

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

серия образование

Административное право

Учебник

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

Административное право

Издательский текст

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

Административное право: Юстицинформ; М.; 2011

ISBN 978-5-7205-1068-8

Аннотация

Предлагаемый учебник содержит характеристику правовых институтов (режимов, статусов и т. д.), которыми обладают те или иные субъекты административного права. В работе представлена четко структурированная общая часть административной науки в соответствии с программой курса и государственным образовательным стандартом. Авторский коллектив учел все последние изменения в источниках административного права: Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральном и региональном административном законодательстве, распорядительных актах органов государственной власти и др. Особое внимание уделено общим вопросам правосубъектности

государственных органов после административной реформы, органов местного самоуправления после введения в действие Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», юридических и физических лиц. Продемонстрирована основа для обеспечения экономической безопасности хозяйствующих субъектов в Российской Федерации. Для студентов, аспирантов и преподавателей высших юридических учебных заведений, научных работников, служащих органов государственной и муниципальной власти. Второе издание, дополненное и переработанное.

Содержание

Часть I	5
Глава 1	5
Глава 2	14
Глава 3	22
Глава 4	29
Глава 5	48
Глава 6	94
Конец ознакомительного фрагмента.	98

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

**Часть I
ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Глава 1

Предмет административного права

Как и любая отрасль права, административное право имеет свой предмет – тот круг общественных отношений, который регламентирован нормами данной отрасли. Характерная особенность административного права в том, что оно, по сути, в той или иной степени участвует в регулировании всего комплекса отношений в современном обществе. Традиционным в определении предмета административного пра-

ва как отрасли является то, что оно как совокупность правовых норм регулирует общественные отношения в сфере исполнительной власти (государственного управления). Несомненно, административное право – это право государства, необходимое условие его существования и функционирования. Однако, на наш взгляд, было бы принципиально неверным отождествлять административное право исключительно с государством. Это в не меньшей степени и право индивидуума, личности, гражданина. Административно-правовые нормы по своей природе направлены на оптимизацию общественных процессов, вытеснение многочисленных негативных явлений, объективно возникающих в них.

Административное право – это и право на жизнь и защиту, и право на обжалование, и право на то, чтобы быть услышанным государством и обществом. Существенная часть норм данного права призвана обеспечить функционирование человека и общества в сложных системах, во взаимодействии с техническими достижениями прогресса. Многие административно-правовые нормы буквально «написаны кровью» и направлены на то, чтобы не допустить трагических повторений. Таковы всем известные Правила дорожного движения, правила эксплуатации многих видов техники, требования к функционированию некоторых отраслей экономики. И наконец, именно административное право приводит в действие механизм государственного принуждения, обеспечивает государственную монополию силы. Мы дале-

ки от рассуждений о недопустимости государственного насилия: российская действительность последних десятилетий слишком богата на примеры того, кто принимает у государства выброшенные средства принуждения, какими методами и какими «понятиями» решаются вопросы, которые в цивилизованном обществе должны решаться исключительно государством.

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

1) отношения в системе «государство – общество – человек». Для этих отношений в большинстве случаев характерно обязательное участие государства в лице его органов, прежде всего исполнительной власти, и должностных лиц. Во многих случаях эти отношения возникают по инициативе государства, например, при привлечении лица к административной ответственности либо при установлении порядка осуществления тех или иных видов деятельности;

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

3) спорным является вопрос о возможности административно-правовых отношений между гражданами. Традиционным считается, что возникновение подобных отношений невозможно по определению, что для них обязательным

условием является наличие специального субъекта (органа или должностного лица исполнительной власти). Однако есть позиция, с которой мы солидарны: возникновение таких отношений между гражданами возможно, например, в случае, когда один гражданин требует от другого прекратить нарушение общественного порядка. Подтверждение данного тезиса можно найти и в законодательстве. В частности, ст. 5 Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹ определены права и обязанности организатора публичного мероприятия. Одной из обязанностей данного лица является обязанность требовать от участников публичного мероприятия соблюдения общественного порядка и регламента проведения публичного мероприятия. Лица, не подчинившиеся законным требованиям организатора публичного мероприятия, могут быть удалены с места проведения данного публичного мероприятия. Следует обратить внимание на то, что в соответствии с ч. 1 ст. 5 рассматриваемого Закона организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан РФ, политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия. Таким образом, организатор публичного мероприятия, не будучи наделен госу-

¹ Российская газета. – 2004. – № 131.

дарственной властью, тем не менее обладает обязанностью и соответствующим правом требовать от иных граждан соблюдения общественного порядка. Другими словами, представляется корректным утверждение о том, что в данном случае имеет место административно-правовое отношение, ни одна из сторон которого не обладает статусом государственного органа или должностного лица;

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

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

В том случае, если, например, гражданин, намеренный продать свою квартиру, вынужден тратить дни в очередях и месяцы в ожидании готовых документов, он вряд ли оценит все возможности, предоставленные ему гражданским оборотом. Если для реализации конституционного права на свободу передвижения гражданин должен обивать пороги государственных инстанций, ему будет сложно объяснить прямое действие норм Конституции РФ (принята в результате всенародного голосования 12 декабря 1993 г.). Кроме того, без государственного принуждения в случаях угрозы общественным отношениям все отрасли права оказываются беспомощными. Яркий пример последних лет – российский вариант рейдерства, при котором собственники лишались своего имущества во многом благодаря сочетанию неэффективной деятельности органов исполнительной власти, не способных поставить заслон откровенному криминалу, и злоупотреблений отдельных представителей этих органов, успешно с криминалом сотрудничающих. Поэтому, устанавливая административную ответственность за те или иные противоправные деяния, создавая механизм государственного принуждения, административное право формирует условия для того, чтобы общественные отношения не постиг хаос. Отметим, что в этом административное право тесно связано с уголовным, с той лишь разницей, что административное право своими наказаниями призвано предотвращать возможность причинения еще большего ущерба об-

ественным отношениям. Ведь граница между многими административными правонарушениями и уголовными преступлениями проходит как раз по критерию размера ущерба, причиненного охраняемым законом общественным отношениям, возможности наступления негативных последствий. Яркий пример – установление административной ответственности за правонарушения в сфере дорожного движения: карая нарушителей Правил дорожного движения, административное право должно предотвращать еще более опасные последствия, например гибель и увечья людей, за которые следует уже уголовная ответственность. Эта особенность административного права позволяет ряду исследователей обоснованно называть его «смягченным уголовным правом». По сути, не будет преувеличением сказать, что административное право одновременно выполняет функции строителя и полицейского, призванного воплотить красивые замыслы иных отраслей права в реальность и защитить созданное от всяких посягательств.

Материал, изложенный в данном пособии, не претендует на исчерпывающую полноту сведений об административном праве как отрасли. Во многом это обусловлено субъективными взглядами и интересами авторов. Вместе с тем они надеются на то, что предложенный на суд читателей материал в какой-то степени будет стимулировать их интерес к административному праву, причем не только как к отрасли, но и как к науке и учебной дисциплине. К огромному сожа-

лению, на современном российском административном праве лежит печать общественного нигилизма, отождествления нечистоплотных чиновников с государством. Вместе с тем, по нашему твердому убеждению, государство представляет собой уникальную, самоорганизующуюся систему, своеобразный живой механизм, живущий в том числе и по законам административного права. Еще одной особенностью административного права является то, что оно, более чем иные отрасли, «живое», созвучное духу времени. Если основные концептуальные положения гражданского, уголовного, да и конституционного (государственного) права формировались веками и лишь модернизируются в той или иной степени, то административное право живет и развивается вместе с обществом и государством.

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

ним регулировщикам.

Административное право – это право общества, переходящего от дикого средневековья, от жизни по «понятиям», как бы они ни именовались, к жизни по закону и справедливости. Не случайно, само понятие «правовое государство» определено немецкими учеными, занимавшимися разработкой полицейского права, – предшественника современного административного права. Поэтому мы будем исходить из того, что административное право является одним из необходимых условий существования общества, претендующего на цивилизованность.

Глава 2

Метод административного права

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

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

из этих методов в правовом регулировании, насколько часто используется каждый из них.

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

1) предписание – закрепление (возложение, установление) прямой юридической обязанности совершить те или

иные действия в рамках, предусмотренных правовой нормой. Крайней формой данного метода является принуждение, характеризующееся использованием возможностей государственного механизма для силового обеспечения выполнения требований, предписываемых правовыми нормами. При этом особо оговорим, что административное принуждение применяется в большом количестве случаев не только для защиты административно-правовых норм, но и для обеспечения реализации норм всех иных отраслей российского права. Например, обращение взыскания судебным приставом-исполнителем на имущество организации-должника, которое может сопровождаться применением мер административного принуждения, установленных федеральными законами от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»² и от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»³, в своей основе имеет реализацию гражданско-правовых положений;

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

3) дозволение – юридическое разрешение совершать те

² Российская газета. – 2007. – № 223.

³ Там же. – 1997. – № 149.

или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой, или воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

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

Несомненно, в общем объеме методов, используемых административным правом, большой удельный вес занимает использование предписания, т. е. прямых средств распорядительного свойства. Выражение они находят в том, что одной стороне административных отношений предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне. Такое административно-правовое регулирование в известной степени предполагает односторонность волеизъявлений одного из участников административных отношений (властеотношений). Однако в подавляющем большинстве случаев властное волеизъявление сочетается с установленными нормами административного права

границами этого волеизъявления, в том числе определением прав того лица, которому адресовано предписание. Например, властному волеизъявлению о призыве гражданина на военную службу соответствуют определенная процедура такого волеизъявления, а также закрепление перечня прав призывника, в том числе права на обжалование неправомерных действий. Кроме того, подобный метод в несколько смягченной форме используется и гражданским правом, например при заключении так называемых публичных договоров.

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

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

Цена товаров, работ и услуг, а также иные условия публичного договора устанавливаются одинаковыми для всех потребителей, за исключением случаев, когда законом и

иными правовыми актами допускается предоставление льгот для отдельных категорий потребителей.

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

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

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

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

Не менее характерным для административного права является и метод запрета. При этом зачастую администра-

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

Данный запрет на дарение лицам, замещающим государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России, не распространяется на случаи дарения в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями. Подарки, которые получены лицами, замещающими государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, муниципальные должности, государственным служащими, муниципальными служащими, служащими Банка России и стоимость которых превышает 3 тыс. руб., признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъ-

екта РФ или муниципальной собственностью и передаются служащим по акту в орган, в котором указанное лицо замещает должность.

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

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

Глава 3

Система административного права

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

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

Близкой к системе уголовного права является и система гражданского права, которая как отрасль права также имеет

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

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

Первая сложность, с которой мы сталкиваемся, переходя

к характеристике системы административного права, – это отсутствие базового кодифицированного нормативного правового акта, составляющего законодательную основу данной отрасли. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, принятый Федеральным законом от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ⁴, весьма часто именуемый в прессе и быту как Административный кодекс, что в принципе неверно, систематизировал лишь одну, хотя и весьма важную часть административного права – нормы административной ответственности. Структура КоАП РФ во многом повторяет структуру Уголовного кодекса РФ, также разделяясь на общую и особенную части. Однако необходимо отметить, что КоАП РФ содержит и те нормы, которые имеют процессуальный характер (органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях; порядок производства по делам об административных правонарушениях; порядок исполнения административных наказаний). Если мы обратимся к уголовному праву, то вопросы процессуального характера и, тем более, вопросы исполнения уголовного наказания делегированы другим отраслям права (уголовно-процессуальному и уголовно-исполнительному), имеющим собственные кодексы (Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Уголовно-исполнительный кодекс РФ, соответственно). Аналогичная ситуация и с гражданским правом: нормы процессуального характера, определяющие порядок судебного разби-

⁴ Российская газета. – 2001. – № 256.

рательства по гражданским делам, отнесены к предмету самостоятельной отрасли права – гражданского процессуального права, отдельным ответвлением которого является арбитражное процессуальное право (арбитражный процесс).

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

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

Итак, по сложившейся в течение десятилетий традиции в

рамках общей части административного права выделяются нормы и институты, определяющие:

предмет и метод правового регулирования отрасли;
характеристику административно-правовых норм;
особенности административно-правовых отношений;
иерархию источников административного права;
статус участников административно-правовых отношений;

основу организации и деятельности органов исполнительной власти;

формы и методы реализации исполнительной власти, в том числе правовые акты управления;

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

вопросы административной ответственности и административного принуждения.

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

управление экономической сферой, которая, в свою очередь, подразделяется на управление государственным имуществом; общие вопросы управления предпринимательской деятельностью; управление антимонопольной деятельностью; управление промышленностью; управление сельским

хозяйством; управление транспортом; управление связью; управление жилищно-коммунальным хозяйством и т. п.;

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

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

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

го полицейского кодекса (по сути, модифицированного КоАП РФ), а также кодекса административной юстиции.

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

Глава 4

Принципы административного права

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

Принципам трудового права посвящена ст. 2 Трудового

кодекса РФ, в соответствии с которой основными принципами правового регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений признаются, в частности:

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

запрещение принудительного труда и дискриминации в сфере труда;

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

равенство прав и возможностей работников;

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

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

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

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

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

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

обязанность сторон трудового договора соблюдать условия заключенного договора, включая право работодателя требовать от работников исполнения ими трудовых обязанностей и бережного отношения к имуществу работодателя и право работников требовать от работодателя соблюдения его обязанностей по отношению к работникам, трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права.

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

Возвращаясь к административному праву, отметим, что

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

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

⁵ Российская газета. – 1997. – № 245.

ма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

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

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

обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации;

установление единого перечня лицензируемых видов деятельности;

установление единого порядка лицензирования на территории Российской Федерации;

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

гласность и открытость лицензирования;

соблюдение законности при осуществлении лицензирования.

Анализируя сформулированные в различных актах административного права принципы, мы можем сделать вывод о

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

⁷ Российская газета. – 2001. – № 153.

том, что ему присущи принципы как общеправовые, свойственные всем отраслям российской системы права, межотраслевые, характерные для группы отраслей, имеющих публично-правовую направленность (конституционное, административное, налоговое, уголовное, уголовный процесс), так и принципы, подчеркивающие индивидуальность административного права как отрасли.

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

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

Принцип законности. Согласно ч. 2 ст. 15 Конституции РФ органы государственной власти, органы местного само-

управления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и ее законы.

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

Принцип приоритетности интересов личности в жизни государства и общества. Основа данного принципа – ст. 2 Конституции РФ, закрепляющая положение о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства. Данное конституционное положение транслируется в законы и иные нормативные правовые акты – источники административного права. Так, статьей 3 Федерального закона от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране»⁸ в числе основных принципов осуществления государственной охраны закреплен принцип уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Этот принцип конкретизирован в иных нормах данного Закона. В частности, по общему правилу запрещается применение огнестрельного оружия в отношении женщин, а также лиц с явными признаками ин-

⁸ Российская газета. – 1996. – № 106.

валидности и несовершеннолетних, если их возраст очевиден или известен сотруднику органов государственной охраны. Исключение возможно только в случае совершения указанными лицами вооруженного либо группового нападения, угрожающего жизни людей, а также при оказании вооруженного сопротивления.

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

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

⁹ Там же. – 1995. – № 245.

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

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

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

постановления Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства Российской Федерации вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Прави-

тельства РФ вступают в силу со дня их подписания. Другим уровнем или, точнее, другим аспектом реализации принципа гласности является его обязательность в практической повседневной деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих. Так, в числе основных принципов государственного регулирования внешнеторговой деятельности, предусмотренных ст. 4 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»¹⁰, закреплён принцип гласности в разработке, принятии и применении мер государственного регулирования внешнеторговой деятельности. Приведенный пример – частный случай реализации принципа гласности в практической деятельности органов исполнительной власти.

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

¹⁰ Российская газета. – 2003. – № 254.

ции о гражданской службе.

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

Принцип ответственности. Этот универсальный принцип, характерный для всех отраслей права, направлен на обеспечение соблюдения иных принципов, в частности законности. Это своего рода страж, который наделен правом принуждения к соблюдению правовых норм. Принцип ответственности было бы неверно распространять только на сферу административных правонарушений и ответственности за их совершение. Данный принцип имеет гораздо более широкую сферу применения, поскольку направлен на обеспечение соблюдения норм не только административного, но и многих других отраслей права и в равной степени применим ко всем участникам отношений, регулируемых нормами

административного права. Так, согласно ст. 15 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹¹ лица, виновные в нарушении данного Закона, несут ответственность, примеры которой рассматривает ст. 16:

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

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

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

¹¹ Российская газета. – 2006. – № 95.

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

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

Наконец, есть значительное количество принципов, которые можно считать собственно административно-правовыми, характерными именно для данной отрасли. Как правило, эти принципы определяют содержание каких-то определенных сфер административно-правового регулирования. Так, можно выделить специфические принципы государственной гражданской службы, определенные ст. 4 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹², такие, как профессионализм и компетентность гражданских служащих,

¹² Российская газета. – 2004. – № 162.

стабильность гражданской службы; взаимодействие с общественными объединениями и гражданами; защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную деятельность. Данные принципы сочетаются с общими принципами, также закрепленными ст. 4 рассматриваемого Закона, в частности, с принципом приоритета прав и свобод человека и гражданина.

Более того, в некоторых случаях законодатель идет по пути установления принципов, определяющих составные элементы регулируемых отношений. Возвращаясь к административно-правовому регулированию государственной гражданской службы посредством норм Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», отметим, что этот Закон определяет не только общие принципы гражданской службы (ст. 4), но и такие частные, как принципы формирования кадрового состава гражданской службы в государственном органе, которые в соответствии со ст. 60 этого Закона обеспечиваются на основе:

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

- совершенствования профессионального мастерства гражданских служащих.

Другим примером специфических административно-правовых принципов могут выступать такие принципы, как установление единого порядка лицензирования на терри-

тории РФ, а также определение лицензионных требований и условий положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, содержащиеся в ст. 3 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности». Еще одним примером могут служить принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Перечень таких принципов установлен ст. 3 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹³.

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

- 1) преимущественно уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности;
- 2) презумпция добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- 3) открытость и доступность для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении

¹³ Российская газета. – 2008. – № 266.

государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также информации об организации и осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, о правах и об обязанностях органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, их должностных лиц, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации;

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

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

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

7) ответственность органов государственного контроля

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

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

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

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

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

Перечень принципов не является закрытым. Приведенные принципы относятся к числу наиболее распространенных в административном праве, однако это не означает, что

оно ограничивается только ими. Ряд авторов к числу принципов, влияющих на содержание административно-правовых норм, относят такие принципы, как светский характер государства, социальный характер государства, считают целесообразным особо выделять принцип обеспечения законности при применении мер административного принуждения и т. д.;

Формулировка и содержание принципов не должны рассматриваться в качестве некоей догмы. Большинство принципов имеет исключения, которые, тем не менее, лишь подчеркивают общее правило, содержащееся в природе принципа. Например, исключениями из принципа гласности являются режим государственной тайны, использование органами исполнительной власти, наделенными соответствующими полномочиями (органами федеральной службы безопасности, федеральной службы охраны), сочетания гласных и негласных методов работы. Оговорки есть и в отношении принципа равенства перед законом. Так, статьей 1.4 КоАП РФ, закрепляющей принцип равенства перед законом применительно к административной ответственности за совершение административных правонарушений, тем не менее предусмотрено, что особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных

лиц), устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами. Важно лишь, чтобы любое отступление от общего правила, сформулированного принципом, имело под собой не только правовое, но и в не меньшей степени моральное обоснование. Иными словами, исключений не может быть слишком много, в противном случае существует риск утраты самого принципа.

Глава 5

Нормы административного права

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

Материальные нормы определяют правовой статус участников административно-правовых отношений, закрепляя комплекс их прав, обязанностей, гарантий и ответственности, устанавливают порядок взаимодействия и функционирования участников данных отношений, дают легальные определения тех или иных понятий, событий, явлений,

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

глядной агитации.

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

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

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

Примерами материальных норм, дающих легальное опре-

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

Так, согласно ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹⁴ чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

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

Наконец, в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожно-

¹⁴ Российская газета. – 1994. – № 250.

¹⁵ Там же. – 1995. – № 3.

го движения»¹⁶ под дорожно-транспортным происшествием понимается событие, возникшее в процессе движения по дороге транспортного средства и с его участием, при котором погибли или ранены люди, повреждены транспортные средства, сооружения, грузы либо причинен иной материальный ущерб.

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

¹⁶ Там же. – 1995. – № 245.

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

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

Обязывающие нормы содержат юридическое предписание адресату осуществлять деятельность в определенных, зачастую достаточно узких рамках. Посредством обязывающих норм осуществляется государственно-властное воздействие на общественные отношения, регулируемые административным правом в целом, и на участников, субъектов данных отношений, в частности. С помощью обязывающих норм конкретизируются и воплощаются в жизнь ключевые, принципиальные положения Конституции Российской Федерации и федеральных законов, формируется и действует механизм реализации прав и свобод человека и гражданина. Обязывающие нормы побуждают (под угрозой конкретных санкций со стороны государства) к совершению определенных действий либо к тому, чтобы воздержаться от совершения действий, способных повлечь за собой те или иные негативные последствия.

Как и иные виды административно-правовых норм, обя-

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

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

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

приостанавливать публичное мероприятие или прекращать его в случае совершения его участниками противо-

правных действий;

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

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

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

Рассмотрим несколько примеров подобных категорических запретов. Так, постановлением Правительства Россий-

ской Федерации от 18 декабря 1997 г. № 1575 был утвержден Порядок выдачи органами внутренних дел Российской Федерации служебного оружия судьям¹⁷. Пункт 9 данного Порядка предусматривает, что судья, получивший служебное оружие, обязан соблюдать правила его хранения и ношения, установленные Федеральным законом «Об оружии» и правилами оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации. При этом в силу прямого указания п. 12 рассматриваемого Порядка передача служебного оружия другим лицам категорически запрещается.

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

¹⁷ Российская газета. – 1997. – № 249.

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

ствующей вентиляции, различных емкостях, ямах и т. п. (п. 51 Приложения № 14 к Уставу гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации).

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

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

Запрещающие нормы, так же как и обязывающие, составляют значительную часть в общем объеме административно-правовых норм. На наш взгляд, запрещающие нормы возможно рассматривать и как своего рода разновидность обя-

¹⁹ Российская газета. – 2007. – № 180.

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

²⁰ Российская газета. – 2006. – № 51.

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

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

пресечения попытки завладения оружием или специальными средствами;

отражения группового или вооруженного нападения на

²¹ Российская газета. – 1997. – № 149.

суд и судебные помещения;

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

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

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

В приведенном примере мы можем видеть как уполномочивающие (дозволительные) нормы (возможность применения огнестрельного оружия) сочетаются с установлением границ такого применения (исчерпывающий перечень оснований для применения огнестрельного оружия), а также предоставлением значительной степени свободы для усмотрения (в отношении возможности или невозможности предупредительного выстрела). Очевидно, что в каждом конкретном случае возможность совершения такого выстрела будет определяться судебным приставом самостоятельно, исходя из характера опасности; очевидно, что если воору-

женный нападающий открывает стрельбу в участников судебного процесса, то возможность и целесообразность предупредительного выстрела представляются весьма сомнительными. Наконец, в приведенном примере прослеживается взаимосвязь уполномочивающих (дозволительных) норм с запрещающими, устанавливающими границы дозволенного (запрет применения оружия в отношении названных в законе категорий лиц. Однако и этот запрет не имеет абсолютного характера, поскольку законодатель допускает возможность применять огнестрельное оружие, например, если происходит групповое или вооруженное нападение).

Рекомендательные нормы. Данная разновидность административно-правовых норм предоставляет возможность выбора определенных моделей поведения путем предложения неких ориентиров. Рассмотрим в качестве примера Правила дорожного движения Российской Федерации (утверждены постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090)²². Абзацем 4 п. 4.1 названных Правил установлено, что при движении по обочинам или краю проезжей части в темное время суток или в условиях недостаточной видимости пешеходам рекомендуется иметь при себе предметы со световозвращающими элементами и обеспечивать видимость этих предметов водителями транспортных средств.

Как видим, данная норма, адресованная определенной ка-

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

тегории субъектов административно-правовых отношений (пешеходы), предлагает возможный вариант поведения. Однако, решение о том, руководствоваться именно этим вариантом либо отвергнуть его, остается исключительно за теми, кому обращена подобная рекомендация. В приведенном примере каждый пешеход будет решать для себя сам использовать ли ему рекомендацию Правил дорожного движения, например, путем приобретения специальной одежды (например, светоотражающего жилета) или самостоятельной нашивки на одежду светоотражающих элементов, либо оставить данную рекомендацию без внимания. Отказ от предлагаемого рекомендательной нормой варианта поведения не влечет за собой негативных последствий, например, в виде административного наказания. Пожалуй, в такие рекомендательные нормы облекается элементарный здравый смысл, транслируемый законодателем или органом, уполномоченным издавать подобные нормы (в рассматриваемом случае таким органом выступает Правительство Российской Федерации). Кроме того, нельзя исключать ситуаций, когда с течением времени, доказав свою обоснованность, рекомендательные нормы могут трансформироваться в обязывающие. Возвращаясь к примеру с рекомендацией, обращенной к пешеходам, отметим, что подобное, только уже обязательное положение, предусмотрено нормативными правовыми актами многих иностранных государств, в том числе ближайших соседей нашей страны. Например, п. 17.1 действующих

в Республике Беларусь Правил дорожного движения²³ установлено, что при движении по краю проезжей части дороги в темное время суток пешеход должен обозначить себя световозвращающим элементом (элементами). Световозвращающие характеристики данных элементов устанавливаются техническими нормативными правовыми актами. Несоблюдение данного положения может повлечь административную ответственность за нарушение правил дорожного движения пешеходом, предусмотренную ст. 18.23 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях.

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

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

²⁴ Российская газета. – 2002. – № 152.

ность перед государством, обществом и гражданами, призваны:

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

осуществлять свою деятельность в пределах полномочий соответствующего государственного органа;

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

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

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

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

соблюдать нормы служебной, профессиональной этики и правила делового поведения;

проявлять корректность и внимательность в обращении с

гражданами и должностными лицами;

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

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

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

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

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

воздерживаться в публичных выступлениях, в том числе в средствах массовой информации, от обозначения в иностранной валюте (условных денежных единицах) стоимости на территории Российской Федерации товаров, работ, услуг и иных объектов гражданских прав, сумм сделок меж-

ду резидентами Российской Федерации, показателей бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, размеров государственных и муниципальных заимствований, государственного и муниципального долга, за исключением случаев, когда это необходимо для точной передачи сведений либо предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, обычаями делового оборота.

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

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

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

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

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

если участник дорожного движения на сообщение о со-

²⁵ Российская газета. – 2009. – № 122.

²⁶ БНА ФОИВ. – 1999. – № 24.

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

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

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

Стимулирующие нормы (нормы-стимулы). Они обеспечивают должное или желательное поведение субъектов регулируемых административным правом отношений с

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

Нормы-стимулы декларируют возможности, однако, как правило, принятие решения о том, воспользоваться ими либо проигнорировать их, остается самостоятельным выбором адресата нормы (например, при установлении государственным служащим доплат за ученую степень, знание иностранного языка и т. п.). Субъект самостоятельно решает, совершать ли ему определенные действия, направленные на получение конкретного стимула (например, защитить диссертацию на соискание ученой степени), либо не совершать их. В этом проявляется сходство стимулирующих норм с рекомендательными нормами.

Однако в ряде случаев нормы-стимулы реализуются при соблюдении двух обязательных условий: должное поведение субъекта, позволяющее применить к нему стимулирующую

норму, и использование данной нормы компетентным органом или должностным лицом в результате оценки возможности применения данной нормы к субъекту. Так, статьей 41.6 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предусмотрено, что за примерное исполнение работниками прокуратуры их служебных обязанностей, продолжительную и безупречную службу в ее органах и учреждениях, выполнение задач особой важности и сложности применяются следующие поощрения:

- объявление благодарности;
- награждение Почетной грамотой;
- занесение на Доску почета, в Книгу почета;
- выдача денежной премии;
- награждение подарком;
- награждение ценным подарком;
- награждение именным оружием;
- досрочное присвоение классного чина или присвоение классного чина на ступень выше очередного;
- награждение нагрудным знаком «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации»;
- награждение нагрудным знаком «Почетный работник прокуратуры Российской Федерации» с одновременным вручением грамоты Генерального прокурора Российской Федерации.

Особо отличившиеся работники могут быть представле-

ны к присвоению почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации» и награждению государственными наградами Российской Федерации.

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

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

Иногда стимулирующая норма может сочетаться с указа-

²⁷ Российская газета. – 1998. – № 67.

нием на негативные последствия отклонения от должной модели поведения.

Нормы-принципы. Как правило, данные нормы определяют основную направленность содержания законов и подзаконных нормативных правовых актов, формулируют основополагающие тезисы, задачи, на решение которых направлено административно-правовое регулирование конкретной сферы общественных отношений.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ярко выраженный ритуальный характер носят многочисленные нормы, регламентирующие принятие присяги государственными служащими. Особое место занимает присяга (сразу оговоримся, глава государства де-юре не входит в систему госслужбы) Президента Российской Федерации, положения которой закреплены нормами Конституции Российской Федерации, вплоть до текста присяги. В соответствии со ст. 82 Основного закона России при вступлении в должность Президент Российской Федерации приносит народу следующую присягу: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суве-

ренитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу». Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации.

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

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

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

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

В свою очередь, в силу п. 3 ст. 40 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» военнослу-

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

жащий, являющийся иностранным гражданином, впервые поступивший на военную службу в Российской Федерации, вместо присяги дает обязательство следующего содержания: «Я, (фамилия, имя, отчество), даю обязательство соблюдать Конституцию Российской Федерации, строго выполнять требования воинских уставов, приказы командиров и начальников, достойно исполнять воинский долг».

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

ших обязательство) на верность Российской Федерации.

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

Рассматриваемый Порядок особо подчеркивает, что день приведения к Военной присяге (принесения обязательства) является нерабочим днем для данной воинской части и проводится как праздничный день. В этой связи будет уместным отметить, что по сложившимся на протяжении десятилетий традициям на церемонию приведения к присяге приглашаются родители и близкие военнослужащих.

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

военнослужащий или гражданин, призванный на военные сборы, не может привлекаться к выполнению боевых задач (участию в боевых действиях, несению боевого дежурства,

боевой службы, караульной службы) и задач при введении режима чрезвычайного положения и в условиях вооруженных конфликтов;

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

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

Кроме того, в качестве особенности норм-ритуалов можно указать на то, что за их нарушение в большинстве случаев установлена юридическая ответственность (помимо традиционной морально-этической ответственности, характерной для нарушений устойчивых общественных правил и норм). Так, порядок официального использования Государственного флага Российской Федерации определен Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 1-ФКЗ «О Государственном флаге Российской Федерации»³⁰. Большинство норм данного Закона имеет ярко выраженный ритуальный характер. В частности, ст. 6 предусмотрено, что государственный флаг Российской Федерации поднимается (устанавливается) во время официальных церемоний и других торжественных мероприятий, проводимых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федера-

³⁰ Российская газета. – 2000. – № 244.

ции и органами местного самоуправления. Государственный флаг Российской Федерации может быть поднят (установлен) во время торжественных мероприятий, проводимых общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности, а также во время семейных торжеств. Статьей 10 рассматриваемого Закона установлено, что использование Государственного флага Российской Федерации с нарушением Федерального конституционного закона «О Государственном флаге Российской Федерации», а также надругательство над Государственным флагом Российской Федерации влекут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Аналогичные нормы об ответственности, носящие отсылочный характер, установлены и иными законами, определяющими правовой статус государственных символов нашей страны: Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации»³¹ и Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гимне Российской Федерации».

Ответственность за нарушение законодательства о государственных символах может быть административной и уголовной. Так, статьей 17.10 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение порядка официального использования государственных символов Россий-

³¹ Российская газета. – 2000. – № 244.

ской Федерации. Нарушение порядка официального использования Государственного флага Российской Федерации, Государственного герба Российской Федерации или Государственного гимна Российской Федерации влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 2000 до 3000 рублей; на должностных лиц – от 5000 до 7000 рублей; на юридических лиц – от 100 000 до 150 000 рублей. В свою очередь, ст. 329 Уголовного кодекса Российской Федерации установлена уголовная ответственность за надругательство над Государственным гербом Российской Федерации или Государственным флагом Российской Федерации. Подобного рода деяния наказываются ограничением свободы на срок до одного года, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до одного года. Обратим внимание на то, что законодатель не предусмотрел уголовно-правовой защиты Государственного гимна Российской Федерации. Очевидно, это обусловлено трудностью в определении того, что понимается под надругательством над Государственным гимном Российской Федерации. Однако, исходя из равенства статусов государственных символов нашей страны, представляется, что отсутствие уголовной ответственности за посягательство на один из них при наличии уголовно-правовой защиты двух остальных символов видится, по меньшей мере, не вполне корректным по отношению к Государственному гимну Российской Федерации. В этой связи представляется интересным обратиться

к положениям белорусского законодательства, предоставляющего равную правовую охрану всем трем основным государственным символам. Так, ст. 370 Уголовного кодекса РБ установлено, что надругательство над Государственным гербом Республики Беларусь, Государственным флагом Республики Беларусь, Государственным гимном Республики Беларусь наказывается общественными работами или штрафом, или исправительными работами на срок до двух лет, или арестом на срок до трех месяцев, или ограничением свободы на срок до одного года.

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

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

административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства;

административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев;

административно-правовой статус коммерческих организаций;

³² Российская газета. – 2002. – № 100.

административно-правовой статус некоммерческих организаций, общественных объединений;

административно-правовой статус религиозных объединений;

административно-правовой статус органов исполнительной власти;

административно-правовой статус государственных предприятий;

административно-правовой статус государственных учреждений;

административно-правовой статус государственных служащих;

административно-правовой статус органов местного самоуправления;

административно-правовой статус муниципальных служащих;

различные аспекты организации и деятельности органов исполнительной власти;

различные сферы экономической и общественной деятельности.

Разумеется, предложенная выше классификация административно-правовых норм по адресату не может быть исчерпывающей, поскольку выделяет только основные группы субъектов административно-правовых отношений. В рамках каждой из этих групп возможно выделение многочисленных подгрупп. Так, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-

ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»³³ определяет административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства. Отдельные нормы данного Закона адресованы к определенным подгруппам, в частности, иностранные граждане, обучающиеся в Российской Федерации в образовательных учреждениях; иностранные работники; иностранные граждане, поступающие на военную службу по контракту и проходящие военную службу; иностранные граждане, имеющие дипломатические привилегии и иммунитеты.

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

Федеральные нормы. Их действие распространяется на всю территорию Российской Федерации, охватывая своим правовым регулированием все субъекты Российской Федерации, все муниципальные образования. Примерами могут служить конституционные нормы, имеющие административно-правовую направленность, например, норма ч. 4 ст. 32 Конституции РФ, предусматривающая, что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе. Необходимо напомнить, что в соответствии с ч.

³³ Российская газета. – 2002. – № 140.

1 ст. 15 Конституции РФ она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. В качестве другого примера можно привести административно-правовые нормы, содержащиеся в федеральных законах. При этом также отметим, что территория (масштаб) действия названных норм также определена Конституцией РФ: в соответствии с ч. 1 ст. 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Например, в силу ст. 71 Конституции РФ гражданство в Российской Федерации находится в исключительном ведении Российской Федерации. В соответствии с ч. 1 ст. 6 Конституции РФ гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом. Поэтому, исходя из рассмотренных выше конституционных норм, можно утверждать, что действие Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» распространяется на всю территорию Российской Федерации. Отметим, что в отдельных случаях нормы данного Закона будут действовать и за пределами нашей страны, например, при решении вопросов оказания помощи российским гражданам, находящимся за рубежом.

Нормы субъектов Российской Федерации. Такие нормы могут содержаться в законах субъектах Российской Федерации, а также в подзаконных нормативных правовых

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

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

В частности, предусмотрена административная ответственность за следующие деяния:

эксплуатация аттракционов, не зарегистрированных в установленном порядке;

эксплуатация аттракционов, не допущенных к эксплуатации в установленном порядке;

отказ в доступе или ограничение доступа к аттракционам

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

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

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

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

Нормы местного самоуправления. Нормы, содержащиеся в правовых актах муниципальных органов, могут иметь административно-правовую направленность в случаях, когда они принимаются по вопросам, делегированным муниципальным органам органами исполнительной власти, а также по вопросам, требующим совместного регулирования со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Кроме того, данные нормы могут быть на-

правлены на регулирование отношений, нуждающихся в административно-правовой защите, например, охрана природы, памятников истории и культуры, благоустройство территорий.

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

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

обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;

обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;

границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;

силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;

перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений;

государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

время вступления указа в силу, а также срок действия чрезвычайного положения.

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

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

издает в пределах своих полномочий приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного по-

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

устанавливает время и срок действия комендантского часа;

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

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

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

Как видно из приведенных примеров, действие норм, содержащихся в указе Президента РФ, а также в приказах и распоряжениях коменданта территории, на которой введено

чрезвычайное положение, жестко «привязано» к определенной территории, специфическим признаком которой является то, что на ней введено чрезвычайное положение.

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

По объекту регулирования административно-правовые нормы подразделяются на:

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

межотраслевые, регламентирующие все или несколько отраслей государственного управления, имеющие при этом специальный характер. Например, административные нормы, имеющиеся в таможенном законодательстве, законо-

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

дательстве о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, законодательстве о пожарной безопасности, природоохранном законодательстве;

отраслевые, регулирующие отношения, складывающиеся в определенных, достаточно узких сферах, в том числе таких, которые требуют специфического государственного регулирования. Примерами таких норм могут быть нормы, содержащиеся в Федеральном законе от 8 января 1998 г. № 10-ФЗ «О государственном регулировании развития авиации»³⁶, Федеральном законе от 24 июля 1998 г. № 127-ФЗ «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»³⁷, Федеральном законе от 5 декабря 1998 г. № 183-ФЗ «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки»³⁸. По действию во времени:

срочные, для которых определен срок действия. Например, в соответствии с постановлением Губернатора Московской области от 21 марта 2003 г. № 66-ПГ «О временном ограничении движения транспортных средств в весенний период 2003 г. по автомобильным дорогам, находящимся в государственной собственности Московской области» в связи со снижением несущей способности конструкций до-

³⁶ Российская газета. – 1998. – № 6.

³⁷ Там же. – № 146.

³⁸ Там же. – 1995. – № 234.

рожной одежды и земляного полотна, вызванным неблагоприятными погодными условиями зимнего периода 2002–2003 гг., на срок до 15 мая 2003 г. было установлено временное ограничение движения транспортных средств с нагрузками, превышающими 6 т на ось, по автомобильным дорогам, находящимся в государственной собственности Московской области. Одновременно с этим был определен перечень транспортных средств, на которых не распространяется данное ограничение (транспортные средства, осуществляющие перевозки молока, муки, хлебобулочных изделий, скоропортящихся продуктов питания со сроком хранения менее одного месяца, фуража, скота и т. д.). Таким образом, действие нормы, вводящей ограничение на движение большегрузных автомобилей, распространялось на определенный временной промежуток – весенний период 2003 г. (до 15 мая 2003 г.).

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

бессрочные, т. е. срок их действия не указан и они действуют до отмены компетентным органом. Это подавляющее большинство административно-правовых норм. При этом возможны ситуации, когда принятые изначально как бессрочные они могут трансформироваться в срочные. Такие ситуации нередки при внесении изменений в законодательство. Так, изначально с момента принятия и вступления в силу Федерального закона от 8 августа 2001 г.

№ 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»³⁹ предусматривалось лицензирование такого вида деятельности, как деятельность по разведению племенных животных (ст. 17). Тем самым норма, определяющая обязательность лицензирования конкретного вида деятельности, носила бессрочный характер. Однако в дальнейшем Федеральным законом от 2 июля 2005 г. № 80-ФЗ в Закон о лицензировании были внесены изменения, предусматривающие, помимо прочего, прекращение с 1 января 2006 г. лицензирования деятельности по разведению племенных животных. Таким образом, изначально бессрочная норма о необходимости лицензирования приобрела срочный характер с указанием на время прекращения ее действия.

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

³⁹ Российская газета. – 2001. – № 153.

Глава 6

Реализация норм административного права

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

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

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

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

формулирует запрет или предоставляет возможности для реализации субъективных прав.

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

В качестве еще одного примера приведем ст. 15 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»⁴¹. Данной статьей установлено, что на каждой стоянке (остановке) автотранспортных средств, в том числе около предприятий торговли, сферы услуг, медицинских, спортивных и культурно-зрелищных учреждений, выделяется не менее 10 процентов мест (но не менее одного места) для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов, которые не должны занимать иные транспортные средства. Инвалиды пользуются местами для парковки специальных автотранспортных средств бесплатно. Характер данной нормы предполагает активные действия тех субъектов, кому она адресована (в частности, администрации предприятий торговли и сферы услуг), выражающиеся в организации парковочных мест для инвалидов. Несовершение таких действий означает невыполнение установленной обязанности по организации парковочных мест для инвалидов, что, в свою очередь, влечет за собой административную ответственность. В силу ст. 5.43 КоАП РФ нарушение требований законодательства, предусматривающих выделение на автомобильных стоянках (остановках) мест для специальных автотранспортных средств инвалидов, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трехсот до пятисот рублей; на юридических лиц – от трех тысяч до пя-

⁴¹ Российская газета. – 1995. – № 234.

ти тысяч рублей. Таким образом, в рассмотренном примере при невыполнении требований административно-правовой нормы ответственность могут нести и юридическое лицо (например, общество с ограниченной ответственностью, являющееся собственником торгового центра), и должностное лицо (руководитель организации-собственника торгового центра).

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.