

Следуя логике этого предложения, мы можем сделать заключение о том, что за рамками споров остаются споры, инициируемые властной стороной (органами исполнительной власти, обладающими юрисдикционными полномочиями).

К выводу о неоднородности административно-правовых споров приводят нас размышления И.М. Галлий о необходимости выделения в административных спорах такого их вида, как управленческие споры.

Возможность дифференциации административно-правовых споров вытекает также из законодательства, в частности из содержания разд. II ПИКоАП, в соответствии с которым их можно разделить на рассматриваемые судами и рассматриваемые органами исполнительной власти.

Анализ содержания второй группы споров показывает, что они носят управленческий характер. Им присущи, как совершенно справедливо заметила Н.Ю. Хаманева, элементы властности и неравенства сторон. По нашему мнению, они могут быть отнесены к группе административно-управленческих споров. Характерным признаком этих споров является то, что они, как правило, возникают в области соблюдения норм и правил специальных правовых режимов, контроль и надзор за соблюдением которых осуществляется этими органами в рамках административно-юрисдикционных полномочий. Кроме того, они разрешаются в более короткие по сравнению с судебным порядком рассмотрения сроки. К особенностям административно-управленческих споров можно отнести и то, что они возникают в сфере обеспечения общественного порядка и безопасности, соблюдения санитарных, ветеринарных, строительных норм и правил и др.

Изучение ПИКоАП позволяет также сделать вывод о том, что количество административно-управленческих споров по сравнению с административно-юстиционными является преобладающим.

Резюмируя изложенное, можно сделать следующие заключения. Неоднородность административно-правовых споров, основанная на их различной юридической природе, а также следующая из их субъектного состава, позволяет сделать вывод о возможности выделения в их структуре административно-юстиционных и административно-управленческих споров. Административно-управленческие споры – это споры, возникающие в сфере соблюдения гражданами и юридическими лицами норм и правил специального правового режима, контроль и надзор за соблюдением которого осуществляется органами исполнительной власти.

Объектом административно-управленческого спора выступают нормы и правила, обеспечивающие общественный порядок, здоровье и безопасность граждан. Его основной целью служит восстановление нарушенных прав и законных интересов сторон спора.

Длящийся характер административно-управленческого спора позволяет выделить его стадии: появление правовых мотивов административно-управленческого спора; возникновение правовых отношений между его сторонами; развитие правовых отношений (прекращение либо продолжение правоотношений, возникших между сторонами административно-правового спора); юридическая оценка действий сторон; издание правоприменительного акта, разрешающего административно-управленческий спор; обжалование решения органа исполнительной власти.

Предложенная система стадий административно-управленческого спора не является обязательной и бесспорной. В частности, это касается обязательности присутствия всех перечисленных выше стадий административно-управленческого спора. В отдельных случаях, когда имеет место примирение сторон, завершающая стадия отсутствует.

К одной из особенностей административно-управленческого спора можно отнести то, что большую часть органов исполнительной власти, выступающих инициаторами такого спора, составляют государственные контрольные и надзорные органы. Об этом свидетельствует содержание ст. 3.1 ПИКоАП.

УДК 342.924

Н.А. Мельникова

АДМИНИСТРАТИВНОЕ РЕГЛАМЕНТИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Происходящие изменения в пенитенциарной системе являются в том числе результатом административной реформы, цель которой повышение эффективности функционирования исполнительной власти, модернизация государственного аппарата в эффективный и компактный инструмент достижения поставленных задач. Одним из направлений улучшения реализации управленческих процессов в Концепции административной реформы, была названа разработка административных регламентов. Как писал А.В. Мартынов, административные регламенты должны были стать важной правовой основой для регламентации административно-процедурной деятельности субъектов исполнительной власти.

В научной литературе даже высказывается мнение о формировании некой совокупности нормативных правовых актов, именуемой регламентным правом. При этом следует говорить о новом правовом институте в системе административного права – институте административных регламентов. Как справедливо отметил К.В. Давыдов, институт административных регламентов федеральных органов исполнительной власти можно отнести к числу новейших и весьма интенсивно развивающихся явлений административно-правовой реальности.

Первоначально законодателем была сделана попытка определить административный регламент как комплексный документ, включающий регламент органа власти, административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты государственных служащих. Так, в 2009 г. был принят регламент Федеральной службы исполнения наказаний, в который вошли основные положения о статусе и организации деятельности ФСИН России, в том числе обязанность по разработке административных регламентов исполнения государственных функций, которые определяют административные процедуры, обеспечивающие осуществление функций ФСИН России, эффективную работу его структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан. Важно подчеркнуть, что данный документ утвержден приказом ФСИН России, что указывает на его правовую природу внутриорганизационного характера.

В последующем приказом ФСИН России от 18 августа 2005 г. № 718 был утвержден административный регламент исполнения государственных функций по правовому обеспечению деятельности учреждений и органов Федеральной службы исполнения на-

казаний, который закрепил последовательность действий компетентных субъектов в рамках правового обеспечения и нормативные сроки осуществления таких действий. Данный документ также имеет внутриорганизационную направленность.

Обозначенная идея создания комплексного документа (административного регламента) в последующем была несколько видоизменена и основной акцент законодателем был сделан на административных регламентах двух типов: исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Административные регламенты призваны упорядочить административные процедуры, устранить избыточные административные процедуры и действия, сократить количество документов, представляемых заявителями, и сроки осуществления административных процедур, конкретизировать ответственность должностных лиц.

Следует согласиться и с мнением А.В. Шарова о том, что административные регламенты являются важным элементом совершенствования механизма реализации функций. Это в немалой степени способствует обеспечению прозрачности реализации функций органов исполнительной власти для граждан и юридических лиц, детальной регламентации деятельности органов, устранению необоснованной «свободы» при принятии решений, осуществлению эффективного контроля за деятельностью должностных лиц.

При всех достоинствах данного института имеются некоторые пробелы и неточности его правового регулирования. В частности, отсутствуют ясные критерии принятия административных регламентов. Как отмечает С.С. Зенин, с одной стороны, регламентация позволяет добиться высокого уровня координации деятельности при достижении поставленного результата, с другой – сама регламентация нуждается в упорядочении для того, чтобы массив регламентирующих документов не мешал выполнению основной задачи. Действительно, не следует забывать, что основным источником регулирования правоотношений в правовом государстве должен быть закон, только в случае необходимости уточнения процедурных вопросов следует обращаться к их подзаконному закреплению.

Неоднозначными являются и сами определения административных регламентов как видов нормативных правовых актов. До сих пор нет официальной позиции законодателя по определению нормативного правового акта. Признаки нормативного правового акта упоминаются либо в подзаконных актах, либо в актах судебных решений. Такое положение может привести к свободному толкованию и подмене нормативного правового акта актами управленческого внутриорганизационного характера.

С учетом роли и значения рассматриваемого правового института в упорядочении и повышении эффективности деятельности субъектов исполнительной власти, в том числе органов и учреждений ФСИН России, необходимости унификации предъявляемых требований к административным регламентам видится целесообразным и принятие федерального закона об административных регламентах.

Анализ действующих правовых актов, регулирующих деятельность органов и учреждений ФСИН России, позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время имеют место административные регламенты, ориентированные на реализацию управленческих функций внутреннего характера, в свою очередь, внешние функции не имеют подобной регламентации. Следует обратить внимание на то, что до июня 2014 г. действовал административный регламент предоставления государственной услуги по организации рассмотрения предложений, заявлений и жалоб осужденных и лиц, содержащихся под стражей, утвержденный приказом Минюста России № 125. Однако данный нормативный правовой акт утратил силу в связи с изданием Минюстом России 8 мая 2014 г. приказа № 95.

Наряду с вышеуказанными административными регламентами в сфере исполнения уголовных наказаний действует также административный регламент взаимодействия Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору с Федеральной службой исполнения наказаний при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере промышленной безопасности на опасных производственных объектах уголовно-исполнительной системы.

Полагаем, что работа Минюста России и ФСИН России по разработке и принятию административных регламентов должна продолжаться в отношении ряда функций как внутреннего, так и внешнего характера.

Таким образом, одним из перспективных направлений развития правового обеспечения уголовно-исполнительной системы, повышения качества реализуемых ею функций является разработка и внедрение административных регламентов с учетом специфического характера деятельности органов и учреждений ФСИН России.

УДК 343

Г.В. Михайленко

ПРАКТИКА РАССМОТРЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ ПРОТИВ ЧЕСТИ И ДОСТОИНСТВА ЧЕЛОВЕКА

Одной из основных задач законодательства об административных правонарушениях является защита прав и свобод человека. В Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях этому посвящена гл. 9, содержащая административные составы правонарушений, по которым наступает ответственность за противоправные деяния (действия или бездействие) против здоровья, чести, достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина.

В практике органов дознания и судов наиболее распространены такие составы административных правонарушений, как клевета (ст. 9.2 КоАП), оскорбление (ст. 9.3 КоАП), неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица государственного органа при исполнении им служебных полномочий лицом, не подчиненным ему по службе (ст. 23.4 КоАП), оскорбление должностного лица при исполнении им служебных полномочий, лицом, не подчиненным ему по службе. Как свидетельствует судебная практика, число рассмотренных дел, связанных с оскорблением (ст. 9.3 КоАП) варьирует примерно от 14 до 15 тыс. в год, с оскорблением должностного лица (ст. 23.5 КоАП) – до 2 тыс. в год. В связи с этим возникает закономерный вопрос о том, с применением каких специальных знаний оценивается спорный текст или высказывание, как оцениваются составы этих правонарушений.

Примерно в 35 % материалов дел об административных правонарушениях, связанных с оскорблениями, отсутствует значение и содержание выражений, оскорбляющих честь и достоинство человека. Примерами такого рода слов (лексем), не содержащих субъективной оценки личности, могут служить выражения: «вел себя вызывающе, на замечания не реагировал», «выражался нецензурной бранью и в отношении сотрудников при исполнении ими служебных полномочий», «неоднократно выражался грубой нецензурной бранью и иными оскорбительными выражениями в адрес сотрудника милиции», «допускал оскорбления, выраженные в неприличной форме, чем унизил честь и достоинство сотрудника». Неясно, что подразумевается под тем или иным выражением.