

Глава 17. ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

17.1. Понятие административного права

Административное право - отрасль права, регулирующая общественные отношения в сфере государственного управления и устанавливающая административную ответственность за правонарушения, связанные с осуществлением государственного управления.

Сущность каждой отрасли права определяется тем, какие общественные отношения они регулируют. Особенности этих общественных отношений определяют предмет регулирования. А от него зависят иные признаки отрасли права: метод регулирования, система отрасли и другие.

Предметом регулирования административного права являются общественные отношения в сфере государственного управления. Эти отношения складываются в связи с реализацией исполнительно-распорядительными органами своих полномочий по регулированию различных сфер общественной жизни (обеспечение и соблюдение прав и свобод человека, защита всех форм собственности, охрана природы, экология, промышленность, торговля и т.д.).

В общественных отношениях, регулируемых административным правом, соответственно:

- реализуется государственная внутренняя и внешняя политика, обеспечиваются соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, создаются условия, обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека;

- отражается особый вид государственной деятельности по практической реализации исполнительной власти как одной из ветвей единой государственной власти;

- выражаются приоритет публично-правовых интересов в регулируемой сфере и соответствующие им государственно-правовые средства воздействия на общественные связи.

Такие общественные отношения называются управленческими. Они и составляют предмет административного права. При этом не все общественные отношения, по своей природе являющиеся управленческими, могут быть отнесены к предмету административного права. В частности, отношения, возникающие в связи с функционированием негосударственных формирований (общественных объединений, коммерческих структур и т.п.), тоже характеризуются как управленческие. Однако назначение внутрипрофсоюзных, внутрипартийных и подобных им управленческих отношений состоит не в выражении интересов государства, а в обеспечении необходимой самоорганизации (организации собственных дел). Поэтому предметом административного права следует считать государственно-управленческие отношения.

Существует несколько оснований классификации государственно-управленческих отношений. В зависимости от целей административно-правового регулирования (это наиболее распространенная классификация) выделяются две группы таких отношений:

- вертикальные отношения, или отношения организационного подчинения. Это внутриорганизационные отношения, связанные с формированием управленческих структур, определением основ взаимодействия между ними и их подразделениями, с распределением обязанностей, прав и ответственности между работниками аппарата органа управления и т.п. Такого рода управленческие отношения выражают интересы самоорганизации всей системы исполнительной власти сверху донизу, а также каждого ее звена. Сторонами в них выступают соподчиненные исполнительные органы, их структурные подразделения, а также должностные лица;

- горизонтальные, или внешние, отношения, связанные с непосредственным воздействием на объекты, не входящие в систему (механизм) исполнительной власти (например, на граждан, на общественные объединения, коммерческие структуры, включая частные).

С учетом государственного устройства России можно выделить следующие основные управленческие отношения между:

- органами федеральной исполнительной власти и исполнительными органами субъектов Федерации;

- органами исполнительной власти различных одноуровневых субъектов Федерации (например, между правительствами двух республик, администрациями двух областей и т.п.);

- органами исполнительной власти разноуровневых субъектов Федерации (например, между администрациями края и входящего в его состав автономного округа).

Административное право, осуществляя регулятивную функцию, использует определенную совокупность правовых средств или способов регулирующего воздействия своих норм на управленческие отношения, на поведение их участников. Это метод правового регулирования общественных отношений. Как правило, выделяются два основных метода правового регулирования - диспозитивный (дозволяющий) и императивный (обязывающий). Для административного права

характерен императивный метод, который в юридической науке часто называется административно-правовым методом регулирования. Его основными признаками являются следующие обстоятельства.

Во-первых, для механизма административно-правового регулирования наиболее характерны правовые средства распорядительного типа, то есть предписания (включая запреты).

Во-вторых, как следствие первого, административно-правовое регулирование предполагает односторонность волеизъявления одного из участников отношения.

В-третьих, для управленческих отношений, регулируемых административным правом, характерна следующая взаимосвязь управляющих с управляемыми: либо у управляющей стороны есть такие юридически-властные полномочия, каковыми не обладает управляемая сторона, либо объем таких полномочий у управляющей стороны больше, чем у управляемой, то есть налицо юридическое неравенство субъектов этих правоотношений.

В-четвертых, определенная ограниченность воли субъектов отношений. Им предоставляется возможность выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных административно-правовой нормой. Как правило, данный метод рассчитан на регулирование поведения должностных лиц, причем последние не вправе уклоняться от такого выбора.

В-пятых, властность и односторонность не исключают использования в необходимых случаях дозвоительных средств, допуска в определенных условиях паритетного юридического положения сторон в регулируемом отношении (процессуальное равенство).

Система административно-правовых норм включает две части: Общую и Особенную.

Общая часть административного права объединяет:

- нормы, регулирующие административно-правовой статус граждан и их объединений;
- административно-правовой статус субъектов исполнительной власти;
- методы реализации исполнительной власти;
- правовые формы управления;
- государственно-служебные отношения;
- административное принуждение и особенно административную ответственность;
- контроль и надзор.

Особенная часть регулирует управленческие отношения в той или иной отрасли или сфере управления. Эта группа норм отражает специфику управления в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах.

Изложенные исходные позиции позволяют определить административно-правовую норму в качестве устанавливаемого государством правила поведения, целью которого является регулирование общественных отношений в сфере исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти или государственного управления.

В административно-правовых нормах непосредственно выражается регулятивная роль административного права, проявляющаяся в следующем:

- одним из основных назначений административно-правовых норм является обеспечение эффективной реализации в сфере государственного управления конституционных прав и свобод граждан и их негосударственных объединений, а также их правовая защита;
- административно-правовые нормы обеспечивают должную упорядоченность организации и функционирования всей системы исполнительной власти (государственного управления);
- административно-правовые нормы предназначены для обеспечения эффективной реализации механизма исполнительной власти;
- административно-правовые нормы обеспечивают прочный режим законности и государственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе государственно-управленческой деятельности;
- административно-правовые нормы, в отличие от многих других отраслей российского права, имеют свои собственные юридические средства защиты от посягательств на них (невыполнение, недобросовестное выполнение их требований и т.п.);
- административно-правовые нормы довольно часто устанавливаются непосредственно ее субъектами в процессе реализации исполнительной власти.

Административно-правовые нормы различны по своей регулятивной направленности и соответственно по своему юридическому содержанию.

Существуют различные критерии их классификации. Наиболее общий характер имеет выделение двух основных видов этих норм: материальные и процессуальные.

Материальные административно-правовые нормы характеризуются тем, что они юридически закрепляют комплекс обязанностей и прав, а также ответственность участников регулируемых административным правом управленческих отношений.

Процессуальные административно-правовые нормы регламентируют динамику государственного управления и связанных с ним управленческих отношений. Их назначение сводится к определению порядка (процедуры) реализации юридических обязанностей и прав, установленных нормами материального административного права в рамках регулируемых управленческих отношений.

Важное значение имеет классификация административно-правовых норм в зависимости от их конкретного юридического содержания:

- обязывающие, то есть предписывающие в предусмотренных данной нормой условиях совершать определенные действия;
- запрещающие, то есть предусматривающие запрет на совершение тех или иных действий в условиях, определяемых данной нормой;
- уполномочивающие, или дозволительные (диспозитивные), нормы, то есть предусматривающие возможность адресата действовать в рамках требований данной нормы по своему усмотрению;
- стимулирующие (поощрительные) нормы обеспечивают с помощью соответствующих средств материального или морального воздействия должное поведение участников регулируемых управленческих общественных отношений;
- рекомендательные нормы - их природа отличается своеобразием, ибо рекомендации, как правило, не имеют юридически-обязательного характера. Поэтому они чаще всего используются во взаимоотношениях субъектов исполнительной власти и негосударственных формирований <1>.

КонсультантПлюс: примечание.

Учебник "Административное право" (под ред. Л.Л. Попова) включен в информационный банк согласно публикации - Юристъ, 2005 (издание второе, переработанное и дополненное).

<1> Административное право / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2002. С. 72.

С учетом федеративного устройства России административно-правовые нормы классифицируются по масштабу действия:

- общефедеральные нормы;
- нормы субъектов Российской Федерации.

Реализация административно-правовых норм означает практическое использование содержащихся в них правил поведения.

Известны два основных способа реализации административно-правовых норм: исполнение и применение.

Исполнение административно-правовых норм - точное следование участниками регулируемых управленческих отношений тем юридическим предписаниям, запретам или дозволениям, которые в них содержатся.

В отличие от исполнения, применение административно-правовых норм является прерогативой соответствующих субъектов исполнительной власти. Оно практически выражается в издании полномочным органом (должностным лицом) индивидуальных актов управления, основанных на требованиях материальных либо процессуальных норм.

К источникам административного права относятся:

- Конституция Российской Федерации, конституции республик, входящих в состав Российской Федерации, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.
- кодифицированные акты: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП), Налоговый кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации и т.п.;
- законодательные акты Российской Федерации, а также ее субъектов: "Об основах государственной службы Российской Федерации" <2>; "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" <3>; "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и др.;

<2> Собрание законодательства РФ. 1995. N 31. Ст. 2990; 1999. N 8. Ст. 974; 2000. N 28. Ст. 2979.

<3> Собрание законодательства РФ. 1999. N 26. Ст. 3176.

- Указы Президента Российской Федерации: "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 9 марта 2004 года <4>; "О Государственном совете Российской Федерации" от 1 сентября 2000 года <5> и др.

<4> Собрание законодательства РФ. 2000. N 21. Ст. 2168.

<5> Собрание законодательства РФ. 2000. N 36. Ст. 3633.

Источниками административного права являются и указы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации:

- постановления Правительства Российской Федерации и нормативные постановления правительств субъектов Российской Федерации;

- нормативные акты министерств, государственных комитетов, агентств и служб Российской Федерации, а также исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- нормативные акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления в случае наделения этих органов законом необходимыми государственными полномочиями (ст. 132 Конституции РФ);

- административно-правовые нормы могут найти свое выражение в межгосударственных соглашениях, которые в таких случаях следует рассматривать в качестве источников административного права.

Административно-правовые отношения - это урегулированные нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности исполнительной власти и государственного управления. Административно-правовые отношения являются разновидностью правоотношений вообще, поэтому они обладают всеми свойственными им общими признаками. В то же время они имеют свои особенности. Важнейшие среди них следующие:

- в этих отношениях одной из сторон выступают орган или должностное лицо органа исполнительной власти или государственного управления;

- соответствующие орган или должностное лицо реализуют в административно-правовых отношениях предоставленные им государственно-властные полномочия;

- участники (субъекты) данных правоотношений юридически не равны между собой;

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

Существует значительное разнообразие административных правоотношений. Первоначально можно выделить следующие две группы - внешние (возникающие непосредственно в процессе реализации функций управления применительно к управляемым объектам) и внутриорганизационные (возникающие в рамках внутренней деятельности органов управления) административно-правовые отношения.

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

Различают субординационные и координационные административно-правовые отношения. Для первых характерна авторитарность (властность) юридических волеизъявлений субъекта управления. Они как раз являются собственно административными. Вторые - это, как правило, такие управленческие связи, в которых авторитарность отсутствует (например, отношения между несоподчиненными исполнительными органами) <6>.

КонсультантПлюс: примечание.

Учебник "Административное право" (под ред. Л.Л. Попова) включен в информационный банк согласно публикации - Юристъ, 2005 (издание второе, переработанное и дополненное).

<6> Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 79.

Наиболее значительный интерес представляет классификация административно-правовых отношений по юридическому характеру взаимодействия их участников. В соответствии с этим критерием, поглощающим в определенной мере ранее рассмотренные, выделяются вертикальные и горизонтальные правоотношения.

Вертикальные административно-правовые отношения есть властеотношения, в которых реализуется непосредственное управляющее воздействие субъекта управления на тот или иной объект, который далеко не во всех случаях ему организационно подчинен.

Горизонтальными административно-правовыми отношениями признаются те, в рамках которых стороны фактически и юридически равноправны.

Субъектный состав административно-правовых отношений образуют:

- органы исполнительной власти (государственного управления);
- должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления;
- индивидуальные субъекты административного права - граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации;
- коллективные субъекты - предприятия, учреждения, иные коммерческие и некоммерческие организации;
- органы местного самоуправления.

17.2. Государственное управление и исполнительная власть

Государственное управление - это деятельность исполнительно-распорядительного характера, осуществляемая специальными субъектами - органами государственного управления. По содержанию термины "исполнительная власть" и "государственное управление" разграничить сложно, тем более что функции органов исполнительной власти есть функции государственного управления. Законодательство также не проводит различий между названными понятиями. Однако знак равенства здесь тоже поставить нельзя. Указ Президента РФ "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" от 9 марта 2004 года <7> определил перечень федеральных государственных органов, имеющих статус органа исполнительной власти. Этот перечень охватил далеко не все исполнительно-распорядительные органы. Соответственно официально закреплено разделение таких органов на собственно органы исполнительной власти и иные органы - органы государственного управления. Аналогичная ситуация наблюдается и в субъектах Российской Федерации. При этом органы исполнительной власти остаются исполнительно-распорядительными органами, а следовательно, и органами государственного управления. Соответственно государственное управление представляет собой не что иное, как государственную деятельность, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть.

<7> Собрание законодательства РФ. 2000. N 21. Ст. 2168.

Основные принципы организации деятельности государственного управления закреплены в Конституции РФ и конкретизированы в Федеральном законе "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 31 июля 1995 года.

Государственная служба основана на следующих правовых принципах:

- верховенство Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие: обязанность государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;
- единство системы государственной власти, разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;
- разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- равный доступ граждан к государственной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;
- обязательность для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- единство основных требований, предъявляемых к государственной службе;
- профессионализм и компетентность государственных служащих;
- гласность в осуществлении государственной службы;
- ответственность государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение ими своих должностных обязанностей;
- внепартийность государственной службы; отделение религиозных объединений от государства;
- стабильность кадров государственных служащих в государственных органах.

Система органов исполнительной власти весьма многообразна. Критерии, в соответствии с которыми действующие органы исполнительной власти могут быть разбиты на определенные классификационные группы, различны. Их может быть достаточно много, если принимать во внимание

все возможные оттенки характеристики той или иной группы таких органов. Поэтому предлагается наиболее значительная, то есть имеющая принципиальное значение, классификация:

1. Федеральные органы исполнительной власти:

- Правительство РФ;
- федеральные министерства;
- государственные комитеты РФ;
- федеральные комиссии;
- российские агентства;
- федеральные службы;
- федеральные надзоры;
- иные федеральные органы исполнительной власти.

2. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

- главы субъектов Российской Федерации (президенты республик, губернаторы и главы администраций краев и областей, мэры городов федерального значения);
- правительства (входящих в состав Российской Федерации республик, городов федерального значения, а также в отдельных краях, областях);
- администрации или мэрии (в субъектах Федерации, не являющихся республиками);
- республиканские министерства;
- республиканские государственные комитеты;
- департаменты, главные управления, управления, комитеты, отделы - структурные подразделения органов исполнительной власти либо самостоятельные органы управления в субъектах Федерации.

17.3. Административное правонарушение и административная ответственность

Административным правонарушением признается противоправное виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Как любое правонарушение, административный проступок имеет следующие признаки: общественную опасность, противоправность, виновность, наказуемость, аморальность.

Не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный.

Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, то есть не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

При малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Понятие юридического состава административного правонарушения содержится в научной литературе: "Состав административного правонарушения - совокупность закрепленных нормативно-правовыми актами признаков, наличие которых может повлечь административную ответственность" <8>.

<8> Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1994. С. 227.

Признаками состава административного проступка являются объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона. Признаки состава административного правонарушения кажутся идентичными признакам состава преступления, однако именно их сопоставление и позволяет разграничить данные виды правонарушений.

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, урегулированные нормами административного права.

Объективная сторона заключается в совершении действий или бездействия, запрещенных нормами административного права.

Субъекты административного правонарушения делятся на две основные группы: физические лица и юридические лица. Физические лица, ответственность которых предусмотрена Кодексом РФ об административных правонарушениях, в свою очередь, делятся на несколько групп, различающихся по правовому статусу участников. Согласно статье 2.3 КоАП административной ответственности подлежит физическое лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста шестнадцати лет.

С учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

К другой группе субъектов - специальным субъектам - относятся лица, для которых установлены дополнительные основания для привлечения к ответственности, - должностные лица. Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Под должностным лицом следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

Военнослужащие и призванные на военные сборы граждане несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарными уставами. Сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы, федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах. За нарушение законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, Правил дорожного движения, требований пожарной безопасности вне места службы, законодательства об охране окружающей природной среды, таможенных правил и правил режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а также за административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов, невыполнение законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине, несут ответственность на общих основаниях. К указанным лицам не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, также в виде административного штрафа.

Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях.

Вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации и совершившего на территории Российской Федерации административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права.

Юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 2.10 КоАП).

Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение

которых настоящим Кодексом или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Субъективная сторона административного правонарушения отражает его внутреннее содержание. Основным элементом субъективной стороны является вина. Под виной понимается психической отношение субъекта к совершенному им противоправному деянию. Вина может выражаться в форме умысла и неосторожности (ст. 2.2 КоАП).

Административное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично.

Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Административная ответственность - это особый вид юридической ответственности, выражающийся в применении уполномоченными органами и должностными лицами административных наказаний к физическим и юридическим лицам, совершившим административное правонарушение.

Административная ответственность урегулирована нормами административного права, которые содержат исчерпывающие перечни административных правонарушений, административных взысканий и органов, уполномоченных их применять, детально регулируют производство по делам об административных правонарушениях и составляют нормативную основу правового института административной ответственности.

Основанием для привлечения к административной ответственности является совершение административного правонарушения. Ответственность состоит в применении к субъектам, совершившим административное правонарушение, административных наказаний.

Меры административной ответственности применяют органы и должностные лица, которым такое право предоставлено законодательством.

Уполномоченные органы и должностные лица применяют административную ответственность только к не подчиненным им правонарушителям и только в особом процессуальном порядке.

Административная ответственность применяется независимо от наступления вредных последствий совершенного правонарушения.

Применение мер административного наказания не влечет судимости и, как правило, не является основанием для увольнения с работы.

17.4. Административное наказание: понятие и виды

Административное законодательство устанавливает, что административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

За совершение административных правонарушений Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 3.2) устанавливает следующие административные наказания:

- предупреждение;
- административный штраф;
- возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административный арест;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;

- дисквалификация.

В отношении юридического лица могут применяться административные наказания: предупреждение, административный штраф, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения.

Предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, административный арест и дисквалификация могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний.

Возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, а также административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административных наказаний.

За одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административные наказания из наказаний, указанных в санкции применяемой статьи Особенной части КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации об административной ответственности.

Предупреждение - мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме.

Административный штраф является денежным взысканием и может выражаться в величине, кратной:

- минимальному размеру оплаты труда (без учета районных коэффициентов), установленному федеральным законом на момент окончания или пресечения административного правонарушения (далее - минимальный размер оплаты труда);

- стоимости предмета административного правонарушения на момент окончания или пресечения административного правонарушения;

- сумме неуплаченных налогов, сборов, подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения, либо сумме незаконной валютной операции.

Размер административного штрафа не может быть менее одной десятой минимального размера оплаты труда. Размер административного штрафа, налагаемого на граждан и исчисляемого исходя из минимального размера оплаты труда, не может превышать двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда, на должностных лиц - пятидесяти минимальных размеров оплаты труда, на юридических лиц - одной тысячи минимальных размеров оплаты труда.

Административный штраф за нарушение законодательства Российской Федерации о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации, антимонопольного, таможенного, валютного законодательства Российской Федерации, а также законодательства Российской Федерации о естественных монополиях, о рекламе, об охране окружающей природной среды, о государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, налагаемый на должностных лиц и юридических лиц, может быть установлен с превышением размеров, указанных в административном законодательстве, но не может превышать для должностных лиц двухсот минимальных размеров оплаты труда, для юридических лиц - пяти тысяч минимальных размеров оплаты труда.

Размер административного штрафа, исчисляемого исходя из стоимости предмета административного правонарушения, а также исходя из суммы неуплаченных налогов, сборов, не может превышать трехкратного размера стоимости соответствующего предмета, суммы неуплаченных налогов, сборов.

Сумма административного штрафа подлежит зачислению в бюджет в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Возмездным изъятием орудия совершения или предмета административного правонарушения является их принудительное изъятие и последующая реализация с передачей бывшему собственнику вырученной суммы за вычетом расходов на реализацию изъятых предметов. Возмездное изъятие назначается судьей.

Возмездное изъятие охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство являются основным законным источником средств к существованию.

Конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения является принудительное безвозмездное обращение в федеральную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации не изъятых из оборота вещей. Конфискация назначается судьей.

Конфискация охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты или рыболовства не может применяться к лицам, для которых охота или рыболовство являются основным законным источником средств к существованию.

Не является конфискацией изъятие из незаконного владения лица, совершившего административное правонарушение, орудия совершения или предмета административного правонарушения:

- подлежащих в соответствии с федеральным законом возвращению их законному собственнику;
- изъятых из оборота либо находившихся в противоправном владении лица, совершившего административное правонарушение, по иным причинам и на этом основании подлежащих обращению в собственность государства или уничтожению.

Лишение специального права. Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ. Лишение специального права назначается судьей. Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более двух лет.

Лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления транспортным средством в состоянии опьянения, уклонения от прохождения в установленном порядке медицинского освидетельствования на состояние опьянения, а также оставления указанным лицом в нарушение установленных Правил места дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся.

Лишение специального права в виде права охоты не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию.

Административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до пятнадцати суток, а за нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции - до тридцати суток. Административный арест назначается судьей.

Административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до четырнадцати лет, лицам, не достигшим возраста восемнадцати лет, инвалидам I и II групп. Срок административного задержания включается в срок административного ареста.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

Административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию - соответствующими должностными лицами.

Дисквалификация заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей.

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет. Дисквалификация может быть применена к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров, а также к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, в том числе к арбитражным управляющим.

Административное наказание за совершение административного правонарушения назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение, в соответствии с КоАП РФ.

При назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

При назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность.

Назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено.

Никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

Обстоятельствами, смягчающими административную ответственность (ст. 4.2 КоАП РФ), признаются:

- раскаяние лица, совершившего административное правонарушение;
- предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения, добровольное возмещение причиненного ущерба или устранение причиненного вреда;
- совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств;
- совершение административного правонарушения несовершеннолетним;
- совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими обстоятельства, не указанные в настоящем Кодексе или в законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Обстоятельствами, отягчающими административную ответственность (ст. 4.3 КоАП РФ), признаются:

- продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его;
- повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подвергалось административному наказанию, по которому не истек срок, предусмотренный ст. 4.6 КоАП РФ;
- вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения;
- совершение административного правонарушения группой лиц;
- совершение административного правонарушения в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;
- совершение административного правонарушения в состоянии опьянения.

Судья, орган, должностное лицо, назначающие административное наказание, в зависимости от характера совершенного административного правонарушения могут не признать данное обстоятельство отягчающим.

Обстоятельства, предусмотренные частью 1 статьи 4.3 КоАП РФ, не могут учитываться как отягчающие в случае, если указанные обстоятельства предусмотрены в качестве квалифицирующего признака административного правонарушения соответствующими нормами об административной ответственности за совершение административного правонарушения.

При совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение. Если лицо совершило несколько административных правонарушений, дела о которых рассматриваются одним и тем же органом, должностным лицом, наказание назначается в пределах только одной санкции.

Постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения, а за нарушение законодательства Российской Федерации о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне Российской Федерации, таможенного, антимонопольного, валютного законодательства Российской Федерации, законодательства Российской Федерации об охране окружающей природной среды, об использовании атомной энергии, о налогах и сборах, о защите прав потребителей, о рекламе, о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма по истечении одного года со дня совершения административного правонарушения.

При длящемся административном правонарушении сроки, предусмотренные частью 1 статьи 4.5 КоАП РФ, начинают исчисляться со дня обнаружения административного правонарушения.

За административные правонарушения, влекущие применение административного наказания в виде дисквалификации, лицо может быть привлечено к административной ответственности не позднее одного года со дня совершения административного правонарушения, а при длящемся административном правонарушении - одного года со дня его обнаружения.

Лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.

Судья, рассматривая дело об административном правонарушении, вправе при отсутствии спора о возмещении имущественного ущерба одновременно с назначением административного наказания решить вопрос о возмещении имущественного ущерба.

Споры о возмещении имущественного ущерба разрешаются судом в порядке гражданского судопроизводства.

По делу об административном правонарушении, рассматриваемому иными уполномоченными органом или должностным лицом, спор о возмещении имущественного ущерба разрешается судом в порядке гражданского судопроизводства.

Споры о возмещении морального вреда, причиненного административным правонарушением, рассматриваются судом в порядке гражданского судопроизводства.

Контрольные вопросы

1. Назовите предмет и метод правового регулирования административного права.
2. Понятие и виды административно-правовых норм.
3. Государственное управление и органы исполнительной власти.
4. Государственная служба: понятие, виды, система и принципы.
5. Административное правонарушение и административная ответственность.
6. Административное наказание: понятие и виды.