

Л. А. Гречина

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Курс лекций



Электронные версии книг на сайте  
[www.prospekt.org](http://www.prospekt.org)



• ПРОСПЕКТ •

Москва  
2018

УДК 342.9(470+571)(075.8)  
ББК 67.401(2Рос)я73  
Г81

Электронные версии книг  
на сайте [www.prospekt.org](http://www.prospekt.org)

**Гречина Л. А.**

Г81 Административное право РФ. Курс лекций: учебное пособие. — Москва : Проспект, 2018. — 112 с.

ISBN 978-5-392-26428-5

В учебном пособии в форме лекций раскрываются основные программные вопросы учебной дисциплины «Административное право».

Предлагаемый курс лекций позволяет сформировать цельное представление об основных институтах общей части административного права: о сущности, принципах, функциях, формах и методах государственного управления; предмете, методе, системе и источниках административного права; правовом статусе субъектов административного права (граждан, органов исполнительной власти, государственных гражданских служащих); особенностях административного принуждения и ответственности; административном процессе, в том числе производстве по делам об административных правонарушениях; способах обеспечения законности в сфере государственного управления.

Законодательство приведено по состоянию на сентябрь 2014 г.

Учебное пособие рекомендуется студентам юридических вузов и факультетов, обучающихся по программе бакалавриата, а также тем, кто интересуется вопросами административного права.

УДК 342.9(470+571)(075.8)  
ББК 67.401(2Рос)я73

*Учебное издание*

**Гречина Любовь Александровна**  
**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО**  
Курс лекций

Подписано в печать 15.08.2017. Формат 84×108 <sup>1</sup>/<sub>32</sub>.  
Печать офсетная. Печ. л. 3,5. Тираж 1500 экз. Заказ №

ООО «Проспект»  
111020, г. Москва, ул. Боровая, д.7, стр. 4

ISBN 978-5-392-26428-5

© Л. А. Гречина, 2015  
© ООО «Проспект», 2015

## Предисловие

Административное право является самостоятельной отраслью системы российского права, регулирующей общественные отношения в сфере государственного управления. Данная отрасль является одной из самых объемных отраслей права, опирается на массивный нормативный материал, что представляет определенную сложность при освоении дисциплины. Предлагаемое учебное пособие аккумулировало в себе базовые положения административно-правовой теории, которые выработывались на протяжении последних десятилетий, а также ключевые положения современного российского законодательства. Изложение материала в форме лекций дает возможность студенту получить необходимую информацию по курсу в лаконичной, доступной для понимания форме.

Содержание учебной дисциплины изложено в 14 лекциях. Их усвоение позволит сформировать цельное представление об основных институтах общей части административного права: сущности, принципах, функциях, формах и методах государственного управления, предмете, методе, системе и источниках административного права, правовом статусе субъектов административного права (граждан, органов исполнительной власти, государственных гражданских служащих), особенностях административного принуждения и ответственности, административном процессе, в том числе производстве по делам об административных правонарушениях, способах обеспечения законности в сфере государственного управления.



## Лекция 1

# Государственное управление как объект административно-правового регулирования

- 1.1. Социальное управление: понятие, особенности, виды.
- 1.2. Понятие и признаки государственного управления.
- 1.3. Принципы и функции государственного управления.
- 1.4. Административная реформа: цели, задачи, основные направления реализации реформы.

### 1.1. Социальное управление: понятие, особенности, виды

**Управление** – целенаправленное воздействие субъекта управления на объекты управления в целях создания эффективно функционирующей системы на основе информационных связей и отношений (*Ю. Н. Старилов*).

#### **Признаки управления:**

- 1) управление характерно для всех организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных);
- 2) служит интересам взаимодействия составляющих ту или иную систему элементов и представляющих единое целое с общими для всех элементов задачами;
- 3) всегда целенаправленно;
- 4) предполагает подчинение объекта управления (управляемого элемента системы) субъекту управления (управляющему элементу);
- 5) неразрывно связано с информацией через сигналы, символы и другие управленческие команды.

Выделяют **три вида управления**: техническое (управление производственно-техническими процессами, механизмами, системами машин, изучается техническими науками), биологическое (управление процессами жизнедеятельности живых организмов, является объектом изучения естественных наук), социальное (воздействие на людей, их группы, коллективы, классы, изучается общественными науками, в том числе юриспруденцией).

**Социальное управление** – такая общественно значимая деятельность людей, которая осуществляется с целью обеспечения согласованности и упорядоченности совместных действий индивидов и их коллективов в интересах эффективного достижения стоящих перед ними задач (*Ю. М. Козлов*).

#### **Особенности социального управления:**

- 1) осуществляется там, где действуют те или иные системы людей (государство, семья, общественная организация, общество в целом и т. п.);
- 2) предполагает совместную деятельность людей для достижения общих целей;
- 3) оказывает упорядочивающее воздействие на участников совместной деятельности, обеспечивает согласованность индивидуальных действий участников совместной деятельности (как дирижер, управляя

оркестром, обеспечивает согласованность индигивидуальных действий отдельных музыкантов);

4) носит волевой, сознательный, а также властный характер;

5) осуществляется в рамках управленческих отношений;

6) связано с определенными формами, методами, средствами воздействия субъекта на объект.

**Виды социального управления:** общественное (например, в рамках деятельности политических партий, общественных объединений и организаций), религиозное, семейное, международное, муниципальное, государственное.

## 1.2. Понятие и признаки государственного управления

Государственное управление осуществляется в любом государстве. Это реальность, без которой не может работать государственно-властный механизм.

**Государственное управление** — это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу (*Л. В. Атаманчук*). Государственное управление в широком смысле осуществляется всеми органами власти (представительными, исполнительными, судебными), в узком — пред- ставляет собой внутриорганизационную деятельность, осуществляемую в органах государственной власти с целью успешного решения стоя- щих задач (решение кадровых, финансовых, материально-технических и иных вопросов). Государственное управление в собственном смысле слова представляет собой вид государственно-властной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

### **Признаки государственного управления:**

1) осуществляется специальными субъектами — органами государ- ственного управления, в качестве которых выступают различные органы исполнительной власти;

2) по своей сути, это исполнительно-распорядительная деятель- ность, направленная на исполнение, проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных правовых актов путем использования необходимых юридических властных полномочий (распорядительство);

3) универсальный (непрерывный) характер деятельности;

4) носит предметный характер (имеет четкие пространственные границы — территория РФ, отдельного субъекта РФ; осуществляет- ся в отношении конкретных субъектов — граждан РФ, иностранных граждан, находящихся на территории РФ, юридических лиц и т. п.; использует информационные, правовые, финансовые, технические и иные ресурсы);

<sup>1</sup> Далее будем понимать государственное управление в собственном смысле слова.

5) осуществляется органами государственного управления, которые представляют собой специально созданный разветвленный аппарат управления, строящийся по иерархическому принципу;

6) деятельность органов государственного управления и выполнение их функций обеспечивает большой корпус государственных служащих;

7) подзаконный характер управленческой деятельности;

8) принятие в процессе государственно-управленческой деятельности большого числа подзаконных нормативных правовых актов.

Конституция РФ не использует термин «государственное управление», однако в ней содержатся нормы, регламентирующие вопросы государственного управления в современной России. Это нормы, посвященные системе исполнительной власти в РФ.

### **1.3. Принципы и функции государственного управления**

**Принципы государственного управления** — основополагающие начала, идеи, на которых базируются система, структура и процесс государственного управления. К ним относятся принцип верховенства закона, народовластия, ответственности, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, разделения властей, принцип сочетания централизации и децентрализации государственного управления, гласности, отраслевой и функциональный принципы, принцип сочетания единоначалия и коллегиальности в управлении, плановости, научности, делегирования полномочий и др.

В самом общем виде **функции государства и его органов** — это основные направления деятельности государства, обеспечивающие его социальное благосостояние, гарантирующие реализацию прав и свобод человека и гражданина, стабильное и эффективное управление государством и обществом (*Ю. Н. Стариков*). Функции государственного управления обуславливаются объективными закономерностями. Содержание каждой функции предопределено стоящим и перед государством и государственным управлением целями и спецификой объекта государственного управления и включает направление организационно-правового воздействия органа государственного управления на конкретные объекты управления.

### **1.4. Административная реформа: цели, задачи, основные направления реализации реформы**

Главной целью для любой административной реформы является повышение эффективности управления внутренними делами государства. При этом, как правило, речь идет о решении задачи совершенствования в целом системы и механизма функционирования исполнительной власти, ее удешевлении, оптимизации и тем самым о повышении эффективности и «полезности» для общества (*А. В. Кирич, Н. И. Побежимова*).

Начало административной реформе на современном этапе было положено Указом Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 гг.». Административная ре-

форма направлена на повышение эффективности деятельности систем органов исполнительной власти и создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов. В результате реализации начального этапа административной реформы к 2005 г. были созданы необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления. 25 октября 2005 г. утверждена Концепция административной реформы в РФ в 2006–2010 гг. и План мероприятий по проведению административной реформы в РФ в 2006–2010 гг. Целями административной реформы на данном этапе стали повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. На данном этапе была сформирована нормативная и методическая база повышения качества и предоставления (исполнения) государственных функций (услуг), а также созданы механизмы управления и стимулирования реализации административной реформы. Следующий этап административной реформы регламентируется Распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышении доступности государственных услуг; оптимизации механизмов осуществления функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; совершенствования разветвленной и концентрированной деятельности в различных сферах общественных отношений. Результатом реализации мероприятий в рамках административной реформы должно стать устранение максимального количества избыточных административных барьеров, снижение уровня коррупции и внедрение современных механизмов управления, что позволит существенно повысить инвестиционную привлекательность российской экономики и обеспечить формирование благоприятных условий для осуществления предпринимательской деятельности.

Совершенствование системы государственного управления предполагает успешность реализации административной реформы во многом зависит от понимания и поддержки гражданами и бизнесом целей и задач административной реформы, заинтересованности граждан и общества в результатах реформы с одной стороны и в благоприятной и эффективной инфраструктуре ее реализации с другой. Необходимо учитывать фактором успешного проведения реформы также является заинтересованность в ней государственных служащих, призванных обеспечить ее реализацию (Ю. А. Ежов).



## Лекция 2

### Административное право как отрасль права

- 2.1. История возникновения и развития административного права.
- 2.2. Предмет административного права.
- 2.3. Метод административного права.
- 2.4. Система административного права.
- 2.5. Соотношение административного права с другими отраслями.
- 2.6. Источники административного права: понятие, особенности, виды.

#### 2.1. История возникновения и развития административного права

Административное право – самостоятельная отрасль российского права, имеющая давнюю традицию. Название отрасли происходит от латинского термина *administratio* (ad – «при», «к чему-либо» и minister – высший, руководящий), что означает служба, подчинение, деятельность под руководством.

Как отрасль права административное право оформилось во второй половине XIX в. Появление и развитие отрасли было обусловлено **тремя факторами**: а) необходимостью регламентации охраны общественного порядка в крупных городах; б) потребностью в регулировании различных аспектов государственного управления; в) требованием обеспечения реализации прав граждан в сфере государственного управления.

Таким образом, административное право исторически развивалось как совокупность *полицейского права* (регламентировало общественные отношения, связанные с деятельностью полиции по охране общественного порядка), *управленческого права* (регулировало государственно-управленческие отношения – по формированию и определению правового положения институтов исполнительной власти, деятельности государственных служащих и т. п.) и *административной юстиции* (охватывало отношения по защите прав и свобод граждан и организаций в сфере государственного управления).

После 1917 г. развитие данной отрасли приостанавливается, с 1938 г. приобретает новую окраску. Советское административное право замкнулось на изучении и совершенствовании управленческих общественных отношений. К административному праву относятся нормы, определяющие организацию и деятельность органов государственного управления, их полномочия и ответственность, формы и методы осуществления органами управления конкретных задач государства (С. С. Студеникин).

Изменения в политической, экономической и других сферах государства в начале 90-х гг. XX в. привели к реформированию правовой системы нашего общества. Место, роль и содержание административного права в системе уже российского права было пересмотрено с учетом исторической преемственности.

В развитие науки административного права в дореволюционный период большой вклад внесли такие ученые, как И. Андриевский,



1) отношения, управленческие по своей природе (всегда носят целенаправленный, организационный, упорядочивающий, властный и т. п. характер);

2) в отношениях всегда присутствует властный субъект, наделенный соответствующими властными полномочиями (федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ, их должностные лица и т. п.). Важно, чтобы в эти отношения властный субъект вступал в связи и по поводу осуществления своей управленческой компетенции;

3) наличие публично-правового, государственного интереса в отношениях;

4) характерно множество и разнообразие общественных отношений, входящих в предмет административного права. Исторически он включает три группы общественных отношений (*К. С. Бельский*):

- *собственно управленческие* (связаны с формированием и деятельностью органов исполнительной власти, определением их компетенции, применением различных форм и методов государственного управления, установлением и функционированием системы государственной службы и т. п.);
- *полицейские* (связаны с деятельностью соответствующих правоохранительных, контрольно-надзорных органов и учреждений по обеспечению общественной безопасности в широком смысле: на улицах, дорогах, в местах проведения массовых мероприятий, пожарной, санитарной и другой безопасности);
- *отношения в области административной юстиции* (связаны с защитой прав и свобод граждан и организаций в сфере государственного управления, с правом граждан, должностных, юридических лиц на рассмотрение в суде административного иска по поводу незаконных действий должностных лиц органов исполнительной власти).

Разнообразие административных отношений проявляется и в том, что они могут возникать как в государственно-аппаратной или «внутренней» среде (взаимодействие властных субъектов между собой, например, между двумя министерствами), так и во «внешней» среде (когда властный субъект взаимодействует с гражданами, организациями и т. п., например, отношения между инспектором ГИБДД и водителем транспортного средства).

Таким образом, **административное право** — отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность нормативных правовых предписаний, регулирующих общественные отношения, которые возникают в связи и по поводу осуществления государственно-управленческой деятельности, в связи с охраной общественного порядка и разрешением административно-правовых споров.

### 2.3. Метод административного права

Метод отрасли — это совокупность способов, приемов, с помощью которых данная отрасль регулирует отношения, входящие в ее пред-

мет. Метод отвечает на вопросы: как, каким образом отрасль права регулирует общественные отношения, входящие в ее предмет? Предмет и метод отрасли дают наиболее емкую характеристику административного права, позволяют отграничить его от других отраслей российской правовой системы.

Выделяют три основных правовых средства регулирования общественных отношений: предписание (возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой), запреты (возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой), дозволения (юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению). Каждая отрасль права использует в регулировании общественных отношений, составляющих ее предмет, преимущественно тот или иной из указанных выше методов. Например, уголовное право преимущественно методом запретов, гражданское — дозволений.

Предмет отрасли права диктует и **особенности метода той отрасли.**

Так, поскольку административное право регулирует управленческие отношения (т. е. отношения власти и подчинения), то для него в большей степени характерны *предписания*. В административных отношениях, как уже отмечалось, всегда присутствует властный субъект, который обладает определенным объемом юридически-властных полномочий, адресуемых другой стороне, которая, в свою очередь, обязана подчиниться этим указаниям. В этом и проявляется действие метода предписания.

Специфика данного правового средства регулирования общества заключается в том, что для возникновения, изменения или прекращения административных отношений могут возникнуть и вопреки желанию или согласию другой стороны. Так, гражданин, совершивший административное правонарушение, обязан, независимо от своего желания, понести соответствующее наказание. Точно так же, как должностное лицо, получившее жалобу от гражданина, обязано ее принять, рассмотреть и вынести соответствующее решение в установленном законом порядке.

*Метод запретов* также используется в регулировании предмета административного права, например, применительно к административному принуждению и административной ответственности (например, в КоАП РФ содержатся деяния, от совершения которых граждан или юридическое лицо должны воздержаться).

Таким образом, административно-правовые отношения — это взаимоотношения, которые регулируются преимущественно с помощью метода предписания, реже запретов. Между тем в административном

праве не исключается использование в необходимых случаях и *дозвоительных средств*, в результате которых могут возникать управленческие отношения равенства (например, при взаимодействии органов исполнительной власти двух субъектов РФ по совместному решению общих проблем или при осуществлении торгово-экономического, культурного и другого сотрудничества).

#### **2.4. Система административного права**

Обязательным свойством самостоятельной отрасли права является ее целостность.

*Система отрасли* административного права — это научно организованная совокупность нормативных правовых предписаний, распределенных по группам — правовым институтам, сведенным в подотрасли, которые образуют отрасль — целостное нормативное образование.

Так, в качестве подотрасли административного права можно рассматривать управленческое право, оно складывается из ряда административно-правовых институтов (институт органов исполнительной власти, институт государственной службы, институт актов управления и т. д.). Выделяют и такую подотрасль, как полицейское право, которое состоит из институтов административного принуждения, административной ответственности и т. п.

В настоящее время пока еще в качестве подотрасли, а не самостоятельной отрасли права выступает административное процессуальное право. Некоторые ученые (*В. И. Горбцов*) выделяют также административно-исполнительное право.

Систему административного права *как науки и учебной дисциплины* традиционно, т. е. как это принято при построении многих отраслей, делят на две части: общую и особенную.

*Общая часть* (институционная) включает нормы и институты, охватывающие управление в целом (понятие государственного управления, его сущность); формы и методы государственного управления; административно-правовой статус субъектов административного права (граждан, организаций, органов исполнительной власти, государственных служащих и т. д.); административное принуждение и ответственность; административный процесс; обеспечение законности в сфере управления и т. п.

*Особенная часть* (отраслевая) определяет специфику управления различными сферами нашей жизни (отраслями): особенности управления образованием, здравоохранением, наукой, промышленностью, сельским хозяйством и т. д.

#### **2.5. Соотношение административного права с другими отраслями**

Основное разграничение административного права с другими отраслями проводится по предмету, методу правового регулирования и некоторым другим критериям.

Говоря о соотношении административного права с *конститутивной правом*, следует отметить, что изучаемая отрасль права берет свои истоки в нормах конституционного права, детализирует и конкретизирует их.

Разграничение административного права с *гражданским правом* проводится как по предмету правового регулирования, так и по методу. Для гражданского права характерен метод дозволения, тогда как для административного — предписание. Так, в п. 3 ст. 2 ГК РФ говорится, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством. Получается, что если в основе отношений лежит договорные начала (продажа здания), то это гражданско-правовые отношения; а если административные предписания (решение административной передачи здания от одной организации другой) — это сфера действия административного права.

Разграничение административного права с *трудовым правом* можно проводить по предмету правового регулирования. В предмет трудового права входят трудовые отношения между работником и работодателем, основанные на трудовом договоре, а также производные отношения (по трудоустройству, контролю за соблюдением трудового законодательства, разрешению трудовых споров). Различаются они и по методу. Для трудового права характерны дозволения и предписание (диспозитивность и равенство сторон при заключении трудового договора, импедативность при соблюдении трудового режима и т. п.). Так, отношения между работодателем и взлом будят трудовыми, а между студентами и взлом — административными.

Наиболее сложным представляется разграничение трудовых и административных отношений применительно к институту государственной службы. Действующее законодательство отдает приоритет в регулировании отношений на государственной службе административному праву (в ст. 73 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» сказано: «Федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной настоящим Федеральным законом»). Значительная часть отношений, входящих в предмет *финансового, земельного, таможенного, экологического* и т. п. отраслей права, регулируется нормами административного права, свойственными ему правовым средствам, а также охраняется нормами административного права (мерами административного принуждения и ответственности).

Административное право выступает для данных отраслей «материнской» отраслью, они являются продолжением административного права.

Границы действия норм *уголовного* и административного права определяются характером и направленностью соответствующих запретов. Уголовное право определяет, что такое преступления и наказания, административное право – административные правонарушения и административные наказания.

Соотношение административного и *муниципального права* видится в том, что эти отрасли тесно взаимосвязаны, но все же регламентируют различные уровни управления. Административное право регулирует отношения в сфере государственного управления, муниципальное – в сфере местного самоуправления. Поскольку в соответствии с Конституцией РФ (ст. 12) местное самоуправление отделено от государственной власти и не входит в него, представляется справедливым не смешивать данные уровни управления и четко разграничивать административное и муниципальное право.

Таким образом, административное право не изолировано от других отраслей права, взаимодействует с ними, в то же время занимает самостоятельное место в системе российского права.

## **2.6. Источники административного права: понятие, особенности, виды**

**Источники административного права** – это формы внешнего выражения административно-правовых норм.

Источники административного права характеризуются следующими **особенностями**:

1) разнообразием и множеством источников административно-правовых норм. Это обусловлено предметом отрасли: разнообразием и большим числом управленческих отношений, требующих правовой регламентации. Кроме того, согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, административное и административно-процессуальное законодательство исходятся в совместном ведении РФ и ее субъектов. Таким образом, к источникам относятся не только федеральные нормативные правовые акты, но и нормативные правовые акты субъектов РФ. Административно-правовые нормы вправе принимать законодательные органы и органы исполнительной власти (закрепляя их в соответствующих подзаконных нормативных правовых актах), что также детерминирует разнообразие и множественность источников административного права;

2) отсутствием системообразующего нормативного правового акта, как, например, в гражданском (ГК РФ), трудовом (ТК РФ), семейном (СК РФ) праве и других отраслях. Нет единого административного кодекса; по мнению не только ученых, но и современного законодателя, его невозможно создать: слишком много, и слишком разные общественные отношения регулирует административное право, чтобы регламентировать их в едином акте;

3) мобильностью и изменчивостью, что порождает необходимость ее периодической систематизации в разнообразных формах.

Источники административного права можно классифицировать по двум основным критериям.

*1. По уровню принятия:*

- межгосударственные акты, в которых содержатся нормы административного права (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ);
  - федеральные акты (Конституция РФ, Федеральные конституционные законы, федеральные законы, кодексы, федеральные конституционные акты (Конституция РФ, Федеральные конституционные акты, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные акты иных федеральных органов исполнительной власти);
  - акты субъектов РФ (конституции и уставы субъектов РФ, кодексы, законы, нормативные акты высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов РФ);
  - локальные акты (например, уставы образовательных учреждений).
- 2. По юридической силе:*
- законодательные акты (конституции, кодексы, законы и т. п.);
  - подзаконные нормативные правовые акты (указы, постановления, приказы и т. п.).



## Лекция 3

### Нормы административного права

- 3.1. Понятие, признаки, структура административно-правовой нормы.
- 3.2. Классификация административно-правовых норм.
- 3.3. Понятие, особенности, виды поощрительных норм.
- 3.4. Способы реализации административно-правовых норм.

#### 3.1. Понятие, признаки, структура административно-правовой нормы

Административно-правовые нормы являются разновидностью юридических норм, соответственно им присущи все признаки последних (правила поведения носят общеобязательный, формально-определенный характер, устанавливаются и охраняются государством и т. д.). Однако они обладают и рядом особенностей, вытекающих из специфики предмета отрасли.

Выделяют следующие *признаки административно-правовых норм*:

- 1) определяют правила поведения субъектов в сфере государственного управления, но они не регулируют отношения между гражданами, негосударственными организациями, объединениями и внутри них;
- 2) предназначены для обеспечения эффективного исполнения требований законов;
- 3) принимаются достаточно широким кругом субъектов законодательной и исполнительной власти федерального уровня и уровня субъектов РФ;
- 4) административно-правовые нормы имеют определенную иерархию (от конституционных норм, норм законов до норм, устанавливаемых непосредственно субъектами исполнительной власти);
- 5) как правило, носят императивный характер, так как регулируют вертикальные отношения (властеотношения);
- 6) имеют собственные юридические средства защиты — в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения административно-правовых норм наступает административная ответственность;
- 7) носят универсальный характер, могут выступать в роли регулятора иных общественных отношений (финансовых, земельных, таможенных и т. п.).

**Административно-правовые нормы** — это устанавливаемые и охраняемые государством правила поведения, регулирующие возникновение, изменение и прекращение общественных отношений в сфере государственного управления, в связи с охраной общественного порядка и разрешением административно-правовых споров.

**Структура административно-правовой нормы** — это ее внутреннее строение, определенный порядок взаимосвязи, взаимообусловленности составных частей, элементов нормы. Традиционно выделяют *три элемента в логической структуре* административной нормы:

наиболее перспективное направление и полезнаго правового поведения (и поощ-  
усмотрению), рекомнателные (содержат пожелания и рекомендации  
вершение предусмотренных в них положительных действий по своему  
нормой), устанавливающих (предоставляют субъектам право на со-  
совершение тех или иных действий в условиях, определяемых данной  
определенные действия), запрещающие (предусматривают запрет на  
писывают в предусмотренных данной нормой условиях совершать (пред-  
*По методу воздействия на поведение субъектов: обязывающие (пред-*

свои права и обязанности в рамках правовой нормы).  
связывают возможность субъектов правоотношения самим определять  
соглашение сторон данного правоотношения (в) и диспозитивные (предо-  
полагают возможность замены другими правилами поведения по  
*По категоричности предписания: императивные (жесткие, не пред-*

пей и специальной норм действующей специальная норма.  
действительное, а не общее правило). При конкуренции об-  
чтобы при наложении доплатных, названных в типиче фактов,  
вилю) и специальных (включают исключение из общего правила для того,  
*По уровню общности предмета: общие (устанавливают общее пра-*

рочны повсеместной управленческой деятельности).  
споры) и административно-процедурные (детализируют позитивные сто-  
смотрения и разрешения различных родов административно-правовых  
на административно-юрисдикционные (детализируют порядок рас-  
Процессуальные административные нормы, в свою очередь, делится  
ментрируют порядок, формы и методы реализации материальных норм).  
субъектов, их правовое положение и т. д.) и процессуальные (дела-  
*По сдержанности: материальные (закрепляют права и обязанности*

принуждения, расписаны на неправомерное поведение).  
правомерное поведение людей) и охранительные (закрепляют меры  
тивные (закрепляют позитивные права и обязанности, расписаны на  
*Так, по своему назначению (функциям) выделяют нормы делга-*

ческому содержанию и другим критериям.  
норм. Они различны по своей регулятивной направленности, юриди-

### 3.2. Классификация административно-правовых норм

- Существует огромное разнообразие административно-правовых  
норм. Они различны по своей регулятивной направленности, юриди-  
ческому содержанию и другим критериям.  
Так, по своему назначению (функциям) выделяют нормы делга-  
тивные (закрепляют позитивные права и обязанности, расписаны на  
правомерное поведение людей) и охранительные (закрепляют меры  
принуждения на случай невыполнения предписания, но и меры по-  
ощрения за совершение одобряемого государством варианта поведения.  
3) санкция — часть нормы права, которая определяет меры государ-  
ственного и иного воздействия в случае реализации (выполнения или  
невыполнения) правила поведения. Санкция административно-право-  
вой нормы понимается в широком смысле и включает не только меры  
принуждения на случай невыполнения предписания, но и меры по-  
ощрения за совершение одобряемого государством варианта поведения.
- 1) гипотеза — часть нормы права, устанавливающая различия
  - 2) диспозитивия — часть нормы права, устанавливающая само пра-
  - 3) санкция — часть нормы права, которая определяет меры государ-

рительные (стимулируют достижение определенных результатов, как правило, превосходящих обычные требования).

*По масштабу действия:* федеральные, субъектов Федерации, локальные.

*По сроку действия:* временные и постоянные.

Можно выделять и другие критерии классификации административно-правовых норм.

### 3.3. Понятие, особенности, виды поощрительных норм

В сфере государственного управления наряду с методом принуждения широко применяется и метод поощрения. Порядок применения поощрения, как и любого метода государственного управления, регламентируется соответствующими административными нормами, обладающими существенной спецификой.

**Поощрительная норма** – указание общего характера о возможном или должном предоставлении тому или иному лицу определенной меры поощрения за совершение действий, полезных для государства и общества, по результатам, как правило, превышающим обычные требования (Г. М. Петров).

**Особенности** поощрительных норм:

1) побуждают, а не заставляют выбрать тот или иной вариант поведения (это «полунорма» (полуправило), так как субъект добровольно выбирает данный вариант поведения, его нельзя принудить исполнить норму);

2) способами обеспечения исполнения поощрительных норм выступают поощрительные санкции, которые содержат меры поощрения материального или морального характера, предоставляемые лицу в случае выполнения правила поведения;

3) выполняют специфические функции, которые бессильны выполнить охранительные нормы (в области искусства, науки, демографии и т. п.);

4) на их основе возникают управленческие отношения.

*Логическая структура поощрительной нормы* традиционна: гипотеза (определяет, в какой ситуации объект управления может совершить поощряемые действия), диспозиция (всегда содержит модель правомерного поведения), санкция (указывает вид и размер предоставляемого блага, ради достижения которого такая модель поведения устанавливается).

Особенностью поощрительных норм является то, что объект управления (гражданин, коллектив людей и т. п.) *вправе* совершить указанное в норме действие. С точки зрения поведения властного субъекта поощрительные нормы могут быть двух типов: во-первых, когда субъект управления *вправе* наградить объект управления (например, право Президента РФ награждать государственными наградами РФ); во-вторых, когда субъект управления *обязан* наградить объект управления за совершение действий, предусмотренных поощрительной нормой.

### 3.4. Способы реализации административно-правовых норм

Реализация административно-правовой нормы представляет собой процесс практического превращения в жизнь субъектами административного права содержащихся в нормах предписаний, правил поведения. Реализация административно-правовых норм — это такое правомерное поведение (деятельность) субъектов административного права, которое согласуется с требованиями, установленными нормами административного права и выражается в приобретении и использовании установленных нормами прав и выполнении предписанных действий.

Выделяют четыре формы реализации административно-правовых норм:

- 1) исполнение (точное следование субъектами управленческого отношения предписаниям норм права, таким способом реализуются обязывающие нормы);

- 2) соблюдение (воздержание субъекта от совершения запрещенных нормой права действий, таким способом реализуются запрещающие нормы);

- 3) использование (субъект сам принимает решение о том, воспользоваться или нет предоставленными ему полномочиями, таким способом реализуются управомочивающие нормы);

- 4) применение (выражается в издании управленческих актов (должностным лицом) индивидуальных юридических актов в отношении конкретных субъектов по конкретному делу).

Первые три формы реализации норм выявляются универсальными. Такими способами нормы могут реализовываться субъектами (и должностные лица, органы власти, и обычные граждане). Применение является прерогативой исключительно властных субъектов.

## Лекция 4

### Административно-правовые отношения

- 4.1. Понятие и признаки административно-правовых отношений.
- 4.2. Классификация административно-правовых отношений.
- 4.3. Структура административно-правовых отношений.
- 4.4. Юридические факты в административном праве.

#### 4.1. Понятие и признаки административно-правовых отношений

Административно-правовые отношения являются разновидностью правовых отношений, соответственно им присущи все признаки последних (вид общественных отношений, урегулированы правом, обеспечиваются мерами государственного и иного воздействия, волевые отношения и т. д.).

В то же время административно-правовые отношения имеют и свои **особенности**:

1) складываются в сфере государственного управления, т. е. в связи и по поводу осуществления полномочными субъектами исполнительно-распорядительной деятельности;

2) возникают, изменяются или прекращаются на основе административно-правовых норм, которые порождают эти отношения и реализуются через них;

3) обязательным субъектом отношений выступает властный субъект (орган исполнительной власти, должностное лицо и т. д.), административно-правовые отношения не могут возникать между гражданами, негосударственными организациями, объединениями и внутри них;

4) субъекты административно-правовых отношений связаны между собой корреспондирующими друг другу юридическими правами и обязанностями;

5) наличие публично-правового интереса в отношении;

6) как правило, возникают (изменяются, прекращаются) по инициативе одной из сторон, согласие или желание второй стороны на вступление в эти отношения (в отличие от гражданско-правовых отношений) не является обязательным условием для их возникновения, изменения или прекращения; они могут возникнуть и вопреки желанию или согласию другой стороны;

7) в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей субъект несет ответственность перед государством, а не перед другой стороной правоотношения;

8) разрешение споров между сторонами осуществляется как в административном, так и в судебном порядке.

**Административно-правовое отношение** – урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных обязанностей и прав, установленных и гарантированных административно-правовой нормой (Ю. М. Козлов).

## 4.2. Классификация административно-правовых отношений

Все разнообразие административно-правовых отношений можно классифицировать по различным основаниям.

В зависимости от *цели управленческой деятельности* административно-правовые отношения делятся на регулятивные (возникают из правомерных действий и событий в целях обеспечения нормальной организации управленческой деятельности) и охранительные (возникают из неправомерных действий, конфликтных ситуаций).

*По составу участников* выделяют внутриаппаратные (взаимодействие властных субъектов между собой) (органами, структурами и подразделениями, служащими и т. д.) и внеаппаратные (отношения, в которых властный субъект взаимодействует с гражданами, организациями, предприятиями, учреждениями и т. д., т. е. «внешними» субъектами, не входящими в управленческий аппарат).

*По юридической характеру взаимодействия участников правовот-ношения* есть отношения вертикальные (возникают между соподчиненными сторонами, властотонными) и горизонтальные (отношения, в рамках которых стороны юридически и фактически равны).

*По способу защиты:* защищаемые в административном порядке (путем непосредственного юридического властного и одностороннего распоряжения уполномоченного на то органа государственного управления, должностного лица) и защищаемые в судебном порядке.

Существуют и другие критерии классификации административно-правовых отношений.

## 4.3. Структура административно-правовых отношений

**Структура** административно-правового отношения — это его внутреннее строение, расположение основных элементов и связей между ними. Она включает три *элемента*:

• субъекты правоотношения;

• объект правоотношения;

• содержание правоотношения.

*Субъекты правоотношения* — это участники правоотношения, которые наделаются субъективными правами и юридическими обязанностями. Обязательным участником административно-правового отношения является властный субъект.

Субъекты административного правоотношения делятся на две группы:

1) коллективные (государство, субъекты РФ, органы государственной власти, юридические лица, общественные и иные организации);

2) индивидуальные (граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, лица с двойным гражданством, члены устойчивых административных коллективов — обучающиеся (школьники, студенты, аспиранты и т. п.), военнослужащие, гражданские служащие и т. п.). Важным субъектом административных правоотношений является должностное лицо.

*Объекты правоотношения* — социальные явления и блага, по поводу которых субъекты вступают в правоотношение, на которые направлены их субъективные права и юридические обязанности.

*Содержание правоотношения* составляют субъективные права и юридические обязанности участников административного правоотношения. Субъективное право — это обеспеченная государством мера и вид возможного, дозволенного поведения участника правоотношения. Юридическая обязанность — это обеспеченная государством мера необходимого, должного, требуемого поведения участника правоотношения.

#### **4.4. Юридические факты в административном праве**

**Юридические факты** — конкретные обстоятельства, с наступлением которых административные нормы связывают возникновение, изменение или прекращение административных правоотношений.

Юридические факты *по правовым последствиям* делятся на:

- правообразующие (обстоятельства, с наступлением которых норма права связывает возникновение административно-правового отношения);
- правоизменяющие (обстоятельства, с наступлением которых норма права связывает изменение уже существующего административно-правового отношения);
- правопрекращающие (обстоятельства, с наступлением которых норма права связывает прекращение административно-правового отношения).

*По волевому признаку:*

- события (не зависят от сознания и воли людей — рождение человека, достижение определенного возраста, смерть, наводнение, пожар и т. п.);
- деяния (обстоятельства, которые зависят от сознания и воли людей).

Последние, в свою очередь, делятся на:

- неправомерные (не соответствуют требованиям административно-правовых норм, нарушают их — это административные правонарушения и дисциплинарные проступки), могут совершаться как в форме действия, так и в форме юридически значимого бездействия;
- правомерные (соответствуют требованиям административно-правовых норм), делятся на акты (специально направлены на возникновение, изменение, прекращение правоотношения, например, акты управления) и поступки (специально не направлены на возникновение, изменение, прекращение правоотношения, но влекут указанные последствия).





## Лекция 5

### Граждане как субъекты административного права

- 5.1. Общий административно-правовой статус граждан.
- 5.2. Административная правосубъектность.
- 5.3. Специальные административно-правовые статусы граждан.
- 5.4. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.
- 5.5. Право граждан на обращение в органы государственной власти.
- 5.6. Жалоба как разновидность обращений в органы государственной власти.

#### 5.1. Общий административно-правовой статус граждан

Гражданин является приоритетным субъектом административного права, так как в структуре публичного интереса, выражаемого данной отраслью права, стержневым выступает обеспечение прав и свобод гражданина. Именно они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 2, 17, 18 Конституции РФ).

**Административно-правовой статус** — совокупность закрепленных нормами административного права прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, а также гарантии реализации этих прав и обязанностей, в том числе механизм их защиты (ответственность).

Таким образом, в административно-правовой правовой статус граждан включаются такие элементы, как права, обязанности, гарантии и ответственность.

1. *Права граждан* — мера возможного, дозволенного поведения гражданина.

В сфере государственного управления права граждан делятся на *абсолютные* (безусловные) — гражданин осуществляет их самостоятельно, без специального на то разрешения властного субъекта (право на участие в управлении делами государства, на равный доступ к государственной службе и т. д.); и *относительные* (условные) — для их реализации требуется специальное разрешение властного субъекта (лицензия на осуществление предпринимательской деятельности, право на управление транспортным средством и т. д.).

В Конституции РФ названы основные права граждан в сфере государственного управления, важнейшими из которых являются право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32 Конституции РФ), на равный доступ к государственной службе (ч. 4 ст. 32 Конституции РФ), обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ) и др.

2. *Обязанности граждан* — это мера необходимого, должного по-

ведения гражданина.

Обязанности граждан в сфере государственного управления лежат на *абсолютные* — обязанности, которые возлагаются на каждого гражданина (уплата налогов, защита Отечества и т. д.) и *относительные* — воз-

никают из правомерных действий, направленных на приобретение прав

и пользование ими (обязанности студента, владельца транспортного

средства и т. д.), а также из правонарушений (уплатить административ-

тивный штраф и т. д.).

В сфере государственного управления существуют следующие кон-

ституционные обязанности граждан: соблюдение Конституции РФ,

иных нормативных правовых актов (ч. 2 ст. 15 Конституции РФ), а так-

же основанных на них законных требований органов государственной

власти и их должностных лиц; платить законно установленные налоги

и сборы (ст. 57 Конституции РФ); сохранять природу и окружающую

среду (ст. 58 Конституции РФ); защищать Отечество (ст. 59 Конститу-

ции РФ) и т. д.

3. *Гарантии* — закрепленные в законодательстве средства и спосо-

бы, которые устанавливаются государством для создания необходимых

условий реализации прав и свобод граждан в сфере государственного

управления.

Например, гарантии реализации права на обращение в органы госу-

дарственной власти (ст. 33 Конституции РФ) содержатся в ряде феде-

ральных законов и других нормативных правовых актов: Федеральном

законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений

граждан РФ», Законе РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд

действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» и др.

Существуют и иные механизмы обеспечения прав и свобод граждан

в сфере управления (институт Уполномоченного по правам человека,

деятельность Совета при Президенте РФ по развитию гражданского

общества и правам человека и т. п.).

4. *Ответственность*, как элемент административно-правового

статуса гражданина, наступает в случае неисполнения (например,

неуплата налогов) или ненадлежащего исполнения (например, не-

своевременная уплата налогов) гражданином обязанностей, а так-

же в случае злоупотребления предоставленным правом (например,

нарушение правил дорожного движения водителем транспортного

средства).

## 5.2. Административная правосубъектность

Административно-правовой статус гражданина определяется со-

держанием его **административной правосубъектности**, включающей ад-

министративную правоспособность, административную дееспособность

и административную деликтоспособность.

*Административная правоспособность* — это признаваемая за граж-

данином законом возможность быть субъектом административного

права, иметь права и обязанности в сфере государственного управления. Административная правоспособность возникает с момента рождения гражданина и прекращается его смертью. Она является неотъемлемым свойством каждого человека, не может быть отчуждаема или передаваема. Характеризуется неразрывной связью прав и обязанностей, выражающей сочетание интересов каждого гражданина с интересами других граждан.

*Административная дееспособность* – предусмотренная правом способность субъекта лично своими действиями приобретать и осуществлять субъективные права и нести юридические обязанности в сфере государственного управления.

Административная дееспособность в полном объеме возникает с 18 лет (ст. 60 Конституции РФ). Момент возникновения частичной административной дееспособности в законодательстве единообразно и четко не определен (как, например, в гражданском праве), в зависимости от сферы управления она может возникать и до 18 лет (например, в сфере образования). Объем дееспособности различен в зависимости от возраста, пола, состояния здоровья и других обстоятельств. В случаях, установленных законом, субъективные права и обязанности могут приобретаться и осуществляться гражданами через своих законных представителей. Однако существуют права и обязанности, которые реализуются только лично (право на участие в государственном управлении, воинская обязанность и т. д.).

*Административная деликтоспособность* – предусмотренная правом способность субъекта лично нести юридическую ответственность за совершенное административное правонарушение. Административная деликтоспособность возникает с 16 лет (ч. 1 ст. 2.3 КоАП РФ), связана с определенным психическим состоянием лица (вменяемостью – ст. 2.8 КоАП РФ).

### **5.3. Специальные административно-правовые статусы граждан**

Каждый гражданин обладает общим административно-правовым статусом (определенным набором прав, обязанностей, гарантий и т. п. в сфере государственного управления), в то же время он может быть субъектом одного или нескольких специальных статусов.

Суть **специальных административно-правовых статусов** состоит в том, что, став субъектом того или иного специального статуса, гражданин приобретает для себя дополнительные права, льготы и обязанности, либо на него налагаются дополнительные ограничения и меры ответственности.

Наиболее распространенными специальными административно-правовыми статусами являются статус членов административных коллективов; статус субъектов административной опеки; статус жителей территорий с особым административно-правовым режимом; статус субъектов разрешительной системы.

В юридической литературе под административным коллективом понимают личный состав организации, в которой отнюдь не все члены с административной, их права и обязанности регулируются административным правом (разнообразными диспозитивными уставами, правилами, положениями) (Л. Н. Бахрах). Субъектами данного специального статуса являются, учащаяся, студенты, аспиранты, государственные служащие, военнослужащие, служащие ОВД и т. п. Особенности состоит в том, что субъекты этого статуса приобретают комплекс прав и обязанностей (студента, военнослужащего и т. д.), в том числе возможность привлечения к дисциплинарной ответственности по нормам административного права.

## **2. Статус субъектов административной опеки**

Основаниями для приобретения специального административного правового статуса могут быть демографические обстоятельства, технические и экологические катастрофы, неблагоприятные социальные факторы и т. д. Субъектами данного специального статуса являются безработные, чернорабочие, инвалиды, жертвы политических репрессий и т. д., т. е. лица, которые по тем или иным причинам нуждаются в опеке со стороны государства. Особенности состоит в том, что субъекты приобретают в основном диспозитивные права и льготы. Это может выражаться в выдаче денежных сумм (пособий), предоставлении разнообразных льгот (например, по оплате коммунальных услуг), обеспечении жильем, оказании специальных медицинских услуг, организации и т. д.

## **3. Статус жителей территории с особым административным правовым режимом**

Территория с особым административным правовым режимом — это территория, которая состоит из или временно находится на особом правовом положении (государственная граница и пограничная зона, закрытые города, заполярники, зоны экологического бедствия, территории, на которых введено чрезвычайное или военное положение и т. д.). Особенности состоит в том, что субъекты этого статуса приобретают в основном диспозитивные обязанности и ограничения. Это выражается во введении особых правил въезда и выезда с территории, в ограничении свободы передвижения и деятельности на территории, претерпевания диспозитивного контроля со стороны властных субъектов (проверка документов, обменный час и т. п.), в применении административного принуждения (в том числе административная ответственность за нарушение режима) и т. д.

## **4. Статус субъектов специального статуса являются лица, которые получили специальное разрешение на реализацию того или иного права (право на управление транспортным средством, право охоты, право на приобретение огнестрельного оружия и т. д.). Особенности**

состоит в том, что субъекты этого статуса приобретают специальное право (управлять транспортным средством, охотиться и т. д.), а также дополнительные обязанности, связанные с осуществлением этого права. С этим статусом связано также и расширение административной деликтоспособности. Статус включает необходимость оформления и представления документов (заявления, справки о состоянии здоровья и т. д.), претерпевание контроля со стороны соответствующих надзорных органов и содействие ему (ГИБДД и др.), соблюдение правил осуществления предоставленного права и т. д.

#### **5.4. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства**

Особым административно-правовым статусом обладают иностранные граждане (лица без гражданства).

Согласно ст. 3 Федерального закона от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве РФ», иностранный гражданин – лицо, не являющееся гражданином РФ и имеющее гражданство (подданство) иностранного государства; лицо без гражданства – лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательства наличия гражданства иностранного государства.

Основные *особенности административно-правового статуса иностранных граждан* (лиц без гражданства):

1) обязаны соблюдать Конституцию РФ и иные нормативные правовые акты РФ;

2) административная правосубъектность иностранных граждан несколько уже, нежели у граждан РФ: а) часть прав имеют наравне с гражданами РФ (на свободу и личную неприкосновенность, охрану здоровья и т. д.), но есть и ограничения в правах (нет права избирать и быть избранными в органы государственной власти РФ, ограничено право на труд – нельзя быть государственным гражданским служащим и т. д.); б) несут некоторые обязанности наравне с гражданами РФ (платить налоги, охранять окружающую природную среду и т. д.), не имеют некоторых обязанностей (защита Отечества и др.), обладают дополнительными обязанностями (оформление документов для въезда в РФ, покинуть территорию РФ по окончании срока пребывания в РФ и т. д.); в) несут административную ответственность наравне с гражданами РФ, возможно применение наказания в виде административного выдворения за пределы РФ.

Более подробно правовой статус иностранных граждан (лиц без гражданства) в РФ регламентируется Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ».

#### **5.5. Право граждан на обращение в органы государственной власти**

Важнейшим конституционным правом граждан в сфере государственного управления является право на обращение в органы государ-

ственной власти: граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ).

Данная конституционная норма находит свое дальнейшее развитие в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (далее – ФЗ № 59), который вступил в юридическую силу 02.11.2006.

**Обращение гражданина** – направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также участие обращение гражданина в государственном органе, органе местного самоуправления.

**Кассационную обжалование** можно провести по нескольким основным критериям:

- 1) *по субъектам* (индивидуальные и коллективные; подаваемые физическими лицами и юридическими лицами);
- 2) *по форме* (устные; письменные; в форме электронного документа);
- 3) *по адресату* (направленные в органы государственной власти; органы местного самоуправления; должностному лицу);
- 4) *по содержанию*:

- предложение – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов самоуправления, деятельности общественных организаций и иных сфер деятельности государства и общества;
- заявление – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц;
- жалоба – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

**Порядок подачи и рассмотрение обращения** органами государственной власти и местного самоуправления регулируется Федеральным законом № 59, включает следующие положения.

1. Право на обращение имеют граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства (за исключением случаев, установленных международным договором РФ или федеральным законом), объединения граждан, в том числе юридические лица.

2. Граждане могут обращаться лично (ст. 13 ФЗ № 59 – порядок проведения личного приема граждан должностным лицом), а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам.

3. Праву граждан обращаться в органы государственной власти корреспондирует обязанность уполномоченных органов и должностных лиц работать с обращениями граждан (принимать их, рассматривать в установленные законом сроки и принимать решения). Лица, виновные в нарушении установленного порядка рассмотрения обращений граждан, несут ответственность, предусмотренную законодательством РФ (ст. 5.59 КоАП РФ).

4. Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию данного государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, направляется в течение 7 дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения.

5. Закон не предусматривает сроков для подачи обращения.

6. Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает:

- либо наименование государственного органа (органа местного самоуправления), в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица;
- свои фамилию, имя, отчество (в противном случае ответ на обращение не дается – ч. 1 ст. 11 ФЗ № 59);
- почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме, адрес электронной почты, если ответ должен быть в форме электронного документа (в противном случае ответ на обращение не дается – ч. 1 ст. 11 ФЗ № 59);
- излагает суть предложения, заявления или жалобы;
- ставит личную подпись и дату;
- вправе приложить к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

7. Права гражданина при рассмотрении обращения предусмотрены ст. 5, 16 ФЗ № 59, права и обязанности соответствующих органов и должностных лиц – ст. 10 ФЗ № 59.

8. Письменное обращение рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации. В исключительных случаях руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения

2. Право на обшю жалобу не ограничено по содержанию: обжаловаться могут любые решения, действия (бездействия) органов власти и должностных лиц, которыми нарушаются права и свободы граждан, организации и т. п. В порядке, предусмотренном ст. 25 ППК РФ, в суде рассматриваются жалобы на решения, действия (бездействия) органов государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного служащего.

1. Круг лиц, имеющих право подавать жалобу, не ограничен. Это может сделать каждый человек (в том числе и иностранный гражданин, лицо без гражданства и т. д.) или коллектив людей, считающих, что их права и свободы нарушены.

*Общественная жалоба* является абсолютным, практически неограниченным, неотчуждаемым правом каждого гражданина. Общая характеристика права жалобы включает следующие положения.

*Классификация жалоб:* а) по правовым признакам (общие, специальные или законных лиц); б) в зависимости от способа обжалования (административные, судебные); в) по субъектам, подающим жалобу (индивидуальные, коллективные); г) по форме (устные, письменные, в форме электронного документа); д) по объекту обжалования (физическими лицами и юридическими лицами); е) по форме (устные, письменные, в форме электронного документа).

**Жалоба** — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод

## 5.6. Жалоба как разновидность обращений в органы государственной власти

Обращения граждан позволяют укреплить законность, повысить эффективность работы органов управления, исправить их ошибки. Обращения граждан позволяют укреплить законность, повысить эффективность работы органов управления и как форма обратной связи, по каналам которой руководители получают информацию о положении дел на местах, об отношении граждан к деятельности властных субъектов.

10. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обязаны дать мотивированный ответ по существу поставленных в обращении вопросов.

9. В случае если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, úplнoмoчeннoе нa тo лицo впрaвe принятъ рeшeниe o бeзoснoвaтeльнoсти oчeрeднoгo oбрaщeниa и прeкрaщeниa пeрeпискi с грaждaнинoм пo дaннoмy вoпрoсу при услoвии, чтo укaзaннoе oбрaщeниe и рaнee нaпрaвляeмoe oбрaщeниe нaпрaвлялись в oдин и тoт же гoсударствeнный oрган, oрган мeстнoгo сaмoупрaвлeния или oднoмy и тoму же дoлжнoст-нoмy лицу. Oдaннoм рeшeнии увeдoмляeтся грaждaнин, нaпрaвивший oбрaщeниe.

Обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.



Следует иметь в виду, что, поскольку нормы ГПК РФ (к которым отсылает ч. 1 ст. 6 Закона РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан») не допускают возможности оспаривания в порядке гл. 25 этого Кодекса решений и действий (бездействия) органов управления организациями и их объединениями, общественными объединениями, политическими партиями, а также их руководителей, поэтому такие дела должны рассматриваться по правилам искового производства, в том числе и в случаях, когда заявитель ссылается на положения Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (см.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»).

3. Орган или должностное лицо обязаны принять жалобу и рассмотреть ее в установленные сроки.

4. По жалобе обязательно выносится решение, которое должно быть обоснованным, мотивированным.

5. Решение по жалобе является обязательным для всех органов и организаций, а также должностных лиц, граждан и подлежит исполнению на всей территории РФ.

6. Закон предусматривает альтернативный порядок обжалования. По своему усмотрению гражданин может обратиться как в вышестоящий орган (к должностному лицу), так и непосредственно в суд. При этом обращение с жалобой в административном порядке не исключает возможность последующего обращения с жалобой в суд.

Порядок подачи и рассмотрения жалоб в административном и в судебном порядке имеют ряд отличий.

Таблица 1

№	Критерии разграничения	Административный порядок обжалования	Судебный порядок обжалования
1.	Нормативная база	ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ»	1) Закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»; 2) ГПК РФ (подраздел III разд. II)
2.	Адресат	Письменное обращение направляется непосредственно в тот орган или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.	Обращение с жалобой непосредственно в суд (по месту жительства гражданина или по месту нахождения органа (должностного лица), чьи действия обжалуются)

№	Критерии разграничения	Административный порядок обжалования	Судебный порядок обжалования
		Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в орган должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется	
3.	Сроки подачи жалобы	Не устанавливаются	3 – месяца со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права; – 1 месяц со дня получения гражданином отказа в удовлетворении жалобы вышестоящим органом (должностным лицом); – 1 месяц со дня истечения срока после подачи жалобы, если гражданин не был получен на нем письменный ответ. Пропущенный по уважительной причине срок подачи жалобы может быть восстановлен судом
4.	Форма жалобы	Устная, письменная, в форме электронного документа	Письменная
5.	Сроки рассмотрения жалобы	30 дней со дня регистрации. Возможно продление срока рассмотрения обращения не более чем на 30 дней	10 дней; Верховным Судом РФ – 2 месяца
6.	Форма решения по жалобе	Устная, письменная, в форме электронного документа	Письменная
7.	Количество обращений	Возможно принятие должностным лицом решения о безосновательности очередного обращения гражданина и прекращении с ним переговоров по вопросу, на который ему неоднократно давались письменные ответы по существу (ч. 5 ст. 11 ФЗ № 59)	Судья отказывает в принятии заявления или прекращает производство по делу, если имеется решение суда, принятое по жалобе о том же предмете и вступившее в законную силу (ст. 248, 250 ГПК РФ)

**Специальное право жалобы** намного уже права на общую жалобу. Особенности специальной жалобы состоят в следующем:

1) право на ее подачу должно быть прямо предусмотрено соответствующим нормативным правовым актом (например, Налоговым кодексом РФ – ч. 1, разд. VII; КоАП РФ – глава 30);

2) наличие специальных оснований для ее подачи (например, постановление или иное решение (определение) по делу об административном правонарушении);

3) ограниченный круг субъектов, которые вправе подавать специальную жалобу (например, постановление по делу об административном правонарушении может обжаловать лицо, в отношении которого ведется производство по делу (вынесено решение); потерпевший; законные представители физического или юридического лица; защитник и представитель; Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей);

4) как правило, сокращенные сроки для подачи и рассмотрения жалобы;

5) особый порядок рассмотрения жалобы (например, глава 30 КоАП РФ).

Специальное право жалобы дополняет общее право жалобы и призвано усилить защиту прав и свобод граждан.

**Производство по жалобам граждан** – это порядок принятия и рассмотрения жалоб, включает четыре стадии:

1) первичной обработки – поступившая жалоба регистрируется, в случае необходимости направляется по подведомственности;

2) рассмотрение жалобы – проверка жалобы, истребование необходимых документов, выезд на место для проверки указанных в жалобе фактов и т. д.;

3) принятие решения по жалобе – обоснованное, мотивированное решение об удовлетворении или об отказе в удовлетворении жалобы;

4) исполнение принятого по жалобе решения – устранение нарушений прав и свобод граждан, наказание виновных должностных лиц и т. д.



## Лекция 6

### Органы исполнительной власти как субъекты административного права

- 6.1. Понятие, признаки и правовой статус органов исполнительной власти.
- 6.2. Классификация органов исполнительной власти.
- 6.3. Президент РФ как субъект административного права.
- 6.4. Правительство РФ.
- 6.5. Система федеральных органов исполнительной власти.
- 6.6. Органы исполнительной власти субъектов РФ.

#### 6.1. Понятие, признаки и правовой статус органов исполнительной власти

В российском законодательстве не содержится определение понятия органа исполнительной власти. В юридической литературе под **органом исполнительной власти** понимают часть системы органов государственной власти в РФ, учрежденную самим государством для исполнения и обеспечения исполнения законов и иных нормативных правовых актов, реализации функций государственного управления во всех сферах жизни государства и общества посредством использования специальных форм и методов осуществления управленческих действий, обладающую соответствующей структурой, компетенцией, государственно-властными полномочиями и штатом государственных служащих (*Ю. Н. Стариков*).

##### *Признаки органов исполнительной власти*

1. Являются частью системы органов государственной власти в РФ.
2. Это организационно (не входит в состав какой-либо иной организации, не является ее структурным подразделением), функционально (осуществление управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности) и юридически (имеет свою компетенцию, закрепленную в соответствующих нормативных правовых актах) обособленное учреждение.
3. Являются органами государственного управления, осуществляющими исполнительно-распорядительную деятельность.
4. Система органов представляет собой сложноорганизованный, разветвленный механизм, строящийся по иерархическому принципу.
5. Формируются вышестоящими органами, подотчетны и подконтрольны им.
6. Образование, структура и порядок деятельности органов исполнительной власти в основном регламентируются нормами конституционного и административного права.

##### *Общая характеристика административно-правового статуса органов исполнительной власти*

1. Деятельность органов исполнительной власти носит подзаконный характер. При осуществлении своих полномочий органы и долж-



вительство РФ); единоначальные (решение принимает руководитель органа в сочетании с повышенной персональной ответственностью за решения и результаты работы органа – министерства);

4) *по организационно-правовым формам* – правительства, советы министров, министерства, комитеты, службы, администрации, департаменты, инспекции и т. д.

### **6.3. Президент РФ как субъект административного права**

Президент РФ является главой государства. Он не возглавляет ни одну из ветвей государственной власти, не входит организационно ни в одну из них. Президент координирует деятельность всех трех ветвей власти. Однако довольно широкий круг полномочий Президента РФ лежит именно в сфере исполнительной власти.

В общем виде статус Президента РФ определен в главе 4 Конституции РФ.

*Основные полномочия Президента РФ* в сфере исполнительной власти:

1) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ;

2) имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ;

3) принимает решение об отставке Правительства РФ;

4) по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров;

5) представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка РФ;

6) формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ;

7) утверждает военную доктрину РФ;

8) формирует Администрацию Президента РФ;

9) назначает и освобождает полномочных представителей Президента РФ;

10) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил РФ;

11) осуществляет руководство внешней политикой РФ;

12) является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ;

13) решает вопросы гражданства РФ и предоставления политического убежища;

14) награждает государственными наградами РФ, присваивает почетные звания РФ, высшие воинские и высшие специальные звания.

Президент РФ может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, а также между ор-

- и общественно поряда, борбе с преступностью;
- спечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности
- твенной безопасности, реализации внешней политики РФ; по обе-
- 5) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государ-
- 4) осуществляет управление федеральной собственностью;
- ния, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- и легкой политики; политики в области культуры, науки, образова-
- 3) обеспечивает проведение в РФ единой финансовой, кредитной
- сударственной Думы;
- татах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Го-
- 2) представляет Государственной Думе ежегодные отчеты о резуль-
- ственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;
- ный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государ-
- 1) разрабатывает и представляет Государственной Думе федераль-

#### **Общие полномочия Правительства РФ:**

Витательства РФ и организует его работу.

Президента РФ определяет основные направления деятельности Пра-

ответствия с Конституцией РФ, федеральными законами и указами

РФ и федеральных министров. Председатель Правительства РФ в со-

кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства

виости. Председатель Правительства РФ предлагает Президенту РФ

РФ предложить федеральным органам исполнительной

позднее не позднее срока после назначения представляется Президенту

Гласия Государственной Думы. Председатель Правительства РФ не

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с со-

«О Правительстве РФ».

РФ и федеральном конституционном законе от 17.12.1997 № 2-ФКЗ

Статье 6 Конституции РФ определяется в главе 6 Конституции

и федеральных министров.

компетенции, состоящим из председателя Правительства, заместителей

тельной власти. Правительство является коллегиальным органом общей

сти в РФ. Оно возглавляет всю систему федеральных органов исполни-

Правительство РФ является высшим органом исполнительной вла-

#### **6.4. Правительство РФ**

##### *поряжкениц.*

Президент осуществляет свои полномочия в форме указов и рас-

решения этого вопроса соответствующим судом.

тельствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до

тов Конституции РФ и федеральным законам, межгосударственным обяза-

исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих ак-

Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов

смотрение соответствующего суда.

согласованного решения он может передать разрешение спора на рас-

танами государственной власти субъектов РФ. В случае не-достижения



б) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ, федеральными законами, указами Президента РФ.

**Формами осуществления полномочий** Правительства РФ являются *постановления* (акты, имеющие нормативный характер) и *распоряжения* (акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера).

## 6.5. Система федеральных органов исполнительной власти

Следует различать понятия «система» и «структура» органов исполнительной власти. Так, **система** органов исполнительной власти — это совокупность органов и взаимосвязь между ними; **структура** органов исполнительной власти — их внутреннее устройство, внутренняя организация структурных подразделений и должностей.

Система федеральных органов исполнительной власти создается в соответствии с конституционным разграничением полномочий в этой области между РФ и ее субъектами. К исключительному ведению РФ относятся установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности, формирование федеральных органов исполнительной власти (п. «г» ст. 71 Конституции РФ).

Система федеральных органов исполнительной власти, с одной стороны, характеризуется *стабильностью* (в плане организационно-правовых форм и функций), с другой — отличается *динамизмом* (в зависимости от стоящих перед государством в данное время задач формируются новые органы, упраздняются те, которые уже исчерпали свое предназначение, происходит реорганизация органов и т.п.). Так, после вхождения Крыма в состав РФ в целях выполнения функций по разработке проектов государственных программ по развитию Крымского федерального округа, координации деятельности по реализации этих программ и контролю за осуществлением органами государственной власти Республики Крым и г. Севастополя полномочий РФ, передаваемых им в соответствии с законодательством РФ, было создано Министерство РФ по делам Крыма.

Система федеральных органов исполнительной власти определяется Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и Указом Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Она строится на основе четкого разграничения управленческих функций органов исполнительной власти.

В настоящее время в **систему федеральных органов исполнительной власти** входят:

- 1) федеральные министерства;
- 2) федеральные службы;
- 3) федеральные агентства.

**Федеральное министерство** — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной

- актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Возглавляется министром РФ (федеральным министром), входящим в состав Правительства РФ. *Функции федерального министра:*
  - выработка государственной политики в установленной сфере деятельности (образовании, сельское хозяйство, культура и т. п.); правовое регулирование в установленной сфере деятельности (функции по принятию нормативных правовых актов) — издание на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов, органов местного самоуправления, их должностными лицами, юридами, гражданами и гражданами правил поведения, распоряжения, распоряжения на неопределенный круг лиц;
  - координация и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств;
  - координация деятельности государственных внебюджетных фондов.
- Примеры федеральных министерств: Министерство внутренних дел РФ, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Министерство обороны РФ; Министерство здравоохранения РФ; Министерство образования и науки РФ; Министерство финансов РФ и т. д.
- Федеральная служба** — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Возглавляется руководителем (директором) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа. *Функции федеральной службы:*
- по контролю и надзору в установленной сфере деятельности (осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридами, гражданами и гражданами установленных законами и другими нормативными актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов); издание и публикация правовых актов в пределах своих полномочий;
  - специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ;

борьбы с преступностью, общественной безопасности (Служба внешней разведки РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Федеральная служба охраны РФ и др.).

Примеры федеральных служб: Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки; Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.

**Федеральное агентство** – это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Возглавляется руководителем (директором) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа. *Функции федерального агентства:*

- по оказанию государственных услуг (предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами);
- по управлению государственным имуществом (осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ);
- правоприменительные функции (издание индивидуальных правовых актов в пределах своей компетенции).

Примеры федеральных агентств: Федеральное агентство по туризму; Федеральное агентство по делам молодежи; Федеральное агентство связи; Федеральное агентство по рыболовству; Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

Федеральные органы исполнительной власти могут находиться в непосредственном ведении Президента РФ, Правительства РФ, а федеральные службы и агентства также в ведении соответствующих федеральных министерств.

## **6.6. Органы исполнительной власти субъектов РФ**

Система органов исполнительной власти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации исполнительных органов государственной власти. Например, система органов исполнительной

власти Ярославской области определяется и формируется в соответствии с Конституцией РФ, ФЗ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» регламентирует принципы образования, формирования, деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти.

Так, в систему органов государственной власти субъекта РФ входят законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ; высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; иные органы государственной власти субъекта РФ, органы государственной власти субъекта РФ, иные органы государственной власти субъекта РФ (губернатор, глава республики-высшего должностного лица субъекта РФ) и глава исполнительной власти субъекта РФ (губернатор, президент республики). Система органов исполнительной власти в субъекте РФ устанавливается во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется в соответствии с Конституцией РФ. Кон-ституция РФ может быть установлена должностным лицом субъекта РФ (губернатор, глава республики) в соответствии с Конституцией РФ.

В рамках этих общих принципов субъекты РФ вправе устанавливать свою систему органов исполнительной власти.

Например, система органов исполнительной власти Ярославской Республики образуют Глава Ярославской Республики как высшее должностное лицо и глава исполнительной власти Ярославской Республики; Кабинет Министров Ярославской Республики как коллегиальный высший исполнительный орган государственной власти Ярославской Республики; Администрация Главыв Ярославской Республики; министерства, государственные комитеты; иные органы исполнительной власти Ярославской Республики (государственные службы, агентства, государственные инспекции Республики). Обеспечение деятельности Кабинета Министров Ярославской Республики осуществляется Администрацией Главыв Ярославской Республики.

Систему органов исполнительной власти Ярославской области составляют органы государственной власти Ярославской области – высший исполнительный орган государственной власти Ярославской области, другие органы исполнительной власти Ярославской области (департаменты Ярославской области, инспекции Ярославской области, агентства Ярославской области).

области). Для обеспечения деятельности Правительства Ярославской области образуется Аппарат Правительства Ярославской области.

В Костромской области устанавливается единая система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти области – Администрацией области, которую возглавляет Губернатор области, являющийся высшим должностным лицом области. В систему исполнительных органов государственной власти области также входят департаменты, службы (инспекции); управления (комитеты).



## Лекция 7

### Государственные служащие как субъекты административного права

- 7.1. Понятие, признаки и принципы государственной службы.
- 7.2. Система государственной службы РФ.
- 7.3. Понятие и признаки государственных гражданских служащих.
- 7.4. Правовой статус государственных гражданских служащих.
- 7.5. Порядок прохождения государственной гражданской службы.

#### 7.1. Понятие, признаки и принципы государственной службы

Государственная служба традиционно понимается в широком и узком смысле. В широком смысле государственная служба – это выполнение служащими своих обязанностей в государственных органах и организациях (в том числе деятельность врачей, учителей, служащих государственных предприятий, учреждений и т. п.); в узком смысле – это выполнение служащими своих обязанностей в государственных органах (органах государственной власти). Современная государственная служба, начиная с ФЗ от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы РФ»<sup>1</sup>, понимается в узком смысле. Однако не всякое выполнение служащими своих обязанностей в государственных органах (органах государственной власти) является государственной службой.

Для уяснения сущности государственной службы принципиальное значение имеют такие понятия, как «*должность*» и «*государственная должность*».

**Должность** – это часть организационной структуры государственного органа, обособленная и закреплённая в официальных документах (штатах, схемах должностных окладов и т. п.), с соответствующей частью компетенции государственного органа, предоставляемой лицу – служащему – в целях ее практического осуществления (*В. М. Манохин*).

Действующее законодательство (см.: ФЗ от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ»; ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ») разделяет должности на государственные и должности государственной службы.

Согласно п. 1 ст. 1 ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» (далее – ФЗ № 79) **государственные должности** – должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

---

<sup>1</sup> В настоящее время утратил юридическую силу в связи с принятием ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ».

### **Обоенности государственных должностей:**

1) особый способ их учреждения — прямое указание на них в Конституции РФ, федеральных законах, конституциях (уставах), законах субъектов РФ;

2) назначение государственных должностей состоит в том, что они устанавливаются для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ;

3) статус лиц, исполняющих полномочия по государственной должности, своеобразие и определяется соответствующими законами и подзаконными нормативными актами (федеральным конституционным законом «О Правительстве РФ», Законом РФ «О статусе судей в РФ» и т. п.), нормы, касающиеся государственных служащих и закрепленные в законодательстве о государственной службе, на данную категорию лиц не распространяются.

### **Государственные должности делят двух видов:**

- **государственные должности РФ** (Президент РФ, Председатель Совета Федерации, Председатель Правительства РФ, Генеральный Прокурор РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ и т. д.). Исчерпывающий перечень государственных должностей РФ содержится в Указе Президента РФ от 11.01.1995 № 32 «О государственных должностях РФ»;

- **государственные должности субъектов РФ** (Первый заместитель, заместитель высшего должностного лица субъекта РФ, Председатель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, мировой судья и т. д.). Примерный перечень государственных должностей субъектов РФ устанавливается Указом Президента РФ от 04.12.2009 № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов РФ». Исчерпывающие перечни должностей актами субъектов РФ соответствующим нормативными правовыми актами устанавливаются. Например, Законом Ярославской области от 28.12.2011 № 55-3 «О государственных должностях Ярославской области»). Таким образом, **деятельность на государственных должностях субъектов РФ**, хотя и осуществляется в органах государственной власти, но по своим целям, задачам и масштабам осуществляется субъективных полномочий является самостоятельным деятельных полномочий является самостоятельным деятельных полномочий и к государственной службе не относится.

В самом общем виде **государственная служба** — это профессиональная деятельность граждан РФ в органах государственной власти на должностях государственных служб по обеспечению исполнения полномочий РФ, субъектов РФ, государственных органов и лиц, замещающих государственных должностей.



### ***Признаки государственной службы:***

- 1) это разновидность служебной деятельности в обществе;
- 2) является видом публичной службы, т. е. службы в органах публичной власти;
- 3) профессиональная деятельность (осуществляется специалистами, имеющими соответствующее профессиональное образование, опыт работы, знания законодательства, навыки и т. д.);
- 4) рассматриваемая нами служба является именно государственной, которая осуществляется в органах государственной власти (а не в органах местного самоуправления) и в некоторых организациях (службах, формированиях, учреждениях), реализующих функции государственных органов (в Вооруженных силах РФ, правоохранительных учреждениях и т. п.);
- 5) носит обеспечивающий характер (это деятельность по обеспечению исполнения полномочий РФ, субъектов РФ, государственных органов и лиц, замещающих государственные должности);
- 6) как правило, осуществляется гражданами РФ (исключением является военная служба, на которой могут состоять и иностранные граждане);
- 7) связана с замещением определенных должностей – должностей государственной службы, исчерпывающий перечень которых содержится в соответствующем реестре (Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 «О реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы», постановление Губернатора Ярославской области от 21.12.2005 № 871 «О Реестре должностей государственной гражданской службы Ярославской области»);
- 8) опосредуется правом (все вопросы, связанные со службой, ее формированием, прохождением, определением статуса служащих и т. п., должны быть четко урегулированы в соответствующих нормативных правовых актах; совокупность правовых норм, регламентирующих различные аспекты государственной службы, составляют институт (подотрасль) государственной службы в рамках административного права);
- 9) возмездная деятельность (государственный служащий получает за нее денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств федерального бюджета или средств бюджета субъекта РФ).

Официальное законодательное определение государственной службы содержится в ст. 1 ФЗ от 27.05.2003 «О системе государственной службы РФ»: «**Государственная служба РФ** – профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ; лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами,

законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ. Деятельность лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, ФЗ "О системе государственной службы РФ" не регулируется.

В юридической литературе под **принципами государственной службы** понимают основополагающие идеи, устанавливающие, выражающие обязательства государства и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задачи и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующие в системе государственной власти и, в частности, в системе государственной службы (Ю. Н. Смирнов).

Статья 3 ФЗ от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ» регламентирует *основные принципы* построения и функционирования системы государственной службы, свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты; равный доступ граждан к государственной службе; взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы; профессионализм и компетентность государственных служащих и др.). В данном акте указывается, что федеральные законы о видах государственной службы могут предусматривать также другие принципы построения и функционирования соответствующего вида государственной службы, которые будут учитываться их особенностями. Например, принципы государственной гражданской службы закреплены в ст. 4 ФЗ № 79 (единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации; профессионализм и компетентность государственных служащих; стабильность гражданской службы; взаимодействие с общественными организациями и гражданами и т. д.).

## 7.2. Система государственной службы РФ

Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ» впервые официально закрепляет систему государственной службы РФ. Ранее действовавшее законодательство также регулировало отдельные виды государственной службы (гражданской, муниципальной), но не предусматривало их единства. Современная концепция государственной службы предполагает *системный подход к государственной службе*, установление принципов взаимосвязи различных ее видов, что выражается в соотносительности основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий для всех государственных служащих; установление отдельных гарантий и обязанностей при прохождении государственной службы РФ различных видов; в учете стажа государственной службы РФ иных видов при исчислении стажа гражданской службы; соотносительности основных условий государственной пенсии и проходивших государственную службу РФ.

**Система государственной службы РФ** включает следующие виды государственной службы:

1) государственную гражданскую службу (подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ);

2) военную службу (только федеральную службу);

3) правоохранительную службу (только федеральную службу).

**Государственная гражданская служба** (п. 1 ст. 5 ФЗ от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ», ч. 1 ст. 3 ФЗ № 79) – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ на должностях государственной гражданской службы РФ по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ.

**Военная служба** (ст. 6 ФЗ от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ») – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства.

**Правоохранительная** (ст. 7 ФЗ от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ») – вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

По каждому виду государственной службы предполагается принятие соответствующих нормативных правовых актов (о государственной гражданской службе, государственной гражданской службе субъектов РФ, военной службе, правоохранительной службе), в которых должна быть отражена специфика деятельности, особенности правового статуса и порядка прохождения соответствующего вида государственной службы.

### **СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

<b>Критерии</b>	<b>Государственная гражданская служба</b>	<b>Военная служба</b>	<b>Правоохранительная служба</b>
1. Основные нормативные правовые акты	1. ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ»;	ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» от 28.03.1998 № 53-ФЗ	Единого ФЗ нет. Соответствующие законы о том или ином виде правоохранительной службы (ФЗ от 17.01.1992 № 2202-1

Критерии	Государственная гражданская служба	Военная служба	Правоохранительная служба
2. Уровень службы	– федеральная; – субъектов РФ	федеральная	федеральная
3. Должности	должности гражданской службы	воинские должности	должности правоохранительной службы
4. Органы, в которых осуществляются служба	– федеральные государственные органы; – органы субъектов РФ	Вооруженные силы РФ, другие войска, воинские (специальные) формирования и органы	государственные органы, службы и учреждения
5. Функции	государственно-управленческие функции для обеспечения экономической, политической, социальной и др. задач (кроме функций правоохранительной и военной деятельности и военного управления)	функции по обеспечению обороны и безопасности государства	функции по обеспечению внутренней безопасности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина
6. Субъекты	граждане РФ	– граждане РФ; – иностранные граждане	граждане РФ
7. Чины, звания	классные чины	воинские звания	– специальные звания; – классные чины

### 7.3. Понятие и признаки государственных гражданских служащих

Согласно ст. 13 ФЗ № 79 «Государственные гражданские служащие» – граждан РФ, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы, т. е. осуществляющий профессиональную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом

о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта РФ.

***Признаки гражданского служащего.***

1. Служащий – это физическое лицо, а именно:

- только гражданин РФ (иностранцы граждане и лица с двойным гражданством не имеют права поступать на гражданскую службу и находиться на ней, если иное не предусмотрено международным договором РФ (ч. 1 ст. 21, п. 6, 7 ч. 1 ст. 16 ФЗ № 79));
- лицо, достигшее 18-летнего возраста, и, как правило, не старше 60 лет;
- лицо, владеющее государственным языком (согласно ст. 68 Конституции РФ, государственным языком РФ на всей ее территории является русский язык);
- лицо, имеющее соответствующее профессиональное образование (для подавляющего большинства должностей требуется наличие высшего профессионального образования – ст. 12 ФЗ № 79);
- лицо, отвечающее иным требованиям, предусмотренным законом (например, должны отсутствовать препятствия для поступления на гражданскую службу, перечисленные в ст. 16 ФЗ № 79).

2. Замещает должность государственной гражданской службы, выполняет обязанности, определяемые данной должностью. Понятие «должность» является ключевым не только для определения сущности государственной службы, но и принципиально важным для характеристики гражданского служащего, его правового статуса и особенностей прохождения службы. Должность гражданской службы определяет границы деятельности гражданского служащего, т. е. круг его обязанностей, права и ответственность по обеспечению исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность. Существует иерархия должностей в системе государственного управления и соответствующая «пирамида» должностных лиц. Дифференциация должностей гражданской службы предполагает их деление на категории и группы. Согласно ст. 9 ФЗ № 79 должности гражданской службы подразделяются на следующие категории: руководители, помощники (советники), специалисты, обеспечивающие специалисты. Выделяют пять групп должностей: высшие, главные, ведущие, старшие, младшие. Значение дифференциации должностей гражданской службы на категории и группы состоит в том, что должность определяет требования к профессионально-квалификационной подготовке служащих, круг служебных обязанностей и прав, пределы ответственности, особенности поступления и прохождения службы и т. д.

3. Действует на основании и в соответствии с актом о назначении на должность и служебным контрактом. Особенностью возникновения

государственно-служебных отношений (в отличие от обычных трудовых) является то, что служебный контракт с гражданином заключается на основе акта о назначении на должность гражданина (ч. 1 ст. 26 ФЗ № 79).

4. Получает за выполнение своих служебных обязанностей денежное содержание за счет средств соответствующего бюджета (РФ или субъекта РФ).

5. Гражданинскому служащему присваивается в установленном законом порядке классный чин (ст. 11 ФЗ № 79, Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы РФ федеральным государственным служащим»).

#### 7.4. Правовой статус государственных гражданских служащих

В юридической литературе под **правовым статусом государствен-ных гражданских служащих** понимают совокупность прав, свобод, обязанностей, ограничений, запретов, ответственности служащих, установленных законодательством и гарантированных государством (Ю. Н. Сидоров).

Правовой статус гражданских служащих характеризуется следующими **особностями**:

1. Права и обязанности служащих устанавливаются в пределах компетенции органов, в которых они состоят на службе, и в зависимости от категории и группы занимаемой должности.
2. Правовой статус гражданских служащих должен быть четко урегулирован в соответствующих нормативных правовых актах (ФЗ № 79, законы субъектов РФ о гражданской службе и др.).
3. Существенным отличием правового статуса гражданского служащего от правового положения обычного гражданина является наличие в законе запретов и ограничений их общественных прав и свобод.
4. В целях обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы и в порядке компетенции ограничений, установленных законом, предусматривается система гарантий на гражданской службе.
5. В силу особого правового положения гражданских служащих, наделения их значительными властными полномочиями, устанавливается и повышенная ответственность за совершение ими правонарушений по службе.
6. Правовой статус гражданских служащих включает следующие элементы: права, обязанности, запреты, гарантии, поощрения и ответственность.

**Прав и обязанности** служащих делятся на *общегосударские* (на-пример, право на свободу и личную неприкосновенность, участвовать

в управлении делами государства, избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления и т. п.; обязанность платить законно установленные налоги и сборы, защищать Отечество и т. д.); *служебные* (права и обязанности по занимаемой должности, предоставляются для успешного осуществления служебной деятельности по занимаемой должности).

*Основные права* гражданских служащих названы в ст. 14 ФЗ № 79 (например, право на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; отдых; оплату труда; защиту сведений о гражданском служащем, должностной рост на конкурсной основе и т. д.).

*Основные обязанности* гражданских служащих предусмотрены в ст. 15 ФЗ № 79 (соблюдать Конституцию РФ и иные нормативные правовые акты; исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом; исполнять поручения соответствующих руководителей, данные в пределах их полномочий; соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций; поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей; представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи и др.). В ст. 18 ФЗ № 79 перечислены требования к служебному поведению гражданских служащих (исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне; исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности; не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей; не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство; проявлять корректность в обращении с гражданами; соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации и др.).

*Запреты на гражданской службе* призваны не допускать конфликта частных интересов гражданского служащего и публичных интересов государства и общества, обеспечить эффективную профессиональную деятельность по исполнению полномочий государственных органов, установить препятствия возможному злоупотреблению со стороны гражданских служащих, создать условия для независимости служебной деятельности. Запреты имеют абсолютный характер, действуют в течение всего времени прохождения службы (а некоторые сохраняются и после увольнения), не могут быть отменены или заменены другими положениями. Их соблюдение обязательно, в противном случае ФЗ № 79 предусматривает прекращение государственно-служебных отношений (п. 13, 14 ст. 33 ФЗ № 79).

Предусмотренные в ФЗ № 79 *запреты двоякого рода*:

мой общественной ответственности признания его заслуг, оказана вина ему почета, имеет

**Источники и литература** *гражданского служащего* является формой

субъекта РФ — ст. 53 ФЗ № 79).  
Тивными правовыми актами РФ или нормативными правовыми актами  
определенных условиях, предусмотренных ФЗ № 79 или иными норма-  
и *дополнительные* (могут устанавливаться гражданским служащим при  
гражданскому служащему в обязательном порядке — ст. 52 ФЗ № 79)  
на гражданской службе делится на *основные* (гарантируются любому  
установленные ФЗ № 79 и другими федеральными законами. Гарантии  
состава кадров гражданской службы; компенсировать органы  
должностных обязанностей; укрепить стабильность профессии  
повысить мотивацию эффективного исполнения своих  
пенить правовую и социальную ответственность гражданских служащих;  
**Государственные гарантии службы** призваны обеспечить

контроль качества исполнения его функций и др.).  
службы связано с ее ответственностью по отношению к государству и под-  
данским служащим, если замещение должности гражданской  
прохождения; наличие близкого родства или свойства с граж-  
препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее  
деральным законом порядке судимости; наличие заболеваний  
наличием в уставной или в уставной или в уставной или в уставной  
говору суда, вступившему в законную силу, а также в случае  
ности государственной службы (гражданской службы), по при-  
возможности исполнения обязанностей по долж-  
в законную силу, осуществление его наказания, вступившим  
или органом сособным решением суда, вступившим  
иными способами гражданские обязанности не подлежат  
бу и сохраняются на весь период прохождения службы — ст. 16  
другие — действуют при поступлении лица на гражданскую служ-  
службы и др.);

исполнение должностных обязанностей в целях регулирования  
если это не входит в его должностные обязанности; прекращать  
нения и организации в качестве гражданского служащего,  
а также публиковать отнюдь не к указанным обяза-  
обязаний, религиозных обязанностей и иных обязанностей,  
мочия в интересах политических партий, других общественных  
ческих и юридических лиц; исполнять должностные полно-  
нения должностных обязанностей вознаградить от физи-  
предпринимательскую деятельность; получать в связи с испол-  
в органе профессионального союза; запрещается осуществлять  
ного самоуправления, на оплачиваемую выборную должность  
сударственную должность, выборную должность в органе мест-  
гражданской службы в случае избрания или назначения на го-  
мер, гражданскому служащему запрещается замещать должность  
ими своих должностных полномочий — ст. 17 ФЗ № 79 (напри-  
дни установленные на период реализации гражданской службы



большое моральное значение и влечет определенные правовые, в том числе и материальные преимущества. Современный законодатель достаточно подробно регулирует вопросы поощрения гражданских служащих. В ст. 55 ФЗ № 79 определяется фактическое основание для поощрения – безупречная (предполагает неукоснительное исполнение гражданским служащим возложенных на него полномочий и должностного регламента) и эффективная гражданская служба; перечисляются конкретные меры поощрения (например, объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения, награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка, поощрение Президента РФ, поощрение Правительства РФ, награждение орденами и медалями РФ и др.); устанавливается порядок их применения.

**Ответственность гражданских служащих.** В зависимости от характера совершенного правонарушения гражданский служащий может привлекаться к уголовной, гражданско-правовой, административной и дисциплинарной ответственности. Природа дисциплинарной ответственности гражданских служащих иная, нежели работников предприятий, учреждений и организаций. В целом проблема дисциплинарного принуждения и ответственности, как известно, рассматривается в трудовом праве. Однако в отношении части субъектов (например, учащихся, военнослужащих, служащих ОВД и т. п.) меры дисциплинарного воздействия применяются по административному праву. В рамках новой концепции государственной службы, реализуемой в ходе ее реформирования, служебное право постепенно выводится из системы трудового права (см.: ст. 73 ФЗ № 79). Соответственно и вопросы дисциплинарной ответственности гражданских служащих сейчас должны регулироваться не трудовым законодательством, а нормами административного права (ФЗ № 79). Действительно, ФЗ № 79 (ст. 56–59, 59.1–59.3) подробно регламентирует понятие служебной дисциплины, виды дисциплинарных взысканий, порядок их применения и снятия и т. д. Таким образом, гражданские служащие несут дисциплинарную ответственность по административному праву, а не по трудовому.

Фактическим основанием для привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности является совершение им дисциплинарного проступка (неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей). Мерами дисциплинарной ответственности выступают дисциплинарные взыскания (замечание; выговор; предупреждение о неполном должностном соответствии; увольнение с гражданской службы по соответствующим основаниям, например, за неоднократное неисполнение гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он уже имеет дисциплинарное взыскание или за однократное грубое нарушение гражданским служащим должностных обязанностей). Последствием привлечения служащего к дисциплинарной ответственности является то, что он счи-

тается повергнутым дисциплинарному взысканию в течение 1 года со дня применения дисциплинарного взыскания.

Отдельно в ФЗ № 79 регламентированы основания, меры и порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения (ст. 59.1–59.3).

## 7.5. Порядок прохождения государственной гражданской службы

### *Поступление на государственную гражданскую службу*

Конституция РФ (ч. 4 ст. 32) провозглашает принцип равного доступа граждан к государственной службе. Однако специфика профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов диктует необходимость установления законом определенных требований для граждан, поступающих на государственную гражданскую службу. Обстоятельства, препятствующие поступлению на гражданскую службу, названы в ст. 16 ФЗ № 79-ФЗ (например, гражданин не может быть принят на гражданскую службу в случае признания его недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости; отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности государственной гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, связано с использованием таких сведений и др.).

Поступление на гражданскую службу, как правило, осуществляется по результатам конкурса. **Конкурс** — форма замещения должности, которая заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности государственной гражданской службы (ст. 22 ФЗ № 79). Более подробно порядок проведения конкурса регламентирован Указом Президента РФ от 01.02.2005 № 112 «о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ». По результатам конкурса издается акт представления кандидата о назначении победителя конкурса на вакантную должность государственной службы и заключается контракт.

**Служебный контракт** — соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданином служашим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон (ч. 1 ст. 23 ФЗ № 79).

Служебный контракт является разновидностью административного, а не трудового или гражданско-правового договора (гражданин нанимателя не трудоустроен или субъектом РФ на службу; сторонами контракта выступают представитель нанимателя (не работодатель, п. 2 ст. 1 ФЗ № 79) и гражданин, отвечающий определенным требованиям (ст. 21

ФЗ № 79); предметом служебного контракта является прохождение гражданской службы (деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов); здесь присутствует публичный, общегосударственный (а не частный) интерес; служебный контракт всегда заключается на основании и во исполнение административно-распорядительного акта — акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы (ч. 1 ст. 26 ФЗ № 79); стороны служебного контракта практически не определяют его форму и содержание, так как последние предопределены законом и ограничены его рамками, за некоторым незначительным исключением (ст. 24 ФЗ № 79).

Как правило, служебный контракт заключается на неопределенный срок, заключение срочного служебного контракта (от 1 года до 5 лет) возможно только в случаях, прямо предусмотренных законом (ч. 3, 4 ст. 25 ФЗ № 79).

Акт представителя нанимателя о назначении на должность гражданской службы и служебный контракт являются обстоятельствами, служащими основанием для возникновения государственно-служебного отношения, в силу которого стороны приобретают права и обязанности по государственной гражданской службе.

#### ***Нахождение на государственной гражданской службе***

Лицо, поступившее на гражданскую службу, приобретает статус государственного гражданского служащего и становится субъектом государственно-служебных отношений.

В Федеральном законе № 79 предусматривается иное соотношение законодательства о гражданской службе с трудовым законодательством. Так, если ранее на государственных служащих распространялось трудовое законодательство, за исключением особенностей, установленных ФЗ от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы РФ», то сейчас федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, содержащие нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в части, не урегулированной ФЗ № 79 (ст. 73). Анализ норм ФЗ № 79 свидетельствует, что этим нормативным правовым актом урегулировано подавляющее большинство вопросов, связанных с государственно-служебной деятельностью. Так, помимо служебного контракта, ФЗ № 79 регулирует служебное время и время отдыха гражданских служащих (гл. 8), оплату труда гражданских служащих (гл. 10), служебную дисциплину (гл. 12), рассмотрение индивидуальных служебных споров (гл. 16) и др.

Таким образом, в законе предпринята попытка реализации идеи о последовательном вытеснении, а в будущем и полной замене, в сфере государственной службы норм трудового права на нормы административного права, «очищении» от терминологии, присущей трудовому законодательству, изъятии гражданских служащих из сферы действия трудового права.

Профессиональная деятельность гражданина осуществляется в соответствии с *должностным регламентом* (ст. 47 ФЗ № 79).

Время, в течение которого гражданин осуществляет свои обязанности, с графиком служебных распоряжений государственного органа, с графиком служебных условий контракта, исполняет свои обязанности в соответствии с графиком государственного органа, составляя *служебное время* гражданина. Нормальная продолжительность служебного времени не должна превышать 40 часов в неделю (при пятидневной служебной неделе). Закон предусматривает возможность установления ненормированного служебного дня для отдельных групп должностей гражданина (ч. 3 ст. 45 ФЗ № 79).

Гражданин, как и другим категориям работников, гарантируется *право на отдых*. Оно реализуется посредством предоставления ему свободного от исполнения должностных обязанностей времени вне пределов установленной нормы продолжительности служебного времени. Также служебному предоставляется ежегодный отпуск с сохранением замещаемой должности гражданина и денежного содержания (ст. 46 ФЗ № 79).

*Отплата труда* гражданина осуществляется в виде денежного содержания, включающего в себя основную часть заработной платы, а также стимулирующую и компенсационную. Основными составляющими денежного содержания являются: оклад, составляющий основную часть заработной платы, и ежемесячные выплаты (например, надбавка за выслугу лет, надбавка за особые условия гражданской службы, премии за выполнение особо важных и сложных заданий и т. п.).

Прохождение гражданской службы связано с периодической аттестацией гражданина с целью квалификации и назначения на должности гражданской службы. Аттестация проводится один раз в три года. Подробно порядок проведения аттестации урегулирован Указом Президента РФ от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ». Здесь определены цели аттестации, субъекты, подлежащие аттестации, сроки ее проведения, состав аттестационной комиссии, процедура проведения аттестации и принятия решения аттестационной комиссией.

Аттестация проводится в целях определения соответствия гражданина требованиям, предъявляемым к гражданской службе на основе оценки его профессиональной деятельности (ст. 48 ФЗ № 79). Аттестация гражданина проводится, как правило, один раз в три года. Подробно порядок проведения аттестации урегулирован Указом Президента РФ от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих РФ». Здесь определены цели аттестации, субъекты, подлежащие аттестации, сроки ее проведения, состав аттестационной комиссии, процедура проведения аттестации и принятия решения аттестационной комиссией.

Квалификационные требования по установлению форм в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего конкурсной или аттестационной комиссией

при решении вопросов, связанных с присвоением гражданскому служащему того или иного классного чина (ст. 49 ФЗ № 79-ФЗ). Порядок сдачи квалификационного экзамена урегулирован Указом Президента РФ от 01.02.2005 № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими РФ и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)».

Важным является то, что гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации или квалификационного экзамена в соответствии с ФЗ № 79.

### ***Прекращение государственной гражданской службы.***

В главе 6 ФЗ № 79 определяются основания и последствия прекращения служебного контракта. *Общие основания прекращения служебного контракта*, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы названы в ст. 33. К ним относятся соглашение сторон служебного контракта; истечение срока действия срочного служебного контракта; расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего; расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя (например, в случае несоответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением или вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации; утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов; неоднократного неисполнения гражданским служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание; однократного грубого нарушения гражданским служащим должностных обязанностей - прогула, появления на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и т. п.); перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида; отказ гражданского служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом; обстоятельства, не зависящие от воли сторон служебного контракта (например, в связи с призывом гражданского служащего на военную службу или направлением его на альтернативную гражданскую службу; восстановлением на службе гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность гражданской службы, по решению суда и др.); выход гражданского служащего из гражданства Российской Федерации; несоблюдение ограничений и нарушение запретов, установленных ФЗ № 79 и другими федеральными законами; и другие.

Увольнение гражданского служащего со службы прекращает государственно-служебные отношения. Однако некоторые элементы правового статуса гражданин сохраняет и после увольнения с гражданской службы (например, гарантия медицинского страхования служащего и членов его семьи после выхода на пенсию за выслугу лет — п. 5 ч. 1 ст. 52 ФЗ № 79; запреты, предусмотренные ч. 3, 3.1 ст. 17 ФЗ № 79).



## Лекция 8

### Формы государственного управления

- 8.1. Понятие и виды форм государственного управления.
- 8.2. Акт управления как основная форма государственного управления.
- 8.3. Административный договор как форма государственного управления.

#### 8.1. Понятие и виды форм государственного управления

Государственное управление имеет свое содержание и форму. Содержание государственного управления составляют выполняемые органами и должностными лицами управленческие функции. Осуществление этих функций воплощается в конкретных действиях субъектов, которые и являются формами государственного управления.

**Форма государственного управления** — это внешне выраженное действие органа государственного управления (должностного лица), осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия.

#### *Признаки форм государственного управления:*

- 1) раскрывают внешнюю сторону государственного управления, показывают, как внешне проявляется государственное управление;
- 2) это конкретные действия (решения), осуществляемые в рамках исполнительно-распорядительной деятельности (одностороннее властное решение, соглашение, выдача документов и т. д.);
- 3) действия специально уполномоченных субъектов государственного управления (органов исполнительной власти, их структурных подразделений, должностных лиц, государственных служащих и т. д.);
- 4) действия осуществляются строго в пределах компетенции того или иного органа (должностного лица);
- 5) эти действия влекут определенные последствия (например, приказ ректора о зачислении гражданина на I курс университета влечет возникновение конкретного административного правоотношения между университетом и гражданином).

В зависимости от последствий выделяют следующие **виды форм государственного управления:**

- 1) **правовые** — внешне выраженные действия соответствующих субъектов государственного управления, совершение которых *непрерывно* влечет за собой наступление определенных правовых последствий:
  - акт управления (подзаконное официальное решение, принятое органом государственного управления (должностным лицом) в одностороннем властном порядке с соблюдением установленной процедуры по тому или иному вопросу исполнительно-распорядительной деятельности, облеченное в предусмотренную законом форму и порождающее юридические последствия);
  - административный договор — основанное на административно-правовых нормах и заключаемое в публичных интересах

в результате добровольного согласования воли субъектов административного права соглашения, хотя бы одной из сторон которого является орган государственного управления (должностное лицо), устанавливающее взаимные права и обязанности его участников;

• иные юридически значимые действия — внешне выраженные действия уполномоченных субъектов государственного управления, которые непременно влекут юридические последствия, но не могут быть отнесены ни к актам управления, ни к административным договорам (регистрация граждан по месту жительства или пребывания, осуществление обязательной государственной регистрации, лицензионная деятельность, выдача официальных документов (водительское удостоверение и др.); 2) *неправомерные* — предусмотренные нормативными правовыми актами внешне выраженные действия соответствующих субъектов государства — предусмотренные нормативными правовыми актами иные юридически значимые действия субъектов государственного управления, совершенные которыми не влечет последствий;

## 8.2. **Акт управления как основная форма государственного управления**

Акт управления — подзаконное официальное решение, принятое органом государственного управления (должностным лицом) в одностороннем властном порядке с соблюдением установленных процедур по тому или иному вопросу исполнения распорядительной деятельности, обличенное в предусмотренную законом форму и порождающее юридические последствия.

Выбор конкретных форм государственного управления определяется характером компетенции данного органа, задачами и функциями его деятельности, особенностями объекта управления и другими обстоятельством. Эффективность управления зависит от умелого сочетания различных правовых форм государственного управления.

Выбор конкретных форм государственного управления определяется следующими правовыми актами и т. д.):

- материяльно-технические операции — действия, направленные на обеспечение управления деятельностью (работа с информацией; ведение делопроизводства; подготовка к изданию нормативных правовых актов и т. д.);
- проведение исследований и т. д.);
- разработка методических рекомендаций; составление ведомств совещаний, обсуждений; подбор кадров; обмен опытом вышние эффективности управления (проектная деятельность на под- органов управления (должностных лиц), направленная на повышение эффективности управления; подбор кадров; обмен опытом работы; разработка методических рекомендаций; составление прогнозов; проведение исследований и т. д.);
- организационные действия — организационная деятельность на обеспечение управления (должностных лиц), направленная на повышение эффективности управления; обсуждений; подбор кадров; обмен опытом работы; разработка методических рекомендаций; составление прогнозов; проведение исследований и т. д.);

2) *неправомерные* — предусмотренные нормативными правовыми актами внешне выраженные действия соответствующих субъектов государства — предусмотренные нормативными правовыми актами иные юридически значимые действия субъектов государственного управления, совершенные которыми не влечет последствий;



2) это односторонние властные волеизъявления соответствующих субъектов;

3) носят подзаконный характер;

4) акты управления либо создают юридическую основу для последующего возникновения, изменения или прекращения административных правоотношений (акты управления нормативного характера), либо служат юридическим фактом, непосредственно порождающим, изменяющим или прекращающим конкретное административное правоотношение (акты управления индивидуального характера);

5) носят официальный характер;

6) издаются с соблюдением официально-установленных процедур (подготовка проекта решения, его обсуждение, экспертиза, утверждение проекта, регистрация, опубликование решения и т. д.);

7) содержит управленческое решение;

8) могут быть в установленном законом порядке обжалованы или опротестованы.

Выделяют следующие основные критерии *классификации актов управления*.

*По содержанию* акты управления бывают нормативные (в них содержатся административно-правовые нормы), индивидуальные (носят персонализированный характер, выносятся по конкретному делу в отношении конкретного лица) и смешанные (акты, в которых нормы «переплетаются» с предписаниями индивидуального характера).

*По субъектам издания и наименованию* выделяют акты Президента РФ (указы и распоряжения), акты Правительства РФ (постановления и распоряжения), акты федеральных органов исполнительной власти (приказы, инструкции, постановления, распоряжения, указания и т. д.), акты органов исполнительной власти субъектов РФ (указы, постановления, распоряжения высшего должностного лица субъекта РФ, акты органов исполнительной власти субъектов РФ – постановления, приказы и т. п.).

*По форме* есть письменные акты управления, устные (широко используются при непосредственном руководстве повседневной деятельностью государственных служащих), конклюдентные (различные знаки, символы, звуковые и световые сигналы, жесты и т. п., широко используются для управления в сфере дорожного движения (дорожные знаки, сигналы светофора, жесты инспектора ГИБДД и т. д.)), в форме электронного документа.

*По объему полномочий* различают акты управления дискреционные (принимаются в условиях широкой свободы усмотрения); акты, принимаемые на основе альтернативных полномочий (принимаются в условиях возможности выбора одного из нескольких вариантов поведения); акты «связанной администрации» (принимаются при отсутствии возможности выбора).

*По порядку принятия* – коллегиальные (принимаются большинством голосов членов данного органа); единоличные (принимаются единолично руководителем органа, должностным лицом и т. д.).

Проблема природы и сущности административных договоров дискуссионна, договорные связи в сфере государственного управления пока еще не получили ни своего четкого научного понимания, ни должного юридического оформления. Анализ различных точек зрения от носителей природы административного договора позволяет выделить следующие его *признаки*:

### 8.3. Административный договор как форма государственного управления

3) принятие решения (обсуждение, голосование, подписание проекта решения);

2) подготовка решения (инициатива, анализ ситуации, подготовка акта решения);

1) исполнение решения (исполнители и заинтересованные лица) (персональное ознакомление под расписку, расписка по почте, обнародование в СМИ, государственная регистрация акта и т. п.).

**Прозвучавшее по практике актово управление** включает три стадии: исполнения и заинтересованных лиц.

3. *Организационно-технические требования* (культура оформления акта). Предполагает соблюдение следующих условий: язык акта — русский, четкий, понятный, лаконичный; соблюдение правил русского языка; правильное оформление, наличие всех необходимых реквизитов документа (наименование, дата, номер, подпись, печать и т. д.); своевременное исполнение актов управления до сведения исполнителей и заинтересованных лиц.

2. *Требование целесообразности* (полезность с точки зрения публики и интересов). Акт должен быть научно и юридически обоснован; отвечать реальной обстановке; должен быть своевременен; должна быть обеспечена комплексность в решении вопроса, учитывая

1. *Требование законности* (наличие у автора компетенции на издание акта управления). Для этого они должны отвечать определенным *требованиям*. Акт управления носит официальный характер и имеет юридическую силу. Для этого они должны отвечать определенным *требованиям*. Акт управления должен соответствовать Конституции РФ и другим нормативным правовым актам; соблюдение процессуальных правил издания актов управления, в том числе сроков издания. Акт не соответствует требованиям законности, считаются дефектными. *Дефектные акты* могут быть ничтожными (содержат явное (очевидное) противоречие закону, не порождают юридических последствий: акт совершен совершенное преступление или иного правонарушение; нарушены сроки издания акта и т. д.) и оспоримыми (незаконность этих актов не очевидна, спорна; на них распространяется презумпция законности (действительности) акта управления, суть которой состоит в том, что акт считается законным (действительным) до тех пор, пока в предусмотренном законом порядке не будет установлено иное, сомнение в законности акта не препятствуют его действию и исполнению).

2. *Требование целесообразности* (полезность с точки зрения публики и интересов). Акт должен быть научно и юридически обоснован; отвечать реальной обстановке; должен быть своевременен; должна быть обеспечена комплексность в решении вопроса, учитывая

1) это двусторонний акт, соглашение, выражающее взаимодействие воли договаривающихся субъектов (в отличие от актов управления);

2) соглашения, которые заключаются в сфере государственного управления;

3) обязательным участником административного договора является государство или субъект Федерации в лице соответствующих органов государственного управления (должностных лиц). При этом они выступают именно в качестве субъекта публичного права, реализующего исполнительную власть и наделенного властными полномочиями, статус которого определяется его компетенцией, а не в качестве юридического лица, правовой статус которого определяется его гражданской правоспособностью. Однако следует иметь в виду, что орган государственного управления (должностное лицо) — обязательный, но не единственно возможный субъект административного договора. Последние могут заключаться также между органом управления и гражданином, органом управления и общественными объединениями (иными юридическими лицами);

4) содержание договора носит организационно-управленческий характер, в него включаются действия, представляющие собой реализацию исполнительно-распорядительных функций соответствующих субъектов;

5) наличие публичного, общегосударственного (а не частного) интереса; целью соглашения является реализация некоего общего блага, достижение общественно значимых результатов;

6) административный договор порождает права и обязанности сторон, дополнительные к их компетенции;

7) уровень диспозитивности (свободы усмотрения участников при заключении административных договоров) намного ниже, чем при заключении гражданско-правовых или трудовых договоров, так как перечень дозволенных к заключению договоров, их форма и структура, как правило, уже определены законом или подзаконным актом;

8) правовой базой административных договоров служат нормы административного права, которые могут содержаться как в законодательных актах, так и в актах органов государственного управления;

9) право на заключение административного договора (когда, с кем и на каких условиях) должно быть предусмотрено в нормах о компетенции соответствующего органа государственного управления;

10) договор всегда заключается на основании и во исполнение административно-распорядительного акта (например, служебный контракт с государственным гражданским служащим всегда заключается на основании и во исполнение административно-распорядительного акта — акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы (ч. 1 ст. 26 ФЗ № 79). Административный договор — средство исключительного регулирования, он не является основным регулятором отношений в сфере административного права, его роль второстепенна и производна от односторонне-распорядительных актов.

**Административный договор** — это основанное на административно-правовых нормах и заключаемое в публичных интересах в результате добровольного согласования воли субъектов административного права соглашение, хотя бы одной из сторон которого является орган государственного управления (должностное лицо), устанавливающее взаимные права и обязанности его участников.

*К административным договорам* в литературе относят, например, следующие: федеративный договор; договоры между исполнительными органами субъектов РФ о взаимодействии, сотрудничестве или координации деятельности в различных сферах и отраслях управления; договоры о разграничении компетенции или делегировании полномочий и предметов ведения; контракты с государственными гражданскими служащими, военнослужащими, служащими ОБД и другие договоры.

## Лекция 9

### Методы государственного управления

- 9.1. Понятие, признаки и виды методов государственного управления.
- 9.2. Убеждение и поощрение как методы государственного управления.
- 9.3. Особенности и формы метода стимулирования.

#### 9.1. Понятие, признаки и виды методов государственного управления

Если форма государственного управления — это внешнее практическое выражение управленческой деятельности, то метод государственного управления раскрывает содержательную сторону управленческого воздействия на объекты, т. е. определяет, как, каким образом происходит это воздействие.

##### *Признаки методов государственного управления:*

- 1) это совокупность способов, приемов управленческого воздействия субъектов на объекты управления (граждан, организаций и т. п.);
- 2) отражают качественную, внутреннюю характеристику управленческого воздействия, раскрывают суть управления;
- 3) осуществляется специально уполномоченными властными субъектами в процессе исполнительно-распорядительной деятельности;
- 4) такие способы, которые разрешены правом, предусмотрены соответствующими нормативными правовыми актами;
- 5) применяются субъектами управления сознательно и систематически;
- 6) осуществляются в определенном законом порядке (процедуре);
- 7) это воздействие субъектов управления на волю, сознание, эмоции или интересы управляемых объектов.

**Методы государственного управления** — разрешенная законом совокупность способов, приемов воздействия государства в лице соответствующих органов (должностных лиц) на волю, сознание или интерес управляемых объектов в процессе государственно-управленческой деятельности, используемых сознательно, систематически и в определенном порядке.

По способу обеспечения конечного результата выделяют следующие **виды методов государственного управления:**

- 1) *убеждение* — конечный результат обеспечивается обращением к разуму, совести человека через разъяснения, беседы, обмен опытом и т. д.;
- 2) *поощрение* — конечный результат обеспечивается через предоставление объекту управления дополнительных благ морального или материального характера;
- 3) *принуждение* — конечный результат обеспечивается через ущемление или изъятие различных прав объекта управления;

Критерии	Поощрение	Убеждение
----------	-----------	-----------

**1. Общие черты**

Вытекают из того, что они являются методами государственного управления, им присущи все признаки последних		
--	--	--

**2. Различия**

1. Объект воздействия	Интерес	Сознание
-----------------------	---------	----------

2. Меры воздействия	Дополнительные материальные или моральные блага	Призывы, разъяснения, беседы, обмен опытом и т. д.
---------------------	---	--

3. Нормативная база	Материальные (определяют вид и размер поощрения) и процессуальные (определяют порядок предоставления поощрения) нормы	Единой нормативной базы нет; отдельные нормы правотворческих актов в зависимости от сферы применения метода (например, призывы избирателей к участию в выборах в рамках информирования избирателей можно рассматривать как применение государственного управления — см.: ст. 45 ФЗ от 12.06.2002. № 67-ФЗ «Об основных правах и правах на участие в референдуме граждан РФ»)
---------------------	---	--

4. Субъект воздействия	Специально уполномоченные на то органы и должностные лица (Президент РФ, Правительство РФ, руководители государственных органов и др.)	Широкий круг субъектов
------------------------	--	------------------------

**СООТНОШЕНИЕ МЕТОДОВ ПООЩРЕНИЯ И УБЕЖДЕНИЯ**

Поощрение, убеждение и принуждение — самостоятельные, одноплановые методы управления, представляющие собой целенаправленное воздействие на объект управления, но при этом конечный результат ими обеспечивается разными способами: путем ущемления прав (принуждение), предоставления дополнительных материальных благ (поощрение), или мер — призывов, разъяснений (убеждение).

**управления**

**9.2. Убеждение и поощрение как методы государственного**

4) *стимулирование* — комплексный метод воздействия, сочетающий в себе черты поощрения и принуждения.

Критерии	Поощрение	Убеждение
5. Субъекты, к которым применяются	Физические, юридические лица, коллективы граждан и т. п.	Физические лица
6. Фактическое основание	Заслуга (сверхнормодельность; действия, превышающие обычный уровень поведения)	Различны в зависимости от сферы применения
7. Форма осуществления	– правовая деятельность, влекущая юридические последствия; – осуществляется с соблюдением определенной процедуры	– факт убеждения не влечет юридических последствий; – процедура использования слабо формализована
<b>3. Взаимодействие</b>		
Поощрение, создавая в сознании отдельных граждан и их коллективов убеждение в правильности и полезности определенного варианта поведения, служит в известном смысле средством убеждения. Что же касается убеждения, то оно не в состоянии выполнить функции поощрения в строгом значении этого слова ( <i>В. М. Баранов</i> ).		

### 9.3. Особенности и формы метода стимулирования

Метод стимулирования часто связывают только с таким способом воздействия, как поощрение. Представляется, что стимулирование следует понимать в широком смысле как комплексный способ воздействия, сочетающий в себе меры и поощрения, и принуждения.

Под **стимулом** понимается средство, побуждающее к каким-либо действиям. Он может быть внутренним (внутренние мотивы для совершения деяния) и внешним (внешние средства побуждения к действию – материальные или моральные блага).

#### **Особенности метода стимулирования:**

- 1) комплексный метод, включающий элементы поощрения и принуждения;
- 2) это метод косвенного воздействия на объект управления, обращенный к его интересу;
- 3) объект управления добровольно выбирает вариант поведения;
- 4) может быть направлено только на будущее поведение объекта управления;
- 5) стимулируется только правомерное поведение, выгодное для государства и общества.

Стимулирование может быть нормативным (издается нормативный правовой акт, содержащий ориентиры возможного поведения) и фактическим (стимулирование осуществляется путем передачи объекту

управления каких-либо благ заранее, до совершения стимулируемых действий).

**Основными формами стимулов являются:**

1) создание ситуации невыгодных последствий, когда при отклонении от нормы к объекту управления могут быть применены меры принуждения;

2) создание ситуации, когда объект управления своими действиями как бы сам себя вознаграждает или наказывает;

3) предварительное создание объекта управления благоприятных условий для определенного вида деятельности.

Метод стимулирования является одним из эффективных демократических методов управления, применяемых в различных сферах нашей жизни.



## Лекция 10

### Принуждение по административному праву

- 10.1. Понятие и признаки административного принуждения.
- 10.2. Классификация мер административного принуждения.
- 10.3. Общая характеристика административно-предупредительных мер.
- 10.4. Дисциплинарное принуждение по административному праву.

#### 10.1. Понятие и признаки административного принуждения

Следует различать понятия «принуждение по административному праву» и «административное принуждение». Первое понятие шире и включает разные виды принуждения, регулируемые административным правом, в том числе административное принуждение и дисциплинарное принуждение. Административное и дисциплинарное принуждение являются *разновидностями государственного принуждения*, соответственно им присущи все признаки последнего.

В юридической литературе не сложилось единого мнения по вопросам понятия, объема и классификации мер административного принуждения. Анализ различных точек зрения относительно административного принуждения позволяет выделить следующие его **признаки**:

1) оно не является самоцелью, используется главным образом как крайнее средство обеспечения и охраны правопорядка в сфере государственного управления;

2) закрепляется преимущественно нормами административного права (КоАП РФ, законами субъектов РФ об административных правонарушениях, ФЗ «О полиции» и т. д.);

3) объектом воздействия данного метода выступает воля соответствующего лица;

4) фактическим основанием применения мер принуждения является административное правонарушение (в некоторых случаях – преступление, например, применение физической силы и специальных средств полицейским возможно в случае пресечения совершения гражданином преступных действий (п. 1 ч. 1 ст. 20, п. 2 ч. 1 ст. 21 ФЗ от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции»).

Рассматривая вопрос о фактическом основании применения мер принуждения, важно разграничивать меры административного принуждения и административно-предупредительные меры, несмотря на их тесную взаимосвязь. Если в основе мер принуждения лежит противоправное деяние (административное правонарушение, преступление), то в основе административно-предупредительных мер – угроза их совершения, а также предотвращение угроз причинения вреда гражданам, обществу, государству;

5) применяются широким кругом уполномоченных субъектов функциональной власти (т. е. субъектами, которые обладают властными

полномочиями в отношении не находящихся в организационном подчинении лиц). Такие субъекты, например, названы в главе 23 КоАП РФ: органы внутренних дел (полиция), налоговики, таможенные органы, органы, осуществляющие государственные пожарный надзор, и т. п.; (6) применяется как в отношении физических, так и юридических лиц; (7) административное принуждение применяется с целью обеспечения общественного порядка и общественной безопасности; (8) применяется в упрощенном процессуальном порядке в рамках административных правоотношений охранительного типа.

**Административное принуждение** – особый вид государственного принуждения, состоящий в применении субъектами исполнительной власти установленных нормами административного права принудительных мер в связи с противоправным поведением лица.

## 10.2. Классификация мер административного принуждения

Выделим **основные критерии классификации** мер административного принуждения.

1. По характеру и специфике правоохранительных различают меры физического воздействия (в результате их применения страдают лица, первоочередность и свобода лица, например, применение полицейским физической силы, специальных средств, оружия); имущественные лишения (настают в результате применения к субъектам материальных административно-правовых санкций, например, административного штрафа); организационные лишения (изменение в организационной структуре субъекта управленческой деятельности, режиме деятельности и т.д.) или коллективного субъекта, например, приостановление деятельности объекта разрабатываемой системы).

2. По порядку применения различают меры принуждения на применение в судебном порядке и применяемые в административном порядке. 3. В зависимости от субъекта применения – применяемые индивидуальными субъектами (должностными лицами) и применяемые коллективными органами, комиссиями.

Важное значение имеет классификация административного принуждения по способу обеспечения общественного порядка и их целевого назначения:

- меры административного пресечения (используются в целях прилюдительного прекращения противоправного поведения лица, предупредительные более существенных негативных последствий, обеспечения необходимых условий для привлечения виновных к ответственности; применяются исключительно в момент (период) совершения правонарушения, т. е. имеют четкую пространственно-временную характеристику): борьба с нарушением установленных правил поведения в общественных местах; предупреждение и выявление недостатков (в

области пожарной безопасности, охраны труда и т. д.); запрещение эксплуатации неисправных транспортных средств; личный досмотр, досмотр вещей и товаров, транспортных средств; административное задержание лица или транспортного средства; доставление или привод нарушителя; применение физической силы, специальных средств и оружия и т. д.

- *меры административного восстановления* (применяются в целях восстановления прежнего правового состояния, которое имело место до совершения правонарушения): возмещение материального ущерба, причиненного административным правонарушением (ст. 4.7 КоАП РФ); возложение обязанности приведения земельного участка в состояние, пригодное для его использования по назначению, и т. д.
- *административные наказания* (являются и мерами административного принуждения, и административной ответственности): предупреждение; административный штраф; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного физическому лицу; административный арест; административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства; дисквалификация; административное приостановление деятельности; обязательные работы; административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

### 10.3. Общая характеристика административно-предупредительных мер

С административным принуждением тесно связаны меры административно-предупредительного характера. Они имеют много общего в плане нормативной регламентации, субъектов, объектов применения и т. д. Однако их следует четко разграничивать, поскольку указанные меры предполагают различные фактические основания и цели применения.

**Основанием применения** административно-предупредительных мер к лицу является наличие потенциальных или реальных угроз его безопасности, безопасности других людей или государства, вызываемых причинами как природного и техногенного характера, так и противоправным поведением других лиц.

**Целями применения** данных мер являются предупреждение правонарушений, недопущение причинения вреда интересам граждан, общества, государства.

Выделяют два *вида административно-предупредительных мер*:

1) *контрольно-предупредительные меры* (состоят в проведении уполномоченными органами и должностными лицами специальных проверок, поисковых действий с целью выявления правонарушений и предотвращения иных (потенциальных) угроз безопасности личности,

общества, государства): проверка документов у граждан; таможенные досмотр; досмотр ручной клади и багажа пассажира воздушного судна; технический осмотр транспортных средств; проведение проверок соблюдения физическими и юридическими лицами специальных норм и правил (санитарных правил, правил пожарной безопасности и т. п.) и т. д.;

2) *опекающе-защитные меры* (направлены на обеспечение общественной защиты населения, отдельных граждан при возникновении реальной угрозы их жизни, здоровья, имущества): закрытие участков дорог и улиц для движения; установление специального режима въезда и выезда с территории, комендантского часа; введение карантина; принудительное выселение граждан из домов, прозвизгов обвалом и т. д.

#### 10.4. Дисциплинарное принуждение по административному праву

В целом проблема дисциплинарного принуждения изучается в трудовом праве. Административное право закрепляет применение мер дисциплинарного воздействия в отношении следующих групп субъектов (членов административных коллективов):

1) обучающихся (школьников, учащихся, студентов, слушателей, аспирантов и т. д.);

2) государственных служащих (гражданских служащих, военных служащих, служащих, служащих правоохранительных органов и т. п.);

3) лиц, свобода которых временно ограничена на основании норм административного права (лиц, находившихся в спецприемниках и т. д.).

#### *Общественно-дисциплинарного принуждения:*

1) нормативным основанием применения этих мер выступают различные дисциплинарные уставы, правила, положения (например, дисциплинарный устав Вооруженных Сил РФ, устав образовательного учреждения);

2) фактическим основанием применения мер является дисциплинарный проступок (нарушение учебной, служебной, воинской и иной дисциплины);

3) применяется широко кругом субъектов линейной, дисциплинарной власти (руководителем организации, структурного подразделения и т. п. в пределах их компетенции);

4) применяется только в отношении конкретных физических лиц, находящихся в организационном подчинении и налагающим ответственность органам и должностным лицам (т. е. в отношении членов административных коллективов);

5) осуществляется во внесудебном порядке;

6) для содержания этих мер характерно широкое использование морально-правовых санкций (замечания, выговоры и т. д.).

**Дисциплинарное принуждение** — применение на основе норм административного права в процессе исполнительно-распорядительной де-

тельности субъектами линейной власти принудительных мер к подчиненным в связи с совершением ими дисциплинарных проступков.

***Виды мер дисциплинарного принуждения:***

- *меры дисциплинарного пресечения* (применяются в целях принудительного прекращения противоправного поведения лица, например, недопуск к работе лица, находящегося в нетрезвом состоянии и т. п.);
- *восстановительные меры* (применяются в целях восстановления прежнего правового состояния, которое имело место до совершения проступка, например, материальная ответственность служащего);
- *дисциплинарные взыскания* (являются и мерами принуждения, и мерами дисциплинарной ответственности; различны в зависимости от субъекта ответственности – военнослужащий, студент и т. п.);
- *иные меры* (например, недопуск студента к сдаче экзаменационной сессии).



## Лекция 11

### Административная ответственность

- 11.1. Понятие, признаки и принципы административной ответственности.
- 11.2. Нормативное основание административной ответственности.
- 11.3. Понятие и признаки административного правонарушения.
- 11.4. Состав административного правонарушения.
- 11.5. Понятие и виды административных наказаний.
- 11.6. Порядок назначения административного наказания.
- 11.7. Административная ответственность юридических лиц.

#### 11.1. Понятие, признаки и принципы административной ответственности

Административная ответственность является разновидностью юридической ответственности, соответственно ей присущи все признаки последней (наступает при наличии вины субъекта, на основе норм права, связана с государственным принуждением и т. д.).

##### *Признаки административной ответственности:*

1) нормативная основа – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (КоАП РФ), а также принимаемые в соответствии с КоАП РФ законы субъектов РФ об административных правонарушениях (например, Закон Санкт-Петербурга от 31.05.2010 № 273-70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге», Закон Краснодарского края от 23.07.2003 № 608-КЗ «Об административных правонарушениях», Закон Ярославской области «Об административных правонарушениях» от 03.12.2007 № 100-з);

2) фактическое основание – административное правонарушение со всеми элементами его состава;

3) субъекты ответственности – физические и юридические лица;

4) меры административной ответственности – административные наказания.

5) административные наказания назначаются широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц функциональной власти (судьями; комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав; органами внутренних дел; налоговыми органами; военными комиссарами; таможенными органами и т. п. – глава 23 КоАП РФ);

6) особый порядок привлечения к административной ответственности, который регламентирован соответствующими нормами КоАП РФ (главы 22–32 КоАП РФ);

7) последствия привлечения к ответственности – лицо, которому назначено административное наказание, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления

о назначении административного наказания для истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления.

**Административная ответственность** — особый вид юридической ответственности, который выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом функциональной власти административного наказания к лицу, совершившему административное правонарушение.

**Принципы административной ответственности** нашли свое закрепление не непосредственно в нормах КоАП РФ:

- *равенства перед законом* — ст. 1.4 (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. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовой формы, подчиненности, а также других обстоятельств);
- *ответственности за вину* — ч. 1 ст. 1.5 (лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина);
- *презумпция невиновности* — ч. 2—4 ст. 1.5 (лицо, в отношении которого ведется дело по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП РФ, и установлена вступившим в законную силу постановлением суда, органа, должностного лица, рассмотревших дело; лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязан доказывать свою невиновность; неустрашимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица). В Примечании к ст. 1.5 КоАП РФ пред-

усмотрены исключения из данного принципа;

- *законности* — ч. 1, 2 ст. 1.6 (лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основании закона, и в порядке, установленном законом. Применение уполномоченными на то органами или должностными лицами административных мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административными правонарушениями осуществляется в пределах компетенции уполномоченных органов или должностных лиц в соответствии с законом);
- *гуманности* — ч. 3 ст. 1.6 (при применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействия), причиняющие человеческое достоинство).



В КоАП РФ нашло отражение положение ст. 51 Конституции РФ: никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом (п. 1 ч. 3 ст. 25.6).

Закрепление принципов административной ответственности непосредственно в КоАП РФ имеет большое значение как для лица, в отношении которого ведется производство по делу, являясь гарантиями обеспечения их права на защиту, так и для правоприменителя, создавая четкие границы их деятельности при применении мер принуждения.

## **11.2. Нормативное основание административной ответственности**

Согласно ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ нормативной основой административной ответственности является КоАП РФ, принятый 30 декабря 2001 г. и вступивший в юридическую силу 1 июля 2002 г., а также принимаемые в соответствии с КоАП РФ законы субъектов РФ об административных правонарушениях.

### ***Общая характеристика КоАП РФ***

1. КоАП РФ – кодифицированный нормативный акт, устанавливающий административную ответственность физических и юридических лиц и регламентирующий порядок привлечения к административной ответственности этих субъектов. Из смысла ч. 1 ст. 1.1 КоАП РФ вытекает, что изменение законодательства об административных правонарушениях осуществляется только путем внесения изменений в КоАП РФ или соответствующий закон субъекта РФ.

2. Структура КоАП РФ состоит из 5 разделов и 32 глав, которые содержат материальные и процессуальные нормы. Нумерация статей не сквозная (как в КоАП РСФСР), а проводится по главам (например, ст. 2.1, 23.5, 30.1, где первая цифра означает номер главы Кодекса, вторая после точки – номер статьи в этой главе). Статьи содержат части и пункты (например, ст. 4.3).

3. В КоАП РФ, как нормативном правовом акте федерального уровня, закрепляются следующие вопросы: общие положения и принципы законодательства об административных правонарушениях; перечень видов административных наказаний и правил их применения; административная ответственность по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ; порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; порядок исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

***Общая характеристика законодательства субъектов РФ об административных правонарушениях***



сте до 16 лет без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, в ночное время в общественных местах, установленных законодательством Ярославской области); приставање к гражданам с целью гадания и (или) попрошайничества; отправление естественных надобностей в общественных местах (за исключением специально отведенных мест); за уличную торговлю в неустановленных местах; размещение объявлений, листовок и иной наружной информации, а равно нанесение надписей, рисунков в местах, не отведенных для этих целей; размещение автотранспортных средств в местах, не предназначенных для этих целей; безбилетный проезд в городском общественном транспорте и пригородном автомобильном транспорте общего пользования и др.

### 11.3. Понятие и признаки административного правонарушения

Фактическим основанием административной ответственности является совершение лицом административного правонарушения со всеми элементами его состава.

**Административное правонарушение** – противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ).

Данное определение включает все *основные признаки административного правонарушения*.

1. *Общественная опасность* означает, что правонарушение причиняет вред интересам граждан, общества и государства. В юридической науке нет единства мнений относительно данного признака правонарушения. Одни авторы утверждают, что общественной опасностью обладают только преступления (как наиболее тяжкий вид правонарушений), а административные правонарушения являются общественно вредными. Другие отмечают, что по существу административный проступок есть общественно опасное деяние, которое отличается от преступления характером и степенью общественной опасности, о чем свидетельствует постоянный обмен составами между административным и уголовным правом в форме криминализации и декриминализации деяний. Законодатель, давая в ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ определение административного правонарушения, вообще не называет среди прочих признаков (противоправность, виновность, наказуемость) ни общественную вредность, ни общественную опасность деяния.

2. *Противоправность деяния* означает, что оно нарушает нормы административного и иных отраслей права (финансового, земельного, экологического и др.), охраняемых мерами административной ответственности. Действующее законодательство не допускает применения аналогии закона, противоправность является обязательным признаком административного правонарушения. «Лицо, привлекаемое к админи-

1. **Объект административного правонарушения** — это общественные отношения, регулирующие нормы права и охраняемые мерами административной ответственности, на которые направлено данное деяние. Выделяют следующие виды объектов правонарушений: общий (вся совокупность существующих общественных отношений), которые регулируются различными отраслями права, а охраняются мерами административной ответственности; ингерсы личности, общества, государства); родовый объект (совокупность однородных взаимосвязанных общественных отношений), против которых посягает определенная

признаков. Полный состав административного правонарушения — это совокупность элементов состава правонарушения и не требуется установления иных признаков в качестве правонарушения необходимо установить все элементы состава правонарушения. *Достаточное основание* означает, что для констатации ответственности. *Необходимое основание*, т. е. отсутствие хотя бы одного элемента состава, свидетельствует о том, что деяние нельзя признать административным правонарушением и соответствующим образом привлекать лицо к административной ответственности. *Достаточное основание* административной ответственности.

Состав административного правонарушения — установленная совокупность элементов, при наличии которых деяние считается административным правонарушением. Состав административного правонарушения образуют *четыре элемента*: объект, объективная сторона,

#### 1.4. Состав административного правонарушения

Таком образом, административному правонарушению должны быть присущи вышеперечисленные признаки.

новлены КоАП РФ или законами субъектов РФ об административных правонарушениях (административных наказаний), которые могут быть установлены административной ответственности.

4. *Наказуемость деяния* означает возможность применения к лицу, совершившему противоправное деяние, мер административной ответственности. *Административная ответственность* признается административным правонарушением, в том числе при его формальной противоправности, административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Таким образом, отсутствие вины исключает признание деяния административным правонарушением, в том числе при его формальной противоправности.

3. *Винность деяния*. КоАП РФ закрепил данный признак на уровне принципа административной ответственности. Так, согласно ч. 1 ст. 1.5 КоАП РФ лицо (физическое или юридическое) подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Таким образом, отсутствие вины исключает признание деяния административным правонарушением, в том числе при его формальной противоправности.

2. *Административная ответственность* может наступить, если лицо совершило правонарушение, предусмотренное соответствующей статьей КоАП РФ или законом субъекта РФ об административных правонарушениях.

группа административных правонарушений: отношения в области прав человека, здоровья, общественной нравственности, общественной безопасности и общественного порядка, в области охраны собственности, окружающей среды и природопользования, отношения в промышленности, строительстве, сельском хозяйстве и т. д.); видовой объект (совокупность тождественных общественных отношений, против которых посягают правонарушения определенного вида); непосредственный объект (конкретное общественное отношение, на которое посягает правонарушитель).

2. **Объективная сторона административного правонарушения** — это совокупность предусмотренных законом признаков, характеризующих внешнее проявление противоправного деяния. Включает: *деяние* в форме действия (например, умышленное уничтожение или порча паспорта — ст. 19.16 КоАП РФ) либо бездействия (например, безбилетный проезд — ст. 11.18 КоАП РФ); *вред*, причиненный данным деянием (например, нарушение Правил дорожного движения, повлекшее причинение легкого вреда здоровью потерпевшего, — ст. 12.24 КоАП РФ); *причинную связь* между деянием и наступившими вредными последствиями; *место* (например, нецензурная брань в общественных местах — ст. 20.1 КоАП РФ), *время* (например, предвыборная агитация в период запрещения ее проведения — ст. 5.10 КоАП РФ); *способ* (например, мелкое хищение чужого имущества путем кражи — ст. 7.27 КоАП РФ), *средство* совершения правонарушения (транспортные средства, взрывчатые вещества, огнестрельное оружие, спиртные напитки и т. п.).

3. **Субъектом** административного правонарушения является лицо, в деянии которого имеется описанное в законе правонарушение. Субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица, не находящиеся в организационном (линейном) подчинении налагающим ответственность органам и должностным лицам.

**Физическое лицо** должно отвечать двум признакам — возраст (16 лет) и вменяемость (ст. 2.8 КоАП РФ). Законодатель во многих составах правонарушений предусматривает наличие специального субъекта, обладающего дополнительными признаками, отражающими особенности труда или служебного положения, прошлое противоправное поведение, иные особенности правового статуса гражданина (родители, судоводитель, водитель транспортного средства и т. п.). Особым субъектом административного правонарушения является *должностное лицо* (см.: примечание к ст. 2.4 КоАП РФ).

**Юридическое лицо** — это организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде (п. 1 ст. 48 ГК РФ).

4. **Субъективная сторона** административного правонарушения — это совокупность установленных законом признаков, характеризующих внутреннее отношение лица к совершаемому деянию. Включает *вину*

(вина физического лица — это его психическое отношение к совершаемому противоправному деянию и его последствиям, выражаемая в форме умысла или неосторожности (ст. 2.2 КоАП РФ); юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или закононами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению — ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ); *мотив и цель* совершения правонарушения (например, изготовление в целях сбыта либо сбыт заведомо поддельных государственных знаков почтовой оплаты — ст. 13.10 КоАП РФ).

Только при наличии полного состава деяния может считаться административным правонарушением. Отсутствие хотя бы одного из элементов состава административного правонарушения исключает привлечение лица к административной ответственности.

## 1.5. Понятие и виды административных наказаний

Административное наказание — это установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения. Административное наказание применяется в *целях* предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем (частная превенция), так и другими лицами (общая превенция). Административное наказание не может иметь своей целью унизительное или оскорбительное воздействие на физическое лицо, совершившее административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица (ст. 3.1 КоАП РФ).

Административные наказания выражаются в моральном (например, предупреждение) или материальном (например, административный штраф) воздействии на правонарушителя, а также во временном ограничении его прав (например, административный арест). Они назначаются уполномоченными органами и должностными лицами строго в пределах их компетенции путем издания административных актов управлений (постановлений) по делу об административном правонарушении).

Передача административных наказаний ищется в виде лишения свободы в ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ.

Существуют следующие основные *виды административных наказаний*:

- 1) *по своему характеру* — разовые (единовременные: предупреждение, административный штраф и т. п.); *длящийся* (распространяющийся во времени, административный арест, лишение специального права и т. п.); *по способу применения* — основные (предупреждение, штраф, лишение специального права, ограничение права управления транспортным средством)
- 2) *по способу применения* — основные (предупреждение, административный штраф, лишение специального права, ограничение права управления транспортным средством)

средством, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности, обязательные работы); основные и дополнительные (конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права в виде права управления транспортным средством, административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения).

**Система административных наказаний** закреплена в ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ:

- 1) предупреждение (ст. 3.4);
- 2) административный штраф (ст. 3.5);
- 3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения (ст. 3.7);
- 4) лишение специального права, предоставленного физическому лицу (ст. 3.8);
- 5) административный арест (ст. 3.9);
- 6) административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства (ст. 3.10);
- 7) дисквалификация (ст. 3.11);
- 8) административное приостановление деятельности (ст. 3.12);
- 9) обязательные работы (ст. 3.13);
- 10) административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (ст. 3.14).

## 11.6. Порядок назначения административного наказания

**Правила назначения** административных наказаний регламентируются главой 4 КоАП РФ.

1. Административное наказание может быть назначено только после того, как в действиях лица будет установлен полный состав административного правонарушения.

2. Оно назначается строго в пределах санкции соответствующей статьи Особенной части КоАП РФ или санкции статьи Закона субъекта РФ.

3. Административное наказание назначается уполномоченным органом или должностным лицом в пределах их компетенции, т. е. при его назначении должна соблюдаться подведомственность дел, предусмотренная главой 23 и ст. 29.5 КоАП РФ.

4. Важным принципом назначения административного наказания является *принцип индивидуализации наказания*, который означает, что при выборе конкретной меры и размера наказания орган или должностное лицо должны учитывать характер совершенного правонарушения; личность виновного; его имущественное положение (для юридического лица имущественное и финансовое положение); обстоятельства, смягчающие (например, раскаяние лица, совершившего административное правонарушение; предотвращение лицом, совершившим администра-

Во время работы над проектом КоАП РФ возник вопрос, какими путем кодифицировать законодательство об административной ответственности юридических лиц? Предлагаюсь два способа кодификации:

1 июля 2002 г. административная ответственность юридических лиц не была кодифицирована, т. е. она устанавливалась различными нормативными правовыми актами в зависимости от сферы деятельности юрлиц (в сфере строительства, охраны окружающей природной среды и т. д.). Так, действовал Закон РСФСР 1993 г. «Об административной ответственности предприятий, учреждений, органов, заповедей и объединений за административные правонарушения в области строительства», ФЗ 1999 г. «Об административной ответственности юридических лиц (организаций) и индивидуальных предпринимателей за правонарушения в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» 1999 г. и др.

## 11.7. Административная ответственность юридических лиц

8. Последствием привлечения к административной ответственности является то, что лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления.

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

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

5. Административное наказание должно быть назначено с учетом срока давности привлечения к административной ответственности: по делу об административном правонарушении, по общему правилу, не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, — по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения. КоАП РФ устанавливает ряд исключений из данного правила (ст. 4.5 КоАП РФ).

4.2, 4.3 КоАП РФ).  
4. Административное наказание должно быть назначено с учетом срока давности привлечения к административной ответственности: по делу об административном правонарушении, по общему правилу, не может быть вынесено по истечении двух месяцев (по делу об административном правонарушении, рассматриваемому судьей, — по истечении трех месяцев) со дня совершения административного правонарушения. КоАП РФ устанавливает ряд исключений из данного правила (ст. 4.5 КоАП РФ).



а) путем создания двух самостоятельных кодексов (об ответственности физических лиц и об ответственности юридических лиц); б) урегулировать ответственность этих субъектов в одном нормативном акте.

Законодатель пошел по второму пути, и новый КоАП РФ регулирует ответственность как физических, так и юридических лиц (ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ). Таким образом, *нормативным основанием* административной ответственности юридических лиц является КоАП РФ и законы субъектов РФ об административных правонарушениях.

Особенности административной ответственности юридических лиц не так значительны и определяются следующим правилом: в случае, если в соответствующих статьях КоАП РФ не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу.

*Фактическим основанием* административной ответственности юридического лица является совершение им административного правонарушения (ч. 1 ст. 2.10 КоАП РФ). Так же как и для физических лиц, для привлечения юридического лица к ответственности необходимо установить в его деянии полный состав административного правонарушения.

*Особенности состава административного правонарушения юридического лица* проявляются: а) в объективной стороне правонарушения — некоторые деяния не могут совершаться юридическими лицами (ст. 19.15 — проживание без паспорта, ст. 20.1 — мелкое хулиганство и др.); б) в субъекте правонарушения — это юридическое лицо (организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде (п. 1 ст. 48 ГК РФ)), особенности административной ответственности юридического лица при реорганизации или ликвидации закреплены в ч. 3—8 ст. 2.10 КоАП РФ; в) в субъективной стороне правонарушения — ответственность наступает только при наличии вины юридического лица в совершении административного правонарушения (юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП РФ или законами субъекта РФ предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению (ч. 1 ст. 1.5, ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ).

Важное положение закреплено в ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ: 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.

**Мерами административной ответственности** юридического лица являются следующие административные наказания: предупреждение; штраф; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; административное приостановление деятельности.

Существуют некоторые особенности производства по делам об административном правонарушении *юридического лица*. Например, защиту прав и законных интересов юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и юридического лица, являющегося потерпевшим, осуществляют его законные представители (т. е. его руководители, иное лицо, назначенное органом юридического лица).

## Лекция 12

### Административный процесс

- 12.1. Понятие, признаки и принципы административного процесса.
- 12.2. Субъекты административного процесса.
- 12.3. Структура административного процесса.

#### 12.1. Понятие, признаки и принципы административного процесса

Сущность и структура юридического процесса в целом и административного процесса в частности являются одними из наиболее спорных вопросов современного права. Несмотря на повышенный интерес к данной проблеме со стороны ученых и специалистов-практиков, административный процесс пока еще не получил ни своего единого научного понимания, ни должного юридического оформления. По этому поводу литературе сложилось *два подхода*.

1. *«Юрисдикционная» концепция* (узкое понимание административного процесса), согласно которой административный процесс – это регламентированная законом деятельность по разрешению споров, возникающих между сторонами административного правоотношения, не находящимися между собой в отношениях служебного подчинения, а также по применению мер административного принуждения. Наиболее полно данная точка зрения была обоснована Н. Г. Салищевой в 60-х гг. XX столетия (*Салищева Н. Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964).

2. *«Управленческая» концепция* (широкое понимание административного процесса). Сторонники данного подхода определяют административный процесс как урегулированный правом порядок разрешения индивидуально конкретных дел в сфере государственного управления органами исполнительной власти РФ и ее субъектов, а в предусмотренных законом случаях и другими полномочными субъектами (*В. Д. Соколин*).

Представляется, что административный процесс сочетает в себе и юрисдикционную, и процедурную деятельность. Можно выделить следующие *признаки административного процесса*:

1) это юридическая форма реализации исполнительной ветви государственной власти, следовательно, административный процесс имеет ярко выраженную управленческую природу;

2) осуществляется, прежде всего, органами исполнительной власти всех уровней, а в случаях, предусмотренных законом, и другими субъектами (например, судьями);

3) назначение административного процесса выражается в обеспечении реализации материальных норм административного и других отраслей права (например, глава 3 СК РФ – условия и порядок заключения брака (нормы семейного права); порядок же государственной



субъекты, имеющие личный интерес в деле, не обладают властными полномочиями, но заинтересованы в исходе административного дела (жалобщик; лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; потерпевший и т. п.); субъекты, содействующие осуществлению процессуальных действий (свидетель, понятой, эксперт, переводчик и т. п.).

Субъекты могут быть *индивидуальными* (граждане РФ, иностранные граждане и т. п.) и *коллективными* (органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридические лица и т. п.).

### 12.3. Структура административного процесса

Структура административного процесса является одними из наиболее спорных вопросов современного административного права, так как неоднозначно понимание самого административного процесса.

**Структура административного процесса** – внутреннее строение административного процесса, совокупность образующих его элементов. Структурными элементами административного процесса являются производства, стадии, этапы.

*Производство* – урегулированные процессуальными нормами, относительно обособленные во времени и пространстве, совершаемые в определенной последовательности юридически значимые действия, которые связаны с разрешением юридического дела и вынесением персонально определенных и индивидуально конкретных решений.

*Стадия* – часть административного производства, характеризующаяся специфическими задачами, определенным кругом субъектов и участников, системой правовых связей и отношений между ними, набором средств и методов осуществления действий, формами внешнего выражения и официального закрепления выносимых решений (составлением процессуальных документов) и т. п. (*Д. Н. Бахрах*). Стадии следуют одна за другой и предыдущая подготавливает последующую. Как правило, новая стадия может начаться лишь тогда, когда официально окончена предыдущая.

*Этап* – в определенной степени обособленная часть стадии, представляющая собой совокупность конкретных действий, преследующих внутретапную промежуточную цель. Например, на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении выделяют следующие этапы: подготовка дела к рассмотрению, анализ имеющихся данных, принятие решения по делу, доведение решения до заинтересованных лиц (*Д. Н. Бахрах*).

Административный процесс не однороден. Как уже отмечалось, он охватывает и юрисдикционную, и процедурную деятельность. Соответственно можно выделить несколько *подвидов административного процесса*:

1. *Административно-правотворческий процесс* – деятельность субъектов исполнительной власти по принятию подзаконных нормативных правовых актов в целях формирования правовой базы для реализации

законов. Для него свойственны неюридические (позитивный) характер; осуществляется в целях создания правовой базы для исполнения законов; реализуется органами исполнительной власти (Правительство РФ, федеральными министерствами и др.); регулятором деятельности является издание подзаконного нормативно-правового акта. Данный вид процесса включает следующие *подвиды*: принятие актов Правительством РФ, по принятию актов федеральными органами исполнительной власти, по принятию актов высшими должностными лицами субъектов РФ и др.

2. *Административно-правонадательный процесс* – деятельность субъектов исполнительной власти по разрешению позитивных управленческих дел. Он направлен на создание условий для реализации позитивных задач в сфере государственного управления; в ходе административно-правонадательного процесса разрешаются индивидуальные конкретные управленческие дела; осуществляется широким кругом полномочных субъектов; регулятором деятельности является правоприменительный акт. Данный вид процесса включает следующие *подвиды*: регистрация производств, лицензионное производство, предоставление по расмотрению предложеий и заявлений граждан и организаций; пооприятийное производство; производное организационным делам (например, по формированию кадрового состава органа власти); административно-договорное производство и др.

3. *Административно-юрисдикционный процесс* – деятельность субъектов исполнительной власти по разрешению споров, конфликтов в сфере государственного управления и применению мер административного характера; направлен на разрешение спора, конфликта в сфере государственного управления; применение мер административного и дисциплинарного принуждения; выступает средством реализации охранительной функции административного права; характеризуется множественностью субъектов осуществления; регулятором является принятие административно-юрисдикционного правоприменительного акта. Включает следующие *подвиды*: производство по жалобам граждан и организаций; дисциплинарное производство; производство по применению административно-предупредительных мер; производство по применению мер административного пресечения; производство по делам об административных правонарушениях и др.

## Лекция 13

### Производство по делам об административных правонарушениях

- 13.1. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях.
- 13.2. Субъекты производства по делам об административных правонарушениях.
- 13.3. Возбуждение дела об административном правонарушении.
- 13.4. Рассмотрение дела об административном правонарушении.
- 13.5. Пересмотр постановления по делу об административном правонарушении.
- 13.6. Исполнение постановления по делу об административном правонарушении.

#### 13.1. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях

Существует особый порядок привлечения к административной ответственности, который регламентирован соответствующими нормами КоАП РФ. Он отличается сравнительной простотой, что создает условия для его оперативности и экономичности, но в то же время содержит необходимые гарантии законности, осуществления права на защиту.

**Производство по делам об административных правонарушениях** — это деятельность уполномоченных субъектов по привлечению граждан и юридических лиц к административной ответственности, осуществляемая в административно-процессуальной форме.

Данное производство наиболее полно урегулировано нормами административного процессуального права. Порядок привлечения граждан и юридических лиц к административной ответственности устанавливается КоАП РФ (главы 22–32 КоАП РФ). Некоторые вопросы производства могут регламентироваться другими нормативными правовыми актами: ФЗ от 17.12.1998 № 188-ФЗ «О мировых судьях в РФ»; законами субъектов Федерации об административных комиссиях (например, Закон Республики Башкортостан от 22.01.2004 № 64-з «Об административных комиссиях в Республике Башкортостан»), законами об административных правонарушениях субъектов РФ (например, Закон Пермского края от 01.11.2007 № 139-ПК «Об административных правонарушениях») и др.

**Задачи производства** (ст. 24.1 КоАП РФ): 1) юрисдикционная (всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела; разрешение дела в точном соответствии с законом; обеспечение исполнения вынесенного постановления по делу); 2) профилактическая (выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений).

**Принципы производства.** Наряду с общими принципами управления (законность, демократизм, гласность, оперативность и т. п.) действу-

ют и специфические принципы производства: объективной истины (означает, что должностные лица, осуществляющие производство по делу, обязаны исследовать все обстоятельства и их взаимные связи в том виде, в каком они существовали в действительности, и на этой основе исключить односторонний, предвзятый подход к принятию решения); *обеспечение права на защиту* (лицу, в отношении которого ведется производство по делу, предоставляются широкие права на всех стадиях производства, в том числе право иметь защитника с момента составления протокола или задержания; презумпция невиновности и т. п.); *язык производства* (производство ведется на русском языке — государственном языке РФ; наряду с государственным языком РФ производство может вестись на государственном языке республики, на территории которой находится судья, орган, должностное лицо, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях — ст. 24.2 КоАП РФ); *открытое рассмотрение дела* (дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению, за исключением случаев, если это может привести к разглашению государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц — ст. 24.3 КоАП РФ).

**Обстоятельства, исключающие производство по делу**, названы в ст. 24.5 КоАП РФ:

- 1) отсутствие события административного правонарушения;
- 2) отсутствие состава административного правонарушения, в том числе нелицезнание физическим лицом на момент совершения правонарушения (бездействия) (возраст, предельного КоАП РФ для привлечения к административной ответственности, или неименяемость физического лица, совершившего противоправные действия);
- 3) действия лица в состоянии крайней необходимости (ст. 2.7 КоАП РФ);
- 4) издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- 5) отмена закона, установившего административную ответственность;
- 6) истечение сроков давности привлечения к административной ответственности;
- 7) наличие по одному и тому же факту совершения правонарушения (бездействия) лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, постановления о прекращении производства по делу об административном правонарушении, либо постановления о возбуджении уголовного дела;



8) смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу.

При наступлении хотя бы одного из этих обстоятельств производство по делу не может быть начато, а уже начатое производство подлежит прекращению.

**Доказательства по делу** (глава 26 КоАП РФ) – это любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными КоАП РФ, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами. Не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, полученных с нарушением закона, в том числе доказательств, полученных при проведении проверки в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

**Мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях** называются процессуальные действия, осуществляемые уполномоченными на то лицами в процессе возбуждения и рассмотрения дел об административных правонарушениях. Эти меры применяются в целях пресечения административного правонарушения; установления личности нарушителя; составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения; обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Мерами обеспечения производства по делу являются доставление; административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; медицинское освидетельствование на состояние опьянения; задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; привод; временный запрет деятельности; залог за арестованное судно; помещение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ в форме принудительного выдворения за пределы РФ, в специальные учреждения, предусмотренные законом.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях всегда облечены в процессуальные рамки и являются процессуальными действиями уполномоченных субъектов. Процессуальный порядок осуществления каждой из этих мер определен соответствующими статьями главы 27 КоАП РФ.

**Структура производства** — это совокупность стадий и этапов производства, она включает:

1. *Стадия возбуждения дела об административном правонарушении* (глава 28 КоАП РФ):

1) возбуждение дела об административном правонарушении;

2) установление фактических обстоятельств дела, проведение административного расследования (в необходимых случаях);

3) процессуальное оформление результатов расследования;

4) направление дела для рассмотрения по подведом-

ственности.

2. *Рассмотрение дела об административном правонарушении* (глава 29 КоАП РФ):

1) подготовка дела к рассмотрению и слушанию;

2) анализ обстоятельств дела, собранных материалов по делу;

3) принятие решения по делу;

4) доведение решения до сведения заинтересованных лиц.

3. *Переход постановления по делу об административном правонарушении* (глава 30 КоАП РФ):

1) обжалование, опротестование постановления по делу;

2) рассмотрение жалобы;

3) принятие решения по жалобе;

4) реализация решения.

4. *Исполнение постановления по делу об административном правонарушении* (главы 31, 32 КоАП РФ):

1) обращение постановления к исполнению;

2) непосредственное исполнение постановления по делу.

### 13.2. Субъекты производства по делам об административных правонарушениях

Производство складывается из действий определенных органов и лиц. Назначение и роль, содержание и объем полномочий, формы и методы участия органов (должностных лиц), граждан и организаций в деле различны.

**Виды участия производств:**

1) *комететентные органы и должностные лица*, наделенные правом принимать властные акты, составлять правовые документы, определяющие движение и судьбу административного дела (судьи, должностные лица ОВД, таможенные органы и т. д. — глава 23 КоАП РФ);

2) *субъекты, имеющие личную заинтересованность* в исходе административного дела (лицо, в отношении которого ведется производство по делу об

административном правонарушении; потерпевший; законные представители физического и юридического лица; защитник и представитель — ст. 25.1–25.5 КоАП РФ);

3) *субъекты, содействующие производству по делу об административном правонарушении*, помогают в осуществлении производства по делу (свидетель, понятой, специалист, эксперт, переводчик — ст. 25.6–25.10 КоАП РФ).

Особое место в деле занимает *прокурор* (ст. 25.11, 28.4 КоАП РФ). Он в пределах своих полномочий вправе возбуждать производство по делу об административном правонарушении; участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела; приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия. Прокурор не является субъектом рассмотрения дела об административном правонарушении.

### 13.3. Возбуждение дела об административном правонарушении

**Возбуждение дела об административном правонарушении** (глава 28 КоАП РФ) — начальная стадия производства, которая представляет собой комплекс процессуальных действий, направленных на установление обстоятельств правонарушения, их фиксацию и квалификацию, а также определение подведомственности рассмотрения дела.

*Значение стадии* состоит в создании предпосылок для объективного и быстрого рассмотрения дела, применения к виновным предусмотренных законом мер воздействия.

Информация о совершаемом или совершенном правонарушении может поступать из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений, физических, юридических лиц и СМИ. *Поводом* к возбуждению дела также служит непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения и др. (ст. 28.1 КоАП РФ). *Основанием* для возбуждения дела является наличие хотя бы одного из перечисленных в ч. 1, 1.1, 1.3 ст. 28.1 поводов и достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

На данной стадии в случаях, предусмотренных КоАП РФ, проводится административное расследование (ст. 28.7).

Итоговым документом стадии является *протокол об административном правонарушении*, который является процессуальным документом, фиксирующим факт совершения соответствующего правонаруше-

ния и иные обстоятельства, имеющие значение для дела (ст. 28.2–28.6 КоАП РФ).  
Статья заканчивается направлением материалов дела для рассмотрения по подведомственности — ст. 28.8 КоАП РФ.

#### 13.4. Рассмотрение дела об административном правонарушении

**Рассмотрение дела об административном правонарушении** (глава 29 КоАП РФ) — главная, центральная стадия производства, на которой дело разрешается по существу, принимается акт, в котором комитетный орган официально признает лицо виновным (невинным) в совершении административного правонарушения и определяет меру государственного воздействия.

На данной стадии большое значение имеет правильное определение *подведомственности дела* (какой конкретно орган или должностное лицо должны рассматривать дело):

1) *предметная* (глава 23 КоАП РФ) — уполномоченный орган определяется в зависимости от того, правонарушение какого вида совершено (нарушение трудового законодательства — федеральная инспекция труда, правила пожарной безопасности — органы государственного пожарного надзора и т. д.);

2) *территориальная* (ст. 29.5 КоАП РФ) — определяет, какой конкретно орган данного вида должен рассматривать дело. По общему правилу дело об административном правонарушении рассматривается по месту его совершения. По ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, дело может быть рассмотрено по месту жительства данного лица. Исключения предусмотрены в ч. 1.1, 1.2, 2–6 ст. 29.5 КоАП РФ.

По общему правилу дело об административном правонарушении должно быть рассмотрено *в течение пятидесяти дней* со дня получения соответствующим органом или должностным лицом протокола об административном правонарушении и других материалов дела, *в течение двух месяцев*, если дело рассматривается судьей. Возможно продление срока рассмотрения дела не более чем на один месяц в случае поступления ходатайств от участников производства по делу об административном правонарушении либо в случае необходимости в дополнительном выяснении обстоятельств дела. Иные сроки рассмотрения дела об административном правонарушении предусмотрены в ч. 3–5 ст. 29.6 КоАП РФ.

По результатам рассмотрения дела выносятся *постановления* либо о назначении административного наказания, либо о прекращении производства по делу об административном правонарушении, а также может быть вынесено определение (ст. 29.9–29.12 КоАП РФ). Постановление по делу об административном правонарушении обжалывается немедленно по окончании рассмотрения дела (ст. 29.11 КоАП РФ).

### **13.5. Пересмотр постановления по делу об административном правонарушении**

**Пересмотр постановления по делу** (глава 30 КоАП РФ) является факультативной (необязательной) стадией производства, которая включает право обжалования и опротестования вынесенного по делу решения.

Данное право относится к специальному праву жалобы, поэтому *круг субъектов*, наделенных этим правом, ограничен. Постановления по делу об административном правонарушении могут обжаловать лицо, в отношении которого ведется производство по делу; потерпевший; законные представители физического или юридического лица; защитник и представитель; Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей. Опротестование постановления по делу об административном правонарушении осуществляется прокурором.

*Срок для подачи* жалобы или протеста составляет десять суток со дня вручения или получения лицом копии постановления. Жалобы на постановления по делам о нарушении избирательных прав граждан могут быть поданы в пятидневный срок со дня вручения или получения копий постановлений.

*Срок рассмотрения жалобы* органом или должностным лицом составляет десять дней со дня ее поступления со всеми материалами дела, судом — два месяца со дня ее поступления. Исключения предусмотрены в ч. 2—4 ст. 30.5 КоАП РФ.

*Виды решений* по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении названы в ст. 30.7 КоАП РФ. Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается немедленно после его вынесения.

### **13.6. Исполнение постановления по делу об административном правонарушении**

**Исполнение постановления по делу** (главы 31, 32 КоАП РФ) — это заключительная стадия производства по делам об административных правонарушениях, суть которой состоит в практической реализации назначенного административного наказания.

Постановление по делу об административном правонарушении *обязательно для исполнения* всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами, их объединениями, юридическими лицами.

Постановление по делу об административном правонарушении подлежит исполнению с момента его *вступления в законную силу*:

1) после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано;

2) после истечения срока, установленного для обжалования решения по жалобе, протесту, если указанное решение не было обжаловано или опротестовано, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление;

3) немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Обращение постановление по делу об административном правонарушении к исполнению возлагается на судью, орган, должностное лицо, вынесший постановление. Постановление по делу об административном правонарушении приводится в исполнение уполномоченными на то органом, должностным лицом в порядке, установленном КоАП РФ и другими нормативными правовыми актами. Порядок исполнения отдельных видов административных наказаний регламентирован главой 32 КоАП РФ.

КоАП РФ предусматривает возможность исполнения наказания *отсрочку, рассрочку, приостановку* исполнения постановления о назначении наказания (ст. 31.5, 35.6).

Установлены *сроки давности исполнения* о назначении наказания. Постановление о назначении о нарушении не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было приведено в исполнение в течение двух лет со дня его вступления в законную силу.

Постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение произведено полностью, с отметкой об исполнении административного наказания возвращается органом, должностным лицом, приводившим постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление.

## Лекция 14

### Законность в государственном управлении

14.1. Понятие законности в государственном управлении.

14.2. Способы обеспечения законности в государственном управлении.

#### 14.1. Понятие законности в государственном управлении

В ст. 15 Конституции РФ говорится, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Таким образом, законность является одним из важнейших принципов государственного управления.

**Законность в государственном управлении** – это точное и единообразное понимание и исполнение Конституции РФ, законов и иных нормативных правовых актов всеми органами исполнительной власти и должностными лицами, а также лицами, к которым обращены требования субъектов управления. Законность выражается в обязанности каждого субъекта управления действовать строго в пределах своей компетенции, а также в соответствии законодательству любых актов управления (*Л. Л. Попов*).

*Общие черты законности* заключаются в следующем:

- 1) является принципом организации и деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, общественных объединений и граждан;
- 2) выступает обязательным требованием к деятельности субъектов государственного управления;
- 3) основывается на действующем российском законодательстве;
- 4) представляет собой режим должного поведения физических лиц и коллективных субъектов в сфере государственного управления (*Н. В. Макарейко*).

Законность включает *ряд принципов*: верховенство закона; равенство перед законом; реальность законности; единство законности; всеобщность и непререкаемость законности; гарантированность прав и свобод личности; неотвратимость ответственности за нарушения законности; недопустимость противопоставления законности и целесообразности.

#### 14.2. Способы обеспечения законности в государственном управлении

Обеспечение законности в сфере государственного управления предполагает деятельность специально уполномоченных субъектов, граждан, организаций по недопущению в деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти нарушений требований нормативных правовых актов, предупреждение правонарушений, выявление причин и условий, их порождающих, привлечение к ответственности лиц, виновных в нарушении законности.

**Способы обеспечения законности** — совокупность юридических, организационных приемов и форм деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, их должностных лиц, граждан, общественных объединений по поддержанию и укреплению законности в сфере государственного управления (*Н. В. Макаренко*).

Основными способами обеспечения законности являются государственный контроль и государственный надзор.

**Государственный контроль** — деятельность специально уполномоченных государственных органов и их должностных лиц по надолжению функций исполнения подконтрольного объекта с целью установления его деятельности нарушениями законности и целесообразности.

**Общественный государственный контроль:**

- 1) деятельность осуществляется специально уполномоченными органами и должностными лицами в пределах их компетенции;
- 2) контрольные и подконтрольные органы, как правило, находятся в отношениях организации подчиненности;
- 3) состоит в проведении уполномоченными органами и должностными лицами специальных проверок, поисковых действий с целью выявления нарушения законности, предупреждения правонарушений и недопущения наступления вредных последствий от правонарушения деятельности объекта контроля, а также имеют полномочия по выявлению причин и условий, способствующих совершению правонарушений; подконтрольный объект проверяется как с точки зрения законности, так и с точки зрения целесообразности и легальности;
- 4) по результатам контрольных мероприятий органы вправе применять меры дисциплинарной и материально-правовой ответственности; контрольные мероприятия осуществляются органами и иными субъектами административного регулирования режима функционирования подконтрольного объекта;
- 5) по результатам контрольных мероприятий органы вправе применять меры дисциплинарной и материально-правовой ответственности; контрольные мероприятия осуществляются по конкретному объекту (специальный) или по конкретному вопросу, например, мер, финансовый, санитарный, экологический и др.); по своей направленности: внешний (осуществляется в отношении объектов, непосредственно подчиненных контролирующему органу) и внутренний (осуществляется в пределах системы данного органа и подчиненной власти или иного органа); в зависимости от стадии осуществления деятельности: превентивный, текущий, последующий; в зависимости от времени режима контроля (периодический); по субъектам: контроль Президента РФ, контроль органов представительной (законодательной) власти и контроль органов исполнительной власти; и др.



**Государственный надзор** — деятельность специальных государственных органов и их должностных лиц по систематическому наблюдению за точным и неуклонным соблюдением законов, иных нормативных правовых актов, осуществляемая по подведомственным данным органам вопросам в отношении неподчиненных им юридических и физических лиц (*Н. В. Макарейко*).

***Особенности государственного надзора:***

1) деятельность специально уполномоченных органов и должностных лиц (например, функцию надзора в установленной сфере деятельности выполняют федеральные службы, государственные инспекции субъекта Федерации);

2) органы надзора и поднадзорные органы не находятся в отношениях организационной подчиненности; надзор может распространяться как на определенный (персонифицированный), так и на неопределенный круг объектов;

3) поднадзорный объект проверяется исключительно с точки зрения законности деятельности;

4) состоит в проведении уполномоченными органами и должностными лицами проверок соблюдения объектами надзора специальных норм и правил, осуществления постоянного наблюдения за объектом, а также реагирование на заявления и жалобы граждан и других субъектов;

5) по результатам надзорных мероприятий органы вправе применять различные меры административного принуждения (например, выдача предписаний об устранении нарушений закона) и административной ответственности.

***Виды государственного надзора:*** административный (вид деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц по систематическому наблюдению за точным и единообразным соблюдением, исполнением и применением юридическими и физическими лицами специальных норм и правил в той или иной сфере государственного управления) и прокурорский (деятельность органов и должностных лиц прокуратуры РФ по надзору за исполнением Конституции РФ и законов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов).

Среди способов обеспечения законности выделяют также судебный контроль, общественный контроль, обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц и др.



## БИБЛИОГРАФИЯ

### Основная литература ко всему курсу

- Агапов А. Б.* Административное право: учебник для бакалавров. М., 2014.
- Алехин А. П., Кармолицкий А. А.* Административное право России. В 2-х томах. М.: Зерцало-М, 2013.
- Бахрах Д. Н.* Административное право России. М., 2011.
- Конин Н. М.* Административное право России. М.: Проспект, 2014.
- Копытов Ю. А.* Административное право: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2013.
- Мигачев Ю. И.* Административное право России: учебник. М.: Проспект, 2011.
- Попов Л. Л.* Административное право РФ. М.: РГ-Пресс, 2014.
- Росинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право. М., 2010.
- Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право. М.: Юридический центр Пресс, 2008.
- Стахов А. И.* Административное право России: учебник для бакалавров. М.: Юрайт, 2014.

**Список использованной литературы**

*Алехин А. П., Кармолуцкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право РФ. М., 1999.

*Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления. М., 1997.

*Бахрах Д. Н., Росинский В. В., Старилов Ю. Н.* Административное право: учебник для вузов. М.: Норма, 2008.

*Бельский К. С.* Феноменология административного права. Смоленск, 1995. См. также: *Бельский К. С.* О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5–11; *Бельский К. С.* К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. № 11. С. 14; *Бельский К. С.* О предмете и системе науки административного права // Государство и право. 1998. № 10. С. 18.

*Горобов В. И.* О новых подходах к институтам административного права // Государство и право. 1998. № 8. С. 28.

*Ежов Ю. А.* Административная реформа в Российской Федерации // Современный юрист. 2014. № 1. С. 7–19.

*Курин А. В., Побескумова Н. И.* Актуальные проблемы административной реформы // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 67–71.

*Макареико Н. В.* Административное право: конспект лекций. М.: Высшее образование, 2009.

*Манохин В. М.* Служба и служащий в РФ: правовое регулирование. М., 1997.

*Петров Г. М.* Поощрение в государственном управлении. Ярославль, 1993.

*Понов Л. Л., Мизгачев Ю. И., Тухомцев С. В.* Административное право России: учебник. М.: Проспект, 2010.

*Салтеева Н. Г.* Административный процесс в СССР. М., 1964.

Советское административное право. М., 1959.

*Сорокин В. Д.* Административно-процессуальное право. СПб., 2004.

*Старилов Ю. Н.* Служебное право. М., 1996.

## Содержание

<b>Предисловие</b> .....	3
<b>Лекция 1. Государственное управление как объект административно-правового регулирования</b> .....	5
1.1. Социальное управление: понятие, особенности, виды .....	5
1.2. Понятие и признаки государственного управления .....	6
1.3. Принципы и функции государственного управления .....	7
1.4. Административная реформа: цели, задачи, основные направления реализации реформы .....	7
<b>Лекция 2. Административное право как отрасль права</b> .....	9
2.1. История возникновения и развития административного права .....	9
2.2. Предмет административного права .....	10
2.3. Метод административного права .....	11
2.4. Система административного права .....	13
2.5. Соотношение административного права с другими отраслями .....	13
2.6. Источники административного права: понятие, особенности, виды .....	15
<b>Лекция 3. Нормы административного права</b> .....	17
3.1. Понятие, признаки, структура административно-правовой нормы .....	17
3.2. Классификация административно-правовых норм .....	18
3.3. Понятие, особенности, виды поощрительных норм .....	19
3.4. Способы реализации административно-правовых норм .....	20
<b>Лекция 4. Административно-правовые отношения</b> .....	21
4.1. Понятие и признаки административно-правовых отношений .....	21
4.2. Классификация административно-правовых отношений .....	22
4.3. Структура административно-правовых отношений .....	22
4.4. Юридические факты в административном праве .....	23
<b>Лекция 5. Граждане как субъекты административного права</b> .....	25
5.1. Общий административно-правовой статус граждан .....	25
5.2. Административная правосубъектность .....	26
5.3. Специальные административно-правовые статусы граждан .....	27
5.4. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства .....	29
5.5. Право граждан на обращение в органы государственной власти .....	29
5.6. Жалоба как разновидность обращений в органы государственной власти .....	32
<b>Лекция 6. Органы исполнительной власти как субъекты административного права</b> .....	37
6.1. Понятие, признаки и правовой статус органов исполнительной власти .....	37
6.2. Классификация органов исполнительной власти .....	38

6.3. Президент РФ как субъект административного права	39
6.4. Правительство РФ	40
6.5. Система федеральных органов исполнительной власти	41
6.6. Органы исполнительной власти субъектов РФ	43
<b>Лекция 7. Государственные служащие как субъекты административного права</b>	47
7.1. Понятие, признаки и принципы государственной службы	47
7.2. Система государственной службы РФ	50
7.3. Понятие и признаки государственных гражданских служащих	52
7.4. Правовой статус государственных гражданских служащих	54
7.5. Порядок прохождения государственной гражданской службы	58
<b>Лекция 8. Формы государственного управления</b>	63
8.1. Понятие и виды форм государственного управления	63
8.2. Акт управления как основная форма государственного управления	64
8.3. Административный договор как форма государственного управления	66
<b>Лекция 9. Методы государственного управления</b>	69
9.1. Понятие, признаки и виды методов государственного управления	69
9.2. Убеждение и поощрение как методы государственного управления	69
9.3. Особенности и формы метода стимулирования управления	70
<b>Лекция 10. Принуждение по административному праву</b>	71
10.1. Понятие и признаки административного принуждения	73
10.2. Классификация мер административного принуждения	74
10.3. Общая характеристика административно-предупредительных мер	75
10.4. Дисциплинарное принуждение по административному праву	76
<b>Лекция 11. Административная ответственность</b>	79
11.1. Понятие, признаки и принципы административной ответственности	79
11.2. Нормативное основание административной ответственности	79
11.3. Понятие и признаки административного правонарушения	81
11.4. Состав административного правонарушения	83
11.5. Понятие и виды административных наказаний	84
11.6. Порядок назначения административного наказания	86
11.7. Административная ответственность юридических лиц	88
<b>Лекция 12. Административный процесс</b>	91
12.1. Понятие, признаки и принципы административного процесса	91
12.2. Субъекты административного процесса	92
12.3. Структура административного процесса	93

<b>Лекция 13. Производство по делам об административных правонарушениях</b> .....	95
13.1. Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях .....	95
13.2. Субъекты производства по делам об административных правонарушениях .....	98
13.3. Возбуждение дела об административном правонарушении .....	99
13.4. Рассмотрение дела об административном правонарушении .....	100
13.5. Пересмотр постановления по делу об административном правонарушении .....	101
13.6. Исполнение постановления по делу об административном правонарушении .....	101
<b>Лекция 14. Законность в государственном управлении</b> .....	103
14.1. Понятие законности в государственном управлении . . . .	103
14.2. Способы обеспечения законности в государственном управлении .....	103
<b>Библиография</b> .....	107
Основная литература ко всему курсу .....	107
Список использованной литературы .....	108