм: ведь уголовно-процессуальное, гражданское процессуальное, административное и трудовое право достаточно подробно регламентируют права лица, привлекаемого к ответственности, на защиту от предъявляемого ему обвинения, применяемых к нему принудительных мер.

В реальной жизни все названные средства тесно связаны и используются чаще всего одновременно. Гражданин защищает свои права непосредственно сам (необходимая оборона, отказ выполнить незаконное распоряжение должностного лица, неявка на работу по истечении установленного законом срока со дня подачи заявления об увольнении по собственному желанию и т. п.), но чаще всего – обращаясь за содействием к государственным и негосударственным организациям, инициируя их правозащитную деятельность.

Очевидно, что все граждане вступают во взаимоотношения с органами публичной администрации гораздо чаще, чем с иными государственными органами. Администрация принимает, призывает, назначает, выделяет, изымает и повседневно реализует многие иные властные полномочия. Публичная администрация огромна, она нарушает права граждан во много раз больше, чем все иные субъекты публичной власти (суды, прокуратура и др.), вместе взятые, а от одного ее неправильного действия могут пострадать миллионы. Поэтому защита прав и законных интересов граждан от неправильных деяний власти – это прежде всего защита от неправильных деяний государственной и муниципальной администрации. И для изучающих административное право это особенно важно, потому что несудебные формы защиты регулируются чаще всего административным правом.

За последние 20 лет в России серьезно обновился и увеличился массив правовых норм, регламентирующих право граждан вообще и особенно их право на защиту.

Во-первых, значительно расширились возможности для судебной защиты.

Во-вторых, увеличились возможности для реализации иных прав на защиту. Например, закрепление права на частную детективную и охранную деятельность позволяет шире использовать право на необходимую оборону. А возникновение обществ защиты прав потребителей, солдатских матерей, налогоплательщиков, развитие системы правоохранительных организаций, появление независимых средств массовой информации создает гражданам более благоприятные возможности для обращения за юридической помощью в негосударственные организации.

В-третьих, создана новая государственная организационно-правовая форма защиты граждан – уполномоченные по правам ребенка, уполномоченные по правам человека в России и ряде субъектов Федерации.

В-четвертых, с 5 мая 1998 г. в Российской Федерации вступила в силу Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. В соответствии с ней любое лицо, группа частных лиц, «которые утверждают, что явились жертвами нарушений...», вправе обратиться с жалобой в Европейский Суд по правам человека.

В-пятых, ст. 30, 31, 33, 37 Конституции РФ закрепили коллективные формы защиты прав, и эти формы в настоящее время широко используются. Гражданам предоставлено

право на коллективные обращения в государственные и муниципальные органы, право на проведение забастовок, собраний, митингов, демонстраций, пикетирование. Реальным стало право на объединение для защиты своих интересов.

Высоко оценивая все сделанное, следует тем не менее отметить, что, к сожалению, реальная защищенность граждан зависит не только от количества и качества юридических норм, работы правоохранительных органов и негосударственных организаций. Резкий рост экономических и насильственных правонарушений, наркомании, ряд иных объективных и субъективных причин значительно ослабили реальную защищенность прав граждан. Сейчас их недостаточно защищают суды и милиция, иные органы исполнительной власти часто не принимают необходимых мер по их жалобам. Юридические механизмы правозащитной деятельности по экономическим, организационным и иным причинам в полной мере не используются. Чтобы фактически усилить защиту прав граждан, предстоит сделать еще очень много.

Большую роль в совершенствовании защиты прав и свобод граждан может сыграть совершенствование административного права. Актуальной становится задача «создания в рамках административного права нового правового института – института защиты прав, свобод и законных интересов граждан;

вновь создаваемый институт должен быть комплексным, т. е. содержать нормы, регулирующие отношения граждан со всеми субъектами исполнительной власти;

комплексность этого института предполагает также должное наполнение его не только материальными, но и административно-процессуальными нормами. Точно, полно и детально расписанные процедуры взаимоотношений публичной власти и частных лиц должны стать неременным и эффективным способом их защиты»¹⁹.

7.2 Право граждан на обращение в государственные органы и органы муниципальных образований

Такое право закреплено ст. 33 Конституции РФ: «Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления». В этой статье речь идет о важнейшем элементе демократически организованного общества²⁰. С одной стороны, обращения граждан к субъектам власти – главное средство реализации и защиты их прав; с другой – они позволяют укрепить законность, повысить эффективность работы органов публичной власти, исправить их ошибки. Обращения можно рассматривать и как форму обратной связи, по каналам которой руководители получают информацию о положении дел на местах, о нуждах граждан и их отношении к деятельности властных субъектов.

К сожалению, редакцию ст. 33 Конституции РФ трудно признать удачной. Уже ее первые слова «Граждане Российской Федерации имеют право...» вызывают вопрос, признается ли такое право за иностранцами, апатридами? В ст. 22, 23, 30 и других используется формулировка «каждый имеет право...», и она представляется более удачной.

В статье 33 Конституции РФ говорится об обращениях в государственные и муниципальные органы. Лаконичность такой формулировки стала причиной одного правового казуса. 25 декабря 1997 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон «Об обращениях граждан». Президент РФ Б.Н. Ельцин отклонил закон по следующим основаниям:

¹⁹ Киясханов И.Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан: Автореф. дисс... докт. юрид. наук. – М., 1997. – С. 9.

²⁰ Екатерина II запретила крепостным подавать жалобы. А в Древней Руси говорили: «Государь, не вели казнить, вели слово молвить».

«В статьях 1, 2 и последующих статьях федерального закона «Об обращениях граждан» в круг субъектов, рассматривающих обращения граждан, включены общественные объединения, предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности, что противоречит статье 33 Конституции Российской Федерации, согласно которой граждане Российской Федерации имеют право обращаться только в государственные органы и органы местного самоуправления, а указанные организации к таковым не относятся. Они не могут наделяться государственными полномочиями, на них также не могут возлагаться обязанности, не свойственные их правовому положению»²¹.

Но можно ли из текста ст. 33 Конституции РФ сделать вывод, что обращаться граждане могут *только* в государственные и муниципальные органы? Такого слова в статье нет.

Конституция регулирует отношения граждан Российской Федерации прежде всего с публичной властью. Возможно, поэтому речь в ней идет об обращениях в органы публичной власти. Но это не может быть основанием для вывода, что нельзя в законе закрепить право граждан обращаться и к администрациям государственных предприятий, учреждений, в общественные организации, к руководителям коммерческих структур. Известно, что в суд можно обжаловать незаконные действия любых субъектов власти.

5 мая 2006 г. в «Российской газете» официально опубликован подписанный Президентом России 2 мая Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Статья 1 этого Закона определяет: «Настоящим Федеральным законом регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами».

Частью 3 ст. 1 установлено, что этот Федеральный закон распространяется и на правоотношения, связанные с рассмотрением обращений иностранных граждан и лиц без гражданства.

Действующим законодательством в Российской Федерации различаются **три основные формы обращений**:

предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества;

заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности этих органов и должностных лиц;

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

Помимо них существуют **иные формы обращений**:

ходатайства – письменные обращения граждан с просьбой о признании за физическими или юридическими лицами определенного статуса, прав, свобод, о помиловании и т. п.;

коллективные обращения граждан – обращения двух или более граждан, в том числе обращения, принятые на митингах и собраниях;

²¹ См.: Российская газета. – 1998. – 3 февраля.

петиции – коллективные обращения граждан в органы публичной власти о необходимости проведения общественных реформ или изменения законодательства.

7.3 Право гражданина на административную жалобу

Понятие административной жалобы. Право гражданина обжаловать акты субъектов власти – атрибут демократической организации государства, общества. Оно обусловлено особенностями властеотношений, асимметричных, построенных на началах правового неравенства сторон. В таких правоотношениях одна из сторон, обладающая властными полномочиями, имеет право решать вопросы. Опыт развития человечества свидетельствует о том, что акты субъектов власти могут быть дефектными. *Причины дефектности* различны, среди них: выбор не самого лучшего варианта из-за небрежности, пристрастности, некомпетентности (1), злоупотребление правом (2). Поэтому в интересах дела право одной стороны решать, использовать власть должно быть уравновешено правом другой стороны обжаловать акт, требовать его пересмотра, отмены.

В гражданско-правовых отношениях, построенных на началах правового равенства, защита прав сторон обеспечивается главным образом разнообразными средствами самозащиты и судебными исками. В административно-правовых отношениях права невластного субъекта, гражданина защищаются главным образом его обращениями в государственные и муниципальные органы, правозащитные общественные организации, к руководителям организаций.

Для уяснения юридических свойств и процедур разрешения все жалобы граждан следует разделить на два типа:

- 1) административные, т. е. направленные субъектам исполнительной власти и рассматриваемые во внесудебном – административном порядке;
- 2) судебные, т. е. направленные в суды и рассматриваемые судами в процессе осуществления правосудия в порядке уголовного, гражданского, административного или конституционного судопроизводства.

Административные жалобы могут подаваться и в суды. Так, туда поступает много писем по вопросам несвоевременного рассмотрения дел, возврата изъятого имущества, грубости работников суда и т. п. Рассматриваются такие обращения не судом, а председателем суда (руководителем!) в соответствии с нормами административного права. В утвержденной Минюстом России Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде есть даже глава 4 «Регистрация и учет предложений, заявлений и жалоб граждан на работу суда, не подлежащих рассмотрению в порядке, установленном уголовно-процессуальным и гражданским процессуальным законодательством». ***Административная и судебная жалобы различаются*** главным образом ***не адресатом, а порядком рассмотрения: в порядке правосудия или в административном порядке.***

Обращения граждан в суд закон называет жалобами и исками, и общее название – судебная жалоба – в определенной степени условно. Эти жалобы граждан являются юридическими фактами, приводящими в действие механизм правосудия, результат рассмотрения которых – акт правосудия, решающий судьбу возбужденного жалобой дела.

Таким образом, судебная жалоба (иск) подается в суд (1), рассматривается в порядке осуществления правосудия (2), результат ее рассмотрения – акт правосудия (3). А административная жалоба подается субъекту административной власти (1), рассматривается в порядке, установленном нормами административного права (2), по результатам ее рассмотрения принимается административный акт или дается ответ (3).

Общая административная жалоба. Среди административных жалоб по правовым признакам различаются общие и специальные жалобы. Порядок рассмотрения первых регу-

лируется Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Основания и порядок производства по специальным жалобам регулируются специальными нормами, содержащимися в Уставе связи, Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил РФ, Трудовом, Таможенном и Налоговом кодексах РФ, Кодексе РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ) и во многих иных нормативных правовых актах.

Федеральный закон определяет (ч. 2, 3 ст. 1), что установленный им порядок «рассмотрения обращений граждан распространяется на все обращения граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами», а также «международным договором Российской Федерации». Следовательно, все подзаконные акты, регулирующие порядок рассмотрения жалоб, должны быть приведены в соответствие с данным Федеральным законом.

Законы субъектов Федерации, подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти, государственных органов исполнительной власти субъектов Федерации могут устанавливать положения, направленные на защиту прав граждан на обращение, в том числе устанавливать гарантии права граждан на обращение, дополняющие гарантии, установленные федеральными законами.

Право на общую административную жалобу сейчас фактически является абсолютным, неограниченным, неотчуждаемым правом гражданина. Каждый может свободно и добровольно подать ее по любому значимому для него поводу. Для реализации этого права не нужно чьего-либо предварительного согласия.

Право на общую жалобу не ограничено по содержанию. Обжалованы могут быть любые действия, бездействие членов любых организаций, расцениваемые гражданином как неправильные.

Предметом жалобы могут быть не только незаконные, но и нецелесообразные или аморальные деяния. В письмах граждан зачастую речь идет о неправильном использовании «свободы усмотрения», несправедливом решении вопроса, о бестактности, невнимании к критическим замечаниям, необоснованном выборе площадок для нового строительства, об отсутствии должной четкости, использовании бюрократических приемов в работе и т. п.

Предметом жалобы могут быть и деяния, ущемляющие права и законные интересы как самого гражданина, так и других лиц, общественные интересы.

Граждане широко используют право обжаловать индивидуальные административные акты. Реже встречаются жалобы о незаконности нормативных правовых актов, хотя такие обращения граждан к должностному лицу, принявшему такой акт, или в иной компетентный орган вполне правомерны.

Во многих правовых актах предусматривается обжалование действий (бездействия) должностных лиц, государственных муниципальных и общественных органов. Нередко граждане пишут о бездействии, грубости, неправомерных действиях рядовых служащих, о непринятии надлежащих мер к нарушителям общественного порядка, обжалуют действия работников, не являющихся должностными лицами. Немало писем, содержащих претензии граждан к работе аптек, больниц, школ и других социально-культурных учреждений.

Адресаты обращения с жалобой. Статья 4 Закона РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права граждан» называет адресатов этих обращений: «Гражданин вправе обратиться с жалобой... либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему»²². Кроме того, федеральными законами предусматри-

²² Очень жаль, что круг субъектов, которые обязаны рассматривать жалобы, названных в этом Законе и в Федеральном

вается, что органы прокуратуры, депутаты представительных органов, уполномоченные по правам человека рассматривают и проверяют жалобы граждан, а значит, общие административные жалобы могут быть направлены и этим адресатам.

Широки возможности для обжалования и с точки зрения формы их реализации. Общие административные жалобы граждане могут подавать лично либо через своих представителей, используя информационно-телекоммуникационные сети, в том числе Интернет. Такие обращения могут быть письменными и устными, индивидуальными и коллективными.

Устно жалобы могут быть высказаны должностным лицам как в их кабинетах, так и во время их официальных визитов в организации, во время специально установленного приема граждан, прямого телефонного, телевизионного или радиообщения с гражданами и т. п.

Подача общей административной жалобы не ограничена ни каким-либо сроком, ни количеством обращений. По одному и тому же факту гражданин может обращаться несколько раз в один и тот же либо в разные органы одновременно или в разное время.

В части 5 ст. 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» содержится обоснованное ограничение права писать жалобы: «В случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение».

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

Названный Федеральный закон впервые закрепил еще одну важную гарантию права на обращение: «При рассмотрении обращения *не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении*, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которого входит решение поставленных в обращении вопросов» (курсив наш. – Д.Б.).

В настоящее время существует ряд вполне оправданных ограничений для лиц, использующих право на общую административную жалобу:

она должна быть изложена на государственном, т. е. русском, языке. Из этого общего правила возможны исключения. Например, если в субъекте Федерации установлен еще и свой государственный язык; если лицо, принимающее жалобу, способно понять смысл изложенного на ином языке;

без ответа можно оставлять те обращения, где содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членам его семьи;

наличие акта правосудия по факту, изложенному в жалобе, блокирует производство и по общей, и по специальной административной жалобе. Обращение, в котором обжалу-

ется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения;

если текст письменного обращения не поддается прочтению, жалоба не рассматривается. Об этом следует сообщить автору такой жалобы при наличии данных о нем.

Специальная административная жалоба. Право на специальную административную жалобу чаще всего является еще одним способом защиты прав, оно не конкурирует с правом на общую административную жалобу, а дополняет его.

К специальным можно отнести жалобы:

государственных гражданских служащих, рассматриваемые в порядке, установленном Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

на действия и бездействие таможенных органов, подача и рассмотрение которых регулируется ст. 45–57 Таможенного кодекса РФ;

на акты налоговых органов, подача и рассмотрение которых регулируется ст. 137–141 Налогового кодекса РФ;

связанные с изобретениями, открытиями, рационализаторскими предложениями, порядок рассмотрения которых регламентируется федеральным законодательством;

рассматриваемые вышестоящими органами исполнительной власти в порядке производства по делам об административных правонарушениях (ст. 30.1—30.11 КоАП РФ);

направляемые Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и уполномоченным по правам человека в субъектах Федерации;

иные жалобы, в отношении которых федеральными законами установлен специальный порядок их рассмотрения.

Специальные жалобы имеют **особенности**:

наличие специальных норм, регулирующих основания и порядок работы с ними;

специальные основания для обжалования (приказ руководителя, постановление по делу об административном правонарушении и т. п.), прямо названные в законе;

четкое определение субъектов права на специальную жалобу, признание таковыми, как правило, лишь определенных, лично заинтересованных в деле лиц и их законных представителей (специальная жалоба не может быть подана с целью защиты интересов других лиц);

четкое определение письменной формы и адресатов жалобы;

специальные сроки подачи жалоб;

процедурные особенности в производстве по конкретным видам жалоб.

Примером специальной жалобы может служить жалоба, которая подается в соответствии со ст. 139, 141 НК РФ. На действие, бездействие налогового органа жалоба должна быть подана в вышестоящий налоговый орган или вышестоящему должностному лицу этого органа в письменной форме в течение трех месяцев со дня, когда налогоплательщик или иное обязанное лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав.

Лицо, подавшее жалобу, до принятия решения может ее отозвать на основании письменного заявления. Отзыв жалобы лишает подавшее ее лицо права на подачу повторной жалобы по тем же основаниям в тот же налоговый орган или тому же должностному лицу.

По общему правилу *подача административной жалобы не приостанавливает исполнения обжалуемого акта или действия*. Но если налоговый орган (должностное лицо), рассматривающий жалобу, имеет достаточные основания полагать, что обжалуемые акт или действие не соответствуют российскому законодательству, он *вправе полностью или частично приостановить* исполнение обжалуемого акта или действия. Такое решение принимается руководителем налогового органа, издавшего акт, либо вышестоящим налоговым органом.

Право на специальную административную жалобу намного уже права на общую. Установление специального обжалования преследует цель более квалифицированно и в сжатые сроки рассматривать дела, усилить защиту прав граждан, поскольку ведь такие обращения адресуются органам, уполномоченным принимать решения по существу. Закрепление кратких сроков обжалования призвано побудить граждан действовать более оперативно, к тому же в ряде случаев установлены более краткие сроки рассмотрения специальных жалоб, а действие обжалуемого акта может быть приостановлено.

В случаях, установленных специальными федеральными законами (Налоговым кодексом, Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и др.), *подача и рассмотрение специальных административных жалоб является обязательным условием* для последующей подачи такой же жалобы в суд, если гражданин не согласен с решением по административной жалобе. Это значит, что по этому виду споров федеральным законом предусмотрена **административная преюдиция**.

Право на общую административную жалобу и дополняющее его право на специальное обжалование – важнейшее средство защиты прав граждан.

Праву граждан на жалобу корреспондирует обязанность государственных и муниципальных органов, организаций, должностных лиц и иных субъектов власти создавать условия для его реализации. Они должны:

- разъяснять гражданам такое право;
- принимать и устные, и письменные жалобы;
- работать с ними (регистрировать, проверять, принимать меры для защиты нарушенных прав и т. д.);
- поручать проверку жалоб своим подчиненным;
- информировать о работе с обращениями их авторов;
- систематически обобщать обращения в целях изучения общественного мнения, совершенствования своей работы, своевременного выявления и устранения причин нарушений прав и законных интересов граждан.

За организацию работы с жалобами и иными обращениями граждан руководитель организации несет личную ответственность. Например, ст. 13 Закона Башкортостана «Об обращениях граждан Республики Башкортостан» установлено:

«1. Руководители органов государственной власти Республики Башкортостан и органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений обязаны обеспечивать необходимые условия для быстрого и эффективного рассмотрения обращений граждан, личного приема граждан должностными лицами, правомочными принимать решения от имени соответствующих органов.

2. Руководители и другие должностные лица обязаны проводить личный прием граждан в установленные и доведенные до сведения граждан дни и часы.

3. Обращения граждан, изложенные в устной или письменной форме на личном приеме, а также обращения граждан, полученные по почте, телефаксу, телеграфу или иным путем, должны быть зарегистрированы в установленном порядке».

7.4 Производство по административным жалобам граждан

Работа с жалобами граждан – особый вид административной деятельности. В ней осуществляется последовательный ряд действий, выполняются обязанности, реализуются права. Соответствующие обязанности и права конкретизируются системой процессуальных норм, регламентирующих процедуры работы с обращениями граждан. Иными словами, существует довольно развитое, полное и четкое административное производство по жалобам граждан. На федеральном уровне оно урегулировано Федеральным законом «О порядке

рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и другими федеральными законами. В какой-то мере его нормы, регулирующие процедуру рассмотрения общих административных жалоб, дополняются нормами законов субъектов Федерации. Что касается особенностей процедур рассмотрения специальных жалоб, то они устанавливаются только федеральными законами, поскольку они закрепляют исключения из общих правил, установленных указанным Федеральным законом.

В производстве по общим административным жалобам можно выделить четыре стадии.

Первая стадия – прием жалоб и их первичная обработка. На этой стадии получают письменные, выслушивают и оформляют устные обращения, принимают обращения, поступающие по информационным системам общего пользования.

В соответствии с требованиями, установленными названным Федеральным законом, *гражданин в письменном обращении* в обязательном порядке указывает:

наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в который направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица;

свои фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии);

почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения и иные документы;

излагает суть предложения, заявления или жалобы;

ставит личную подпись и дату.

В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема и об установленных для него днях и часах доводится до сведения граждан. При личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность.

Содержание устного обращения заносится в карточку (список) личного приема гражданина. Если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке (списке) личного приема. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления, организацию или должностному лицу.

Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в порядке, установленном законом.

После регистрации *должно быть обеспечено первичное движение жалобы*. Прежде всего в кратчайший срок она должна быть передана руководителю органа или лицу, которому поручена организация работы с жалобами. Так, согласно Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде зарегистрированные обращения в тот же день передаются председателю суда, который определяет исполнителя, срок рассмотрения и дает конкретные указания исполнителю. Отдельные обращения могут быть поставлены председателем на контроль²³, о чем делается отметка в журнале.

²³ Постановка жалобы на контроль означает, что руководителю должны доложить о результатах ее рассмотрения.

Если жалоба является повторной, к ней необходимо приобщить все материалы предыдущего рассмотрения. Иногда для проверки образуются специальные комиссии, к работе которых могут привлекаться специалисты, активисты.

Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию получившего это обращение субъекта, направляется в течение семи дней со дня регистрации в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение указанных вопросов.

Вышестоящие субъекты публичной администрации довольно часто пересылают поступившие к ним обращения в подчиненные им организации для рассмотрения. При этом некоторые из них берутся на контроль. Используется такой прием работы с жалобами и в органах прокуратуры, и в системе государственных банков, и в других государственных органах, которые Конституцией России названы, но не отнесены ни к одной из трех ветвей государственной власти.

Пересылка производится с обязательным уведомлением об этом гражданина, направившего жалобу.

Запрещается направлять жалобу на рассмотрение органа, должностного лица, действия, акты, бездействие которого обжалуются.

Таким образом, *на первой стадии производства по жалобам они:*

подаются (принимаются);

регистраются;

решается вопрос о подведомственности жалобы;

решается вопрос, кто и как будет ее рассматривать, следует ли ее взять на контроль, направить компетентному органу, объединить с другими жалобами.

Вторая стадия – рассмотрение (проверка) жалоб. В Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» четко определено, что обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. В случае необходимости рассматривающий обращение государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо может обеспечить его рассмотрение с выездом на место.

Лица, которым поручена проверка жалобы, должны собрать и проанализировать информацию, необходимую для принятия правильного решения.

Проверяющие могут использовать разнообразные, не запрещенные законом средства изучения ситуации: беседы с людьми, ознакомление с документами, ревизии, обследования, замеры и др.

Помимо сбора фактических сведений работа с жалобами предполагает тщательное изучение правовых норм, имеющих отношение к делу.

Государственный орган, орган местного самоуправления или уполномоченное лицо:

обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости – с участием гражданина, направившего обращение;

запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в государственных, муниципальных, частных организациях, у иных должностных лиц;

принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина.

При рассмотрении обращения *гражданин (автор жалобы) имеет право:*

представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;

знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных

документах и материалах не содержатся сведения, составляющие охраняемую федеральным законом тайну;

получать уведомление о переадресации письменного обращения субъекту, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

обращаться с жалобой на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном порядке;

обращаться с заявлением о прекращении производства по жалобе;

пользоваться услугами адвоката, иного представителя, а также переводчика.

Если жалоба коллективная, соответствующие права реализует представитель тех, кто подписал жалобу, либо любой из них.

Результаты проверки докладываются руководителю, по результатам проверки могут составляться справки, содержащие соответствующие выводы и предложения.

Третья стадия работы с жалобами – принятие решения, подготовка и направление ответа.

По результатам проверки принимается решение ограничиться ответом автору жалобы либо специальное решение, которое может быть принято:

о полном удовлетворении жалобы;

о частичном удовлетворении жалобы;

об отказе в удовлетворении жалобы (в связи с ее необоснованностью, с истечением срока, невозможностью ее проверки и т. д.).

Решение по жалобе принимается не всегда: в ряде случаев достаточно разъяснить, что право не нарушено, что такого права у гражданина нет, что такое дело может быть решено только в судебном порядке и т. д. А вот ответ автору должен быть дан письменно по каждой рассмотренной по существу административной жалобе. Из этого общего правила законом установлен ряд исключений, когда ответ на жалобу не дается, если:

текст не поддается прочтению;

в ходе личного приема с согласия гражданина ему ответ дан устно;

не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ.

Если в письменном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в компетентный орган административной власти.

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.