



# Административное право

СКИФ



Кафедра «Теория и история государства и  
права»

**Лекционный курс**

**Алексеева М.В.**

## Аннотация

Лекционный курс предназначен для студентов очной и заочной форм обучения по направлению подготовки 40.03.01. Раскрывает основные положения и специфику правового регулирования административных правоотношений.

## Автор



## Алексеева Марина Владимировна

кандидат юридических наук

Сфера научных интересов — информационная деятельность в системе государственного управления

СОДЕРЖАНИЕ

|   |            |
|---|------------|
| <b>ЛЕКЦИЯ №1 Административное право как отрасль права как наука и ее место в системе отраслей права .....</b>           | <b>4</b>   |
| <b>ЛЕКЦИЯ № 2 Административно-правовое регулирование, принципы. Административного права, его нормы и отношения.....</b> | <b>13</b>  |
| <b>ЛЕКЦИЯ № 3 Управление, государственное управление и исполнительная власть .....</b>                                  | <b>24</b>  |
| <b>ЛЕКЦИЯ № 4 Субъекты административного права .....</b>  | <b>47</b>  |
| <b>ЛЕКЦИЯ № 5 Административно-правовой статус органов исполнительной власти .....</b>                                   | <b>68</b>  |
| <b>ЛЕКЦИЯ № 6 Государственные служащие как субъекты административного права .....</b>                                   | <b>98</b>  |
| <b>ЛЕКЦИЯ № 7 Предприятия, учреждения и организации как субъекты административного права .....</b>                      | <b>106</b> |
| <b>ЛЕКЦИЯ № 8 Формы государственного управления. Правовые акты управления .....</b>                                     | <b>113</b> |
| <b>ЛЕКЦИЯ № 9 Административное принуждение .....</b>  | <b>124</b> |
| <b>ЛЕКЦИЯ № 10 Административное правонарушение и административная ответственность .....</b>                             | <b>130</b> |
| <b>ЛЕКЦИЯ № 11 Административно-процессуальное право.....</b>  | <b>148</b> |

## ЛЕКЦИЯ №1 Административное право как отрасль права как наука и ее место в системе отраслей права

### 1.1 Понятие административного права

Административное право можно понимать в тройном смысле: а) как отрасль российской правовой системы; б) как правовую (юридическую) науку; в) как учебную дисциплину.

Отрасли права отличаются друг от друга прежде всего тем, какой вид общественных отношений они регулируют. Особенности этих общественных отношений и определяют предмет правового регулирования.

**Административное право** - это отрасль российской правовой системы, нормы которой регулируют общественные отношения, складывающиеся в процессе организации и деятельности системы исполнительной власти.

Предмет любой отрасли права - это общественные отношения, которые регулируются ее нормами. Административное право регулирует общественные отношения, связанные с государственно-управленческой деятельностью. Изначально латинский термин означает управление, руководство (чем-либо, кем-либо). В самом общем виде административное право можно определить как *управленческое право*.

**Управление** означает руководство чем-либо или кем-либо. Оно осуществляется в организованных системах любой природы в целях обеспечения должной организации системы и необходимого режима ее функционирования, а в конечном счете - достижения задач, стоящих перед системой. Управление осуществляется в технических, биологических и социальных системах.

Несмотря на многие коренные различия технических, биологических и социальных систем, механизм управления этими системами одинаков и связан с определенным воздействием **управляющего субъекта (субъекта управления) на управляемый объект (объект управления)**. Управление будет реально только тогда когда объект подчиняется субъекту (либо добровольно, либо принудительно).

## Административное право

Наиболее сложным видом управления является управление социальными системами.

Под **социальным управлением** (управлением социальными системами) **понимается воздействие на общность людей в целях упорядочения общества, его совершенствования и развития, достижения стоящих перед людьми задач.** Объективная необходимость в социальном управлении обусловлена общественным характером существования людей: их труда, иных отношений, общения, взаимодействия.

### **Признаки социального управления:**

1. Социальное управление необходимо всегда, когда осуществляется **совместная деятельность людей**, для обеспечения ее координации и регулирования, согласованности индивидуальных действий.

2. Действия человека носят сознательный характер. Существенным признаком социального управления – это воздействие на волю. Отсюда объектом социального управления является **поведение** участников коллективной деятельности людей, взаимоотношения между ними.

3. Управление возможно как по вертикали, так и по горизонтали.

Процесс социального управления состоит из ряда стадий, которыми являются: формулирование целей и постановка задач управления; выработка и принятие управленческого решения; организация исполнения этого решения; контроль за претворением в жизнь управленческого решения.

**Социальное управление подразделяется на государственное управление и негосударственное управление.**

Негосударственное управление осуществляется органами местного самоуправления, администрацией негосударственных организаций и общественными объединениями граждан.

В курсе административного права основное внимание уделяется государственному управлению.

Под **государственным управлением** в широком смысле слова **понимается управление делами государства, всеми его органами по достижению целей, стоящих перед государством.**

## Административное право

Субъектами государственного управления являются органы государственной власти, другие государственные органы, должностные лица, наделенные государственно-властными полномочиями. Однако опыт свидетельствует, что эффективно управлять государством невозможно без включения в процесс управления органов местного самоуправления, которые в соответствии с положениями Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти.

### 1.2 Предмет административного права

*Предметом административного права является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности органов и должностных лиц, осуществляющих исполнительную и распорядительную деятельность. Другими словами, предмет административного права - это совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности системы исполнительной власти.*

При этом административное право включает две группы общественных отношений управленческого характера.

**Первая группа - это отношения, связанные с реализацией функций исполнительной власти,** т.е. управленческой деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти и исполнительными органами в рамках местного самоуправления.

**Вторая группа** общественных отношений **связана с осуществлением внутриорганизационной деятельности администраций** предприятий, учреждений, иных организаций, в том числе общественных объединений. Однако административное право не регулирует отношения между гражданами, между гражданами и общественными объединениями, между общественными объединениями друг с другом, так как в этих отношениях не участвуют органы исполнительной власти и их должностные лица.

Административное право как понятие многогранно и рассматривается в трех проявлениях: как отрасль права в системе национального права, т.е. как система административно-правовых норм, действующих на территории Российской Федерации; как наука, изучающая административные отношения и формирующая на их основе знания о принципах, нормах и институтах;

## Административное право

осуществление исполнительной власти как учебная дисциплина, основанная на данных науки и практики.

Нормы административного права регулируют статус и порядок образования органов исполнительной власти, иных органов государственного управления, их компетенцию и взаимоотношения с другими государственными органами, общественными объединениями и иными негосударственными формированиями, а также гражданами; определяют правовое положение физических и юридических лиц в сфере управления; устанавливают формы и методы государственного управления; регулируют порядок прохождения государственной службы в органах управления и других государственных органах, администрирование в учреждениях и организациях, определяют обязанности и права, а также правовое положение органов местного самоуправления, общественных объединений в сфере государственного управления; определяют способы обеспечения соблюдения законности в государственном управлении; регулируют управленческие отношения в социальной, культурной, политической и хозяйственных сферах, и многое другое.

Являясь составной частью российского права административное право тесно связано со всеми отраслями права, т.к. частично совместно регулирует общественные отношения, как то: с конституционным правом регулирует общественные отношения, складывающиеся в сфере государственного устройства, взаимоотношения личности и государства, вопросы организации государственной власти и ее осуществления на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; с финансовым правом регулирует общественные отношения в сфере финансовой деятельности государства; а также возникающие в процессе аккумуляции и распределения денежных средств, составляющих денежные фонды государства, определяя компетенцию финансовых и налоговых органов и регламентируя порядок их организации и деятельности, с гражданским правом регулирует общественные отношения имущественного характера в сфере полномочий исполнительной власти и ее должностных лиц; с трудовым правом – отношения, возникающие в процессе труда государственных служащих и иные вопросы, связанные с охраной труда и соблюдением законодательства о труде; с уголовным правом в сфере борьбы с правонарушениями и т.д., и т.п.

## Административное право

Место административного права в системе Российского права определяется характером и важностью регулируемых им общественных отношений. Его специфика и отличие от других отраслей права состоят в том, что оно регулирует, прежде всего, управленческие отношения, складывающиеся в сфере управления и исполнительной деятельности государства в лице его органов. В то же время административное право является юридической наукой, представляющей собой систему научных взглядов и представлений, знаний и теоретических положений об отрасли административного права и предмете его регулирования.

### 1.3 Методы административного права

Если предмет любой отрасли права отвечает на вопрос «что (т. е. какие общественные отношения) она регулирует», то метод отвечает на вопрос «как, каким способом осуществляется это регулирование».

Правовое регулирование в любой отрасли права происходит в результате сочетания таких правовых средств, как запрет, предписание, дозволение.

**ЗАПРЕТ** - это запрещение совершения определенных действий под страхом наказания.

**ПРЕДПИСАНИЕ** - это установление определенного порядка действий.

**ДОЗВОЛЕНИЕ** - это предоставление участнику правовых отношений возможности по своему усмотрению совершать или не совершать определенные действия.

Рассматривая методы административного права, надо учитывать, что управление, как правило, предполагает неравенство субъектов, подчинение одного другому. Поэтому основным методом административного права является императивный метод, т.е. метод власти - подчинения, прямого распорядительства.

Кроме указанного метода административное право регулирует общественные отношения и другими методами, а именно:

- методом рекомендации (в этом случае управляющее воздействие со стороны субъекта управления достигается путем принятия решения, имеющего для объекта управления не обязательный, а рекомендательный

## Административное право

характер). Например, орган исполнительной власти субъекта РФ принимает решение, направленное на улучшение той или иной деятельности администраций районов, находящихся на его территории (исполнительных органов местного самоуправления).

- методом согласования (в этом случае регулируются отношения между субъектами управления, не находящимися между собой в подчинении). Например, происходит Согласование действий органов Федеральной службы безопасности РФ и Министерства внутренних дел РФ по вопросам борьбы с организованной преступностью;

- диспозитивным методом (в этом случае не подчиненные друг другу субъекты управления договариваются о своих взаимоотношениях при решении какой-либо общей управленческой проблемы). Например, заключается административно-правовой договор между администрациями двух или нескольких субъектов РФ по вопросу, имеющему значение для всех договаривающихся сторон.

### **К сути административно-правового регулирования относится:**

- установление определенного порядка действий (предписание к действию: административное взыскание должно быть наложено не позднее двух месяцев со дня совершения проступка и превышение данного срока не позволяет применить к виновному меры административной ответственности);

- запрещение определенных действий (под страхом применения мер ответственности);

- предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения;

- предоставление возможности действовать или не действовать по своему усмотрению.

## **1.4 Система административного права**

С общетеоретических позиций система любой отрасли права представлена следующей конструкцией: отрасль права – подотрасли – правовые институты – правовые нормы.

## Административное право

Система административного права – это совокупность взаимосвязанных административно-правовых институтов и норм.

Административно-правовой институт есть совокупность относительно обособленных административно-правовых норм, регулирующих качественно однородную группу управленческих отношений.

Нормы административного права традиционно подразделяются на нормы Общей и Особенной частей. Это деление легло в основу построения административного права как учебной дисциплины.

**В Общей части** сгруппированы административно-правовые нормы по наиболее основным, обобщающим проблемам, относящимся ко всей системе государственного управления.

Схема Общей части административного права может быть представлена в следующем виде:

1. Нормы и институты, закрепляющие принципы государственного управления.
2. Нормы и институты, регулирующие административно-правовой статус граждан (физических лиц).
3. Нормы, определяющие порядок организации и административно-правовой статус органов исполнительной власти (государственного управления), а также иных субъектов управления.
4. Нормы, регулирующие государственную службу и определяющие правовой статус государственных служащих.
5. Нормы, упорядочивающие административно-правовые статусы негосударственных организаций, их представителей.
6. Нормы, определяющие формы и методы государственного управления.
7. Нормы, регулирующие административно-юрисдикционную деятельность.
8. Нормы, обеспечивающие законность управления.

## Административное право

Административно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в отдельных отраслях государственного управления, составляют **Особенную часть** административного права. В свою очередь, она состоит из трех блоков:

- Управление экономикой (промышленностью, сельским хозяйством, строительством и жилищно-коммунальным хозяйством, транспортным комплексом, связью, использованием и охраной природных ресурсов, торговлей, финансами и кредитом и др.).
- Управление социально-культурной сферой (образованием, наукой, культурой, здравоохранением, в области труда и социального развития и др.).
- Управление административно-политической сферой (обороной, безопасностью, внутренними делами, иностранными делами, юстицией и др.).

### 1.5 Источники административного права. Понятие и виды.

Изучение и развитие любой отрасли права непосредственно приводит нас к такому понятию, как источники права.

Природа источников или форм права обстоятельно исследована в литературе по теории права. В указанной литературе выделяются наиболее типичные источники права: правовой обычай, нормативно-правовой акт, нормативные договоры, общие принципы права, судебный прецедент, идеи и доктрины, религиозные тексты, дефиниции.

Под источниками административного права в юридическом смысле понимаются формы выражения административно-правовых норм и правил, то есть те акты, в которых они содержатся. Многообразные административно-правовые отношения требуют их нормативного регулирования, именно этим обусловлено большое количество источников административного права.

Рассматривая систему нормативных актов – источников административного права, следует иметь в виду, что административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Это положение содержится в статье 72 Конституции РФ. Поэтому систему источников

## Административное право

административного права составляют нормативно-правовые акты, изданные органами государственной власти федерального уровня, а также республик, краев, областей, автономных округов, автономной области, городов Москвы и Санкт – Петербурга.

Однако необходимо учитывать, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить Конституции РФ, федеральным законам, и в случае противоречия между федеральными законами и иными актами, изданными в Российской Федерации, действует федеральный закон. Это положение законодательно закреплено в п.5 ст.76 Конституции РФ.

Виды источников административного права:

### **1. Международные акты.**

### **2. Законы Российской Федерации:**

- Конституция Российской Федерации;
- Акты Федерального Собрания (федеральные конституционные законы; федеральные законы: Основы законодательства, кодексы и др.; декларации. Постановления и другие акты Федерального Собрания Российской Федерации);

### **3. Подзаконные федеральные акты:**

- Указы, распоряжения Президента РФ;
- Постановления, распоряжения Правительства РФ;
- Приказы, распоряжения министерств и других центральных федеральных органов.

### **• Законы субъектов Федерации:**

- конституции, уставы субъектов Федерации;
- законы;

### **• Подзаконные акты субъектов Федерации:**

- Указы, распоряжения глав субъектов РФ;

## Административное право

- Постановления, распоряжения правительств (администраций) субъектов Федерации;
- Приказы, постановления органов исполнительной власти специальной компетенции субъектов Федерации, руководителей предприятия, учреждения субъектов Федерации;

### 6. Акты местного самоуправления.

## ЛЕКЦИЯ № 2 Административно-правовое регулирование, принципы. Административного права, его нормы и отношения

### 2.1 Механизм административно-правового регулирования. Принципы административного права

Механизмом административно-правового регулирования выступает совокупность административно-правовых средств, при помощи которых осуществляется регулирование общественных отношений, которые возникают по поводу правоотношений реализации исполнительной власти.

К элементам административно-правового регулирования относятся:

- принципы административного права;
- нормы административного права;
- акты официального толкования норм административного права;
- акты применения норм административного права
- административно-правовые отношения.

Принципами административного права являются основополагающие идеи и требования, лежащие в основе административного права и выражающие его сущность.

К числу основных принципов относятся:

**1. Принцип демократизма нормотворчества и реализации права** – в правотворчестве этот принцип проявляется в широком участии населения и общественных объединений в непосредственном (референдум) и опосредованном (через избранные ими органы власти) формировании норм

## Административное право

административного права. В реализации административного права он проявляется в степени подконтрольности, открытости правоприменительных органов гражданам, а также наличии общественного контроля.

**2. Принцип равенства граждан перед законом и правоприменителем** – все граждане независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств равны перед законом и субъектами правоприменительной деятельности.

**3. Принцип взаимной ответственности государства и личности** – данный принцип говорит о том, что юридическую ответственность должна нести не только личность за нарушение норм административного права, но и государство в лице его органов и должностных лиц за нарушение (ненадлежащее исполнение) обязанностей перед личностью.

**4. Принцип федерализма** – это определение компетенции федеральных органов власти, органов власти субъектов Федерации, в установлении совместного ведения.

**5. Принцип гуманизма** – юридическое признание приоритета ценностей человека, его прав и свобод как критерия оценки общественных отношений.

**6. Принцип законности** – точная, строгая реализация требований законности, обращенных к специальным субъектам в правотворческой и правоприменительной деятельности.

**7. Принцип справедливости** – требование соответствия между поведением субъекта и юридическими последствиями за его результат.

В законодательстве существует два способа закрепления принципов административного права:

- во-первых, текстуальный, когда принцип непосредственно закреплен в конкретной статье закона,
- во-вторых, смысловой, когда принцип вытекает из анализа содержания нормативного акта.

## 2.2 Понятие и виды административно-правовых норм

Любая отрасль права состоит из юридических норм.

**Норма** - это общеобязательное правило поведения, представляющее образец (эталон), которым нужно руководствоваться при осуществлении тех или иных общественных отношений.

Нормы издаются субъектами нормотворческой деятельности, к которым относятся органы государственной власти, в частности органы исполнительной власти, другие государственные органы, органы местного самоуправления, администрация организаций.

Нормам административного права (административно-правовым нормам) присущи все основные качества норм, составляющих правовую систему Российской Федерации.

Вместе с тем административно-правовые нормы несут отпечаток общественных отношений, которые составляют именно предмет административного права, т.е. отношений, возникающих в процессе осуществления исполнительных и распорядительных полномочий.

Можно сказать, что **административно-правовые нормы** - это установленные государством или иными правомочными субъектами правила поведения, регулирующие общественные отношения в сфере исполнительной и распорядительной деятельности.

Нормы административного права регулируют широкий круг общественных отношений. Они регламентируют порядок деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Административно-правовые нормы определяют права и обязанности служащих государственных и муниципальных органов. С помощью этих норм устанавливаются административно-правовой статус граждан, их права и обязанности в сфере государственного управления, механизм и порядок защиты прав и свобод граждан от неправомерных действий и решений государственных органов и их должностных лиц. Существенная роль в системе норм административного права принадлежит нормам, регулирующим ответственность за совершение административных

## Административное право

правонарушений, дисциплинарную ответственность и многие другие общественные отношения.

### 2.3 Виды административно-правовых норм

1. **По методу воздействия на поведение субъектов** (по содержанию) административно-правовые нормы делятся на:

а) обязывающие нормы, которые содержат предписания субъектам правоотношений совершать в определенных условиях те или иные действия;

б) запрещающие нормы, которые устанавливают запрет на совершение тех или иных действий;

в) уполномочивающие нормы, в которых нет прямых предписаний и запретов, но отражается возможность субъекта административно-правовых отношений действовать с учетом требований нормы по своему усмотрению;

г) стимулирующие (или поощрительные) нормы, которые с помощью средств материального и морального воздействия обеспечивают должное поведение участников регулируемых общественных отношений.

2. **По форме предписания** административно-правовые нормы делятся на:

а) императивные (или категорические) нормы, подлежащие обязательному, безусловному исполнению;

б) рекомендательные нормы, которые не имеют обязательного характера, а направлены на совершенствование регулирования общественных отношений.

3. **По территории действия** административно-правовые нормы делятся на:

а) общефедеральные нормы, имеющие силу на всей территории России;

б) нормы субъекта Федерации, действующие на территории одного субъекта РФ;

## Административное право

в) местные нормы, содержащиеся в нормативных актах органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления и действующие на территории муниципального образования;

г) межтерриториальные, нормы, предназначенные для нескольких территориальных образований.

4. По сроку действия административно-правовые нормы делятся на:

а) временные (или срочные) нормы, которые рассчитаны на определенный, указанный в норме срок ее действия;

б) постоянные (или бессрочные) нормы, в которых такой срок не указан.

### 2.4 Способы реализации административно-правовых норм

Процесс практического претворения в жизнь субъектами административного права правил поведения, содержащихся в нормах, называется реализацией административно-правовых норм.

Существует четыре формы (способа) реализации норм административного права: соблюдение, исполнение, использование и применение.

**Соблюдение** - это пассивное поведение субъекта административного права. Оно характеризуется добровольным подчинением субъекта административно-правовых отношений требованиям норм, соблюдение норм - запретов. Например, гражданин, выполняя решение органа местного самоуправления, в позднее время не нарушает тишину и не создает тем самым неудобств для отдыхающих соседей.

**Исполнение** - это действия субъектов административно-правовых отношений по выполнению требований, установленных нормами, точное следование субъектов тем юридическим предписаниям, запретам или дозволением, которые содержатся в нормах. В отличие от соблюдения исполнение характеризуется активным, планомерным поведением субъекта.

Например, пассажир городского транспорта, выполняя правила пользования общественным транспортом, оплачивает свой проезд.

## Административное право

**Использование** состоит в добровольном совершении субъектами права действий, связанных с осуществлением субъективных прав в сфере управления (выбор предложенных вариантов поведения по своему усмотрению).

При использовании субъект сам принимает решение о том, воспользоваться или нет предоставленным ему субъективным правом. Например, гражданин сам решает, обжаловать ли ему действия должностного лица, нарушившие его права, или нет.

**Применение** - это особая форма реализации права, которая осуществляется только субъектами административного права, имеющими компетенцию на осуществление исполнительных функций. Применение административно-правовой нормы состоит в принятии на ее основе соответствующим органом исполнительной власти, или уполномоченным на то должностным лицом юридически властного решения. Практически применение осуществляется в виде издания в соответствии с нормой индивидуальных правовых актов.

Применение административно-правовых норм является прерогативой субъектов, осуществляющих исполнительные, административные функции. Граждане не имеют полномочий по применению административно-правовых норм.

## 2.5 Административно-правовые отношения, их классификация

Общественные отношения, урегулированные нормами права, называются правоотношениями. Соответственно **административно-правовые отношения** - это общественные отношения, урегулированные нормами административного права, т. е. отношения в сфере деятельности системы исполнительной власти.

Административно-правовые отношения, обладая основными признаками любого правоотношения, имеют свои специфические особенности. Административно-правовые отношения:

- 1) урегулированы нормами административного права;
- 2) возникают в сфере государственного управления и по сути представляют организационные отношения;

## Административное право

3) в отличие от иных правовых отношений (прежде всего, гражданско-правовых) являются властеотношениями, т.е. построенными на началах «власть-подчинение»;

4) могут возникать по инициативе любой из сторон, при этом в отличие, например, от гражданско-правовых отношений согласия или желания второй стороны не требуется;

5) характеризуются большим количеством субъектов, при этом одной из обязательных сторон (участников) административно-правовых отношений являются органы исполнительной власти (их должностные лица), обладающие властными полномочиями. Дело в том, что в административно-правовых отношениях прямо и непосредственно выражаются воля и интересы государства, публично-правовой, т.е. государственный, интерес. Эти отношения прямо связаны с обеспечением управленческих целей и задач государства.

Рассматривая особенности административно-правовых отношений, следует также указать, что между сторонами административно-правовых отношений возможны споры. Для разрешения этих споров установлен, как правило, административный, т.е. внесудебный, порядок, суть которого заключается в том, что исполнительный полномочный орган (должностное лицо) рассматривает спор и принимает по нему одностороннее юридически властное решение. При этом граждане и нижестоящие звенья системы исполнительной власти используют для разрешения спорных ситуаций институт административного обжалования. Законодательство в целях усиления гарантий законности рассмотрения административных споров нередко предусматривает также возможность их судебного разрешения.

Если для гражданско-правовых отношений характерна ответственность одной стороны перед другой, то для административно-правовых отношений установлен иной порядок. Нарушение одной из сторон такого правоотношения требований административно-правовой нормы не влечет ответственности одной стороны перед другой. Нарушение требований административно-правовой нормы квалифицируется как действие, направленное против публично-правового интереса, а ответственность наступает перед государством. Исполнительный полномочный орган (должностное лицо) самостоятельно и в одностороннем порядке воздействует на виновную сторону (будь то физическое или

## Административное право

юридическое лицо), применяя установленные меры административной или дисциплинарной ответственности.

Административные правоотношения (как и любые другие правоотношения) имеют следующие обязательные элементы: субъекты, объекты, содержание правоотношения, юридические факты.

**Субъекты административных правоотношений** - это те, кто вступает в эти отношения, другими словами, его участники. Административно-правовые отношения характеризуются большим числом их участников, но обязательной стороной всегда является официальный и полномочный субъект исполнительной власти (исполнительный орган, должностное лицо). Поэтому административно-правовые отношения не могут возникать между гражданами или негосударственными объединениями.

Необходимо различать понятия «субъект административного права» и «субъект административно-правовых отношений».

**Субъект административного права** может быть определен в нормах права рядовым (общим) образом, субъект же правоотношения всегда конкретен. Кроме того, субъект права может в течение длительного времени не вступать ни с кем в административные правоотношения, то есть не быть их субъектом.

Субъектами административно-правовых отношений, являются:

- граждане России;
- иностранные граждане и лица без гражданства;
- государственные органы, их структурные подразделения, предприятия, учреждения и иные государственные организации;
- общественные (негосударственные) объединения;
- служащие государственных органов и организаций, служащие общественных (негосударственных) объединений;
- представители общественных формирований, наделенные административными обязанностями и правами.

## Административное право

При этом необходимо различать момент наступления административной правосубъектности, то есть момент, с которого субъекты становятся элементами административно-правовых отношений:

- у граждан России правосубъектность возникает с момента рождения;
- у юридических лиц – с момента образования их в установленном порядке;
- у государственных и муниципальных служащих наступает с момента назначения их на должность.

**Общим объектом регулирования административно-правовых норм**, как и любых других правовых норм, являются общественные отношения, а непосредственным объектом – поведение субъектов. В каждом конкретном административно-правовом отношении его участники осуществляют те предоставленные им права и возложенные на них обязанности, которые связаны с объектом правоотношения. Таким образом, объект – это то, по поводу чего возникает правоотношение.

**Содержание административно-правового отношения** составляют субъективные права и юридические обязанности его участников, которые возникают у них в результате вступления в данные отношения. При этом права понимаются как мера юридически возможного, а обязанности - как мера юридически необходимого поведения. Права и обязанности участников административно-правовых отношений устанавливаются государством в нормативно-правовых актах.

**Юридические факты** - это конкретные жизненные обстоятельства, с которыми норма административного права связывает возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений. В качестве юридических фактов выступают: деяния и события. Деяние - это действие или бездействие.

**Действия** являются результатом активного волеизъявления субъекта. Они могут быть правомерными (что означает их полное соответствие требованиям административно-правовых норм), но могут быть и неправомерными (не соответствующими требованиям административно-правовых норм). Характерный пример правомерных действий субъекта

## Административное право

исполнительной власти - издание им в пределах своей компетенции правового акта, имеющего индивидуальный характер, т. е. относящегося (адресованного) к конкретному лицу. Прямое юридическое последствие его издания - возникновение, изменение или прекращение конкретного административно-правового отношения. Наиболее характерными для сферы государственного управления неправомерными действиями являются дисциплинарные проступки или административные правонарушения.

Неправомерным может быть также и бездействие, т. е. пассивное поведение субъектов, когда необходимо действовать (например, непринятие должностными лицами предприятия необходимых мер по обеспечению пожарной безопасности).

**События** - это обстоятельства, не зависящие от воли субъектов (например, стихийное бедствие, смерть и т. п.).

Административно-правовые отношения различны, многообразны по своему характеру, содержанию и направленности. Приведем их классификацию по некоторым критериям:

**По сущности управления** они подразделяются на: а) *основные административно-правовые отношения*, т. е. собственно властеотношения между соподчиненным субъектом и объектом управления. Это отношения между вышестоящими и нижестоящими органами исполнительной власти, между руководителями и подчиненными, между исполнительными органами (должностными лицами) и гражданами, несущими определенные административно-правовые обязанности;

б) *не основные административно-правовые отношения*, т. е. отношения между не соподчиненными сторонами управленческого процесса. Например, отношения двух равноправных органов исполнительной власти при подготовке совместного правового акта или решения взаимных управленческих вопросов.

**По содержанию норм административного права** административно-правовые отношения подразделяются на:

а) *материальные административно-правовые отношения*, т.е. возникающие на основе материальных норм административного права. Например, отношения по реализации субъективных прав и обязанностей;

## Административное право

б) *процессуальные административно-правовые отношения*, т. е. отношения в связи с разрешением конкретных дел, которые регулируются административно-процессуальными нормами. Например, отношения, возникающие при привлечении к административной ответственности, при рассмотрении заявлений, предложений и жалоб граждан органами управления и их должностными лицами.

**По характеру связей участников** административно-правовых отношений они подразделяются на:

а) *вертикальные административно-правовые отношения*, т. е. между соподчиненными сторонами отношений. При этом равенство сторон исключено. Например, вышестоящий орган по отношению к нижестоящему, орган исполнительной власти и гражданин и т. д.;

б) *горизонтальные административно-правовые отношения*, т. е. отношения равноправных субъектов управления. Например, отношения между несоподчиненными исполнительными органами, между государственными служащими одинакового должностного уровня и т. д.

**По характеру юридических фактов** административно-правовые отношения подразделяются на:

а) *административно-правовые отношения, порождаемые правомерными деяниями*. Например, поступление гражданина на государственную службу;

б) *административно-правовые отношения, порождаемые неправомерными деяниями*. Например, совершение лицом административного правонарушения;

в) *административно-правовые отношения, порождаемые событиями*. Например, призыв на военную службу в связи с объявлением войны и др.

## ЛЕКЦИЯ № 3

# Управление, государственное управление и исполнительная власть

### 3.1 Общее понятие управления

В соответствии с Конституцией РФ исполнительная власть, будучи составной частью государственной власти, осуществляется в Российской Федерации и в субъектах РФ. Органы местного самоуправления хотя и обладают административно-правовыми полномочиями, но не входят в систему государственной власти. Следовательно, под органами исполнительной власти понимаются органы, осуществляющие исполнительные функции только на федеральном уровне и уровне субъектов РФ.

**Орган исполнительной власти** — это государственное политическое учреждение, являющееся частью государственного аппарата и представляющее организованный коллектив людей, который, действуя от имени государства, обладает закрепленной за ним компетенцией по решению задач государства и общества, выполняет функции исполнительной власти в Российской Федерации и ее субъектах и наделен для этого государственно-властными полномочиями.

Место каждого органа исполнительной власти среди других органов, конкретное назначение в системе государственного управления, закрепленная за ним компетенция, характер государственно-властных полномочий и другие обстоятельства обуславливают его правосубъектность, т.е. правовое положение органа как субъекта административно-правовых отношений. К характеристикам, определяющим административно-правовой статус органа исполнительной власти, относятся: точное наименование органа; его положение в иерархии субъектов государственной власти, вопросы подчиненности и взаимоотношения с ними; цели, задачи и функции органа; порядок его образования, реорганизаций и упразднения; направления, формы и методы деятельности; структура органа; виды издаваемых им правовых актов и многое другое. При этом важнейшей составной частью административно-правового статуса органа исполнительной власти является его компетенция, т.е. совокупность юридически установленных прав и обязанностей (полномочий).

## Административное право

Таким образом, орган исполнительной власти обособлен юридически (имеет свою структуру, не входит в состав другой организации, его компетенция не производна от компетенции иного органа), функционально (осуществляет управленческие функции в определенной сфере жизни общества в соответствии с его компетенцией).

### **Отличительные особенности органов исполнительной власти:**

- самостоятельны в осуществлении исполнительной и распорядительной деятельности, в отношениях с субъектами представительной и судебной властей. В целях нормального функционирования государства органы исполнительной власти постоянно взаимодействуют с другими ветвями власти;
- обладают государственно-властными полномочиями строго в пределах установленной для них компетенции;
- их деятельность носит подзаконный характер;
- находятся на бюджетном финансировании.

Правосубъектность органа исполнительной власти возникает одновременно с его образованием и определением компетенции, а прекращается в связи с упразднением.

Образование, структура, порядок деятельности и компетенция органов исполнительной власти (их задачи, функции, права и обязанности, формы и методы деятельности) определены и закреплены в соответствующих законах, положениях и иных нормативных актах.

Органы исполнительной власти обладают следующими признаками:

- осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность;
- наделены оперативной самостоятельностью;
- имеют, как правило, постоянные штаты;
- образуются вышестоящими органами;
- подотчетны и подконтрольны вышестоящим органам исполнительной власти.

## Административное право

Административно-правовой статус органа исполнительной власти как статус коллективного субъекта состоит из следующих блоков:

целевой (включает нормы о целях, задачах, функциях, принципах деятельности);

организационно-структурный (включает в себя правовые предписания, регламентирующие: порядок образования, реорганизации и ликвидации; структуру; линейную и функциональную подчиненность);

компетенционный как совокупность властных полномочий и подведомственности (компетенция в области планирования, контроля и т.д.).

### 3.2 Система и виды органов исполнительной власти

Все органы исполнительной власти государства представляют собой единую систему. Система органов исполнительной власти — совокупность органов исполнительной власти и система их взаимоотношений, построенная на основе разграничения компетенции между ними.

**Система органов исполнительной власти** — это юридически упорядоченная, внутренне согласованная совокупность различных по своей организационно-правовой форме органов, соподчиненных на основе разделения между ними компетенции и образующих интегрированное единство в процессе реализации исполнительной власти на всей территории России. Эта система выступает как комплексное образование, имеющее свою вертикальную иерархическую структуру и горизонтальные уровни.

Ядром административно-правового статуса органа исполнительной власти является компетенция, выражающая меру власти, которой он наделен для выполнения своих задач. Компетенция представляет собой нормативно определенный объем прав и обязанностей в отношении установленного предмета ведения. Ее надо отличать от функций и задач: через функции определяются основные направления деятельности органа по достижению поставленных перед ним целей, а через компетенцию определяются пределы властных полномочий и предмета ведения при осуществлении возложенных на него функций. Различие компетенции между органами исполнительной власти происходит по объему прав и обязанностей.

## Административное право

Органы исполнительной власти разнообразны, что связано с различными сферами их деятельности, объемом компетенции и т.д. Это дает возможность группировать их по различным основаниям.

**По территории действия.** Согласно ст. 77 Конституции РФ, все органы исполнительной власти делятся на федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ. При этом в соответствии со ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы. Таким образом, по территории деятельности органы исполнительной власти можно разделить:

- на федеральные органы исполнительной власти, которые распространяют свою деятельность на всю территорию Российской Федерации. Это Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства;
- органы исполнительной власти субъектов РФ, которые распространяют свое действие на территорию данного субъекта РФ (республики в составе России, края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя). Это правительства республик, министерства республик, правительства областей и администрации краев, структурные подразделения администраций и др.

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (включая территориальные органы Правительства РФ) — это органы государственной власти, которые создаются федеральными органами для осуществления своих полномочий как на территории одного субъекта РФ, так и на территории нескольких субъектов РФ.

Примером территориального органа федерального органа исполнительной власти, действующего в пределах одного субъекта РФ, может служить: управление Федеральной службы безопасности РФ в субъектах Федерации. Примером территориального органа федерального органа исполнительной власти, действующего на территориях нескольких субъектов РФ, являются: региональные таможенные управления Федеральной таможенной службы Российской Федерации.

## Административное право

**По характеру компетенции органы исполнительной власти подразделяются:**

- на органы общей компетенции, права и обязанности которых относятся к управлению на соответствующей территории всеми отраслями экономики, социально-культурной и административно-политической сфер. Это Правительство РФ, правительства республик и других субъектов РФ;
- органы отраслевой компетенции, права и обязанности которых относятся к управлению на соответствующей территории какой-либо одной отраслью экономики, социально-культурной либо административно-политической сфер (например, атомной энергией, здравоохранением, обороной, юстицией). На федеральном уровне такими органами, как правило, являются министерства Российской Федерации; в субъектах РФ — министерства, комитеты, департаменты, главные управления, управления и др.;
- органы межотраслевой компетенции, права и обязанности которых относятся к управлению на соответствующей территории вопросами, имеющими межотраслевое значение (например, стандартизацией и метрологией, статистикой, рынком ценных бумаг);
- органы специальной компетенции, осуществляющие надзорные, контрольные, разрешительные и некоторые иные специальные функции (например, надзор за ядерной и радиационной безопасностью, мониторинг окружающей среды, обеспечение правительственной связи и информации). К примеру, на федеральном уровне органами специальной компетенции являются федеральные службы, федеральные агентства;
- органы внутриотраслевой (внутриведомственной) компетенции, права и обязанности которых распространяются на определенное усиление работ внутри отрасли. На федеральном уровне такими органами являются службы, департаменты, главные управления, управления, другие подразделения федеральных органов исполнительной власти, в субъектах РФ органы внутриотраслевой компетенции — управления, отделы и другие структурные подразделения органов исполнительной власти отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции этих субъектов.

**По организационно-правовым формам и названию различают следующие органы исполнительной власти:** правительства, министерства,

## Административное право

федеральные службы, федеральные агентства, ведомства, администрации, департаменты, главные управления, управления, службы, отделы, инспекции и др.

**По порядку разрешения вопросов органы исполнительной власти делятся:**

- на единоначальные органы, в которых подведомственные им вопросы разрешаются единолично руководителем данного органа (министерства, управления, правительства областей и др.). Несмотря на то что во многих единоначальных органах существуют коллегии, их решения проводятся в жизнь приказами руководителя органа, который и несет всю персональную ответственность за организацию работы. Решения коллегий для руководителя единоначального органа носят совещательный, рекомендательный характер;
- коллегиальные органы, в которых подавляющее большинство вопросов, причем имеющих наиболее важное значение, обсуждается и разрешается только коллегиально. Издаваемые при этом правовые акты являются актами органа, хотя подписываются его руководителем. Типичные примеры коллегиальных органов — Правительство РФ и правительства республик в составе России.

**По источнику финансирования органы исполнительной власти делятся:**

- на органы, финансируемые за счет федерального бюджета (госбюджетные органы);
- органы, финансируемые за счет бюджетов субъектов РФ.

### 3.3 Основные функции исполнительной власти

Под функциями управления понимаются наиболее типичные, однородные и четко выраженные виды (направления) деятельности управляющего субъекта, отвечающие содержанию и служащие интересам достижения основных целей управляющего воздействия.

## Административное право

Функции ориентирования системы:

- анализ (обработка и осмысление информации, осуществляемые с целью изучения объекта управления, а впоследствии оказания на него соответствующего управляющего воздействия);
- прогнозирование (предвидение изменений в развитии событий или процессов на основе имеющейся информации);
- планирование (определение направлений, целей, задач и возможных результатов управленческой деятельности);
- правовое регулирование (установление правового режима какой-либо деятельности и функционирования соответствующих структур);
- методическое руководство.

Функции обеспечения системы:

- материально-техническое обеспечение;
- финансовое обеспечение;
- кадровое обеспечение;
- информационное обеспечение.

Функции оперативного управления системой:

- организация управления (создание органов управления, установление их функций, подчиненности, прав и обязанностей и т.д.);
- общее руководство и оперативное распорядительство;
- предварительная и текущая координация действий различных органов управления, должностных лиц, организаций;
- контроль (проверка фактического положения дел с целью выявления и устранения отклонений в исполнении законов, планов, программ и принятия мер к нарушителям установленного порядка);
- учет (систематический сбор сведений);
- оценка (всей работы, отдельных работников, выполнения конкретных заданий и т.д.).

### **3.4 Основные принципы организации исполнительной власти**

Органы исполнительной власти в своей деятельности руководствуются следующими принципами.

**Принцип народовластия.** Закрепленный в Конституции принцип народовластия означает, что народ является единственным источником власти, он осуществляет свою власть непосредственно и через органы исполнительной власти.

**Принцип законности.** Принцип законности проявляется прежде всего в том, что все органы государственной власти, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

**Принцип разделения властей.** Принцип разделения властей выражает существование и самостоятельность трех ветвей власти — законодательной, исполнительной, судебной. Каждая ветвь государственной власти осуществляет свои функции в установленных пределах.

**Принцип федерализма.** Компетенция органов исполнительной власти и взаимоотношения между ними определяются на основе нормативно-правовых актов, закрепляющих разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

**Принцип гласности.** Нормативно-правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека, не могут применяться, если они не опубликованы для всеобщего сведения.

**Принцип приоритета и гарантированности прав личности.** Права личности являются высшей ценностью, и все государственные органы, в том числе органы исполнительной власти, несут ответственность перед гражданами.

**Принцип сочетания централизации и децентрализации,** которые действует на различных уровнях системы ОИВ, влияет на функционирование всей системы исполнительной власти.

**Принцип централизации** — сосредоточение большей части предметов ведения и полномочий, государственных функций в ведении центральных органов федеральной исполнительной власти.

## Административное право

Принцип децентрализации означает закрепление предметов ведения и полномочий за тем или иным органом, которые он должен осуществлять самостоятельно без вмешательства со стороны вышестоящих органов. Особой разновидностью децентрализации является делегирование федеральным органом исполнительной власти части своих полномочий.

### **Президент Российской Федерации в сфере исполнительной власти**

Президент не входит организационно в систему какой-либо ветви государственной власти. Осуществляя государственную власть в качестве главы государства, Президент Российской Федерации возвышается над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.

Президент Российской Федерации, не являясь формально главой исполнительной власти, активно влияет на деятельность исполнительно-распорядительных органов, что выражается в следующих формах:

непосредственно (исходя из прямой подчиненности федеральных органов исполнительной власти);

косвенно (через Правительство и иные федеральные органы исполнительной власти).

В соответствии с положениями Конституции РФ (ст. 80—90) и федеральными законами Президент РФ обладает широкими полномочиями в области исполнительной власти, которые распространяются на все сферы государственного управления.

Как глава государства Президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина, реализуемых преимущественно в сфере государственного управления, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, в осуществлении которой активно участвуют все субъекты исполнительной власти.

Конституция РФ наделяет Президента РФ рядом полномочий, непосредственно связанных с организацией и функционированием исполнительной власти:

## Административное право

- с согласия Государственной Думы он назначает Председателя Правительства РФ;
- имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ и его Президиума;
- принимает решение об отставке Правительства РФ;
- представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров;
- формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ;
- утверждает военную доктрину РФ;
- формирует Администрацию Президента РФ;
- назначает и отзывает дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях;
- по представлению Председателя Правительства РФ утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения и дополнения;
- указами и распоряжениями направляет деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти РФ;
- непосредственно руководит деятельностью ряда таких органов;
- вправе также отменять правовые акты федеральных органов исполнительной власти, непосредственно подведомственных ему;
- вносит изменения в состав Правительства РФ, упраздняет, объединяет или преобразует федеральные органы исполнительной власти.

Одновременно Президент РФ наделен полномочиями и в сфере отношений с субъектами РФ:

## Административное право

- может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ;
- может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда;
- вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта РФ;
- может вынести высшему должностному лицу субъекта РФ предупреждение в случаях, установленных законом;
- назначает и освобождает от должности полномочных представителей Президента РФ, которые имеют полномочия представлять Президента РФ в соответствующем федеральном округе.

Полномочный представитель обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в округе; организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ; вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ и т.д.

### **Правительство Российской Федерации и его полномочия**

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон о Правительстве РФ) на основе норм Конституции РФ провозглашает, что «Правительство Российской Федерации — высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации... Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации»; «Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

## Административное право

координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти» и т.д.

Ни в самой Конституции Российской Федерации, ни в Законе о Правительстве РФ не имеется норм, прямо указывающих на то, что Правительство РФ входит в систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

Де-юре, Правительство Российской Федерации и его Председатель (в тесном взаимодействии с Президентом РФ и его Администрацией), являясь субъектом исполнительной власти, возглавляют единую систему исполнительной власти, его триаду: федеральные органы исполнительной власти — на федеральном уровне; органы исполнительной власти субъектов РФ — на уровне субъекта РФ; государственные органы исполнительной власти и органы местного управления (в случае передачи им полномочий исполнительной власти) — на муниципальном уровне. При этом ни Президент РФ, ни Председатель Правительства РФ, а также некоторые его заместители и члены Правительства РФ (которые не возглавляют федеральные министерства) не входят в систему федеральных органов исполнительной власти.

Де-факто Правительство РФ, включая его Председателя и всех членов, входит в систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

Такая неопределенность системы органов исполнительной власти, как видится, не способствует эффективному государственному управлению.

Таким образом, для однозначного ответа на этот вопрос следует перейти к подробному анализу системы, структуры, компетенции и роли Правительства Российской Федерации как высшего органа исполнительной власти.

Согласно ст. 110 Конституции Российской Федерации, исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. Из содержания приведенных положений ясно, что Правительство — высший орган исполнительной власти, хотя слово «высший» применительно к этому федеральному органу в Конституции не употребляется.

## Административное право

Конституция повышает статус Правительства Российской Федерации, закрепляя его самостоятельность (ст. 10).

Возглавляя исполнительную власть Российской Федерации, Правительство Российской Федерации представляет собой особую структуру государства — орган государственной власти, который призван, с одной стороны, воспринимать (отражать) потребности, интересы и цели российского общества, адекватно их закреплять в своих правовых актах и содержании организационной деятельности, а с другой — рационально и законно управлять общественными процессами, придавать им целостность, организованность, динамику и эффективность.

Правительство Российской Федерации как орган государственной власти имеет свой правовой статус, организационную структуру, формы и методы деятельности, состав управленческих кадров, материально-финансовое обеспечение и другие атрибуты.

Принципиальное значение принадлежит положению о том, что «Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации».

Коллегиальность — один из важнейших атрибутов демократии, поскольку позволяет объединять знания, опыт и интересы разных людей для лучшего решения общественных проблем.

В юридическом смысле коллегиальность представляет собой организационно-правовую форму построения и функционирования государственного органа, смысл которой состоит в том, что в этом органе его компетенция осуществляется путем коллегиального (совместно согласованного) принятия управленческих решений.

Правительство Российской Федерации выполняет сложный и многогранный объем функций и полномочий в области исполнительной власти, и поэтому важно, чтобы оно было организовано и практически функционировало как коллегиальный орган.

Статья 110 Конституции Российской Федерации закрепляет положение о том, что Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей

## Административное право

Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. Состав Правительства Российской Федерации зависит от структуры федеральных органов исполнительной власти, т.е. системы этих органов, определяемой целями и задачами деятельности исполнительной власти в соответствующий период. Правительство возглавляет его Председатель.

В юридической литературе не раз отмечалась двойственность (дуалистичность) системы исполнительной власти. Фактически сложилось разделение полномочий исполнительной власти между Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Руководство деятельностью Правительства Российской Федерации, осуществляющего исполнительную власть, возложено на Председателя Правительства Российской Федерации, можно утверждать, что именно он руководит исполнительной властью в России.

Статус Председателя Правительства Российской Федерации имеет значительные особенности, которые обусловлены его конституционно-правовым положением. Прежде всего этот статус значительно полнее определен непосредственно в Конституции Российской Федерации, тогда как статус других членов российского правительства в Конституции лишь упоминается, а определен главным образом в Законе о Правительстве РФ.

Это подчеркивается прежде всего конституционной процедурой назначения на должность главы Правительства Российской Федерации. Согласно ч. 1 ст. 111 Конституции РФ Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Полномочия Председателя Правительства Российской Федерации могут быть разделены на те, что принадлежат ему как Председателю Правительства, единолично осуществляющему полномочия от имени Правительства Российской Федерации, и те, которые он выполняет, будучи членом Правительства Российской Федерации.

Статьей 28 Закона о Правительстве РФ установлен перечень вопросов, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Правительства. По остальным вопросам Председатель Правительства

## Административное право

осуществляет полномочия от имени Правительства Российской Федерации самостоятельно, что позволяет говорить об исключительной специфической роли руководителя Правительства, о том, что его статус выше других членов Правительства Российской Федерации.

Председатель Правительства подбирает кандидатуры тех, кто будет входить с ним в состав Правительства Российской Федерации, и предлагает их Президенту Российской Федерации. Правда, форму, в которой осуществляется представительство, законодательство не уточняет. Окончательное решение о назначении на должность указанных лиц принимает Президент Российской Федерации, который может и не согласиться с предложенными кандидатурами. Механизма разрешения возможных разногласий по данному вопросу между Президентом Российской Федерации и Председателем Правительства Российской Федерации в законодательстве нет и не должно быть именно потому, что Президент Российской Федерации назначает членов Правительства, включая его Председателя. Можно говорить лишь о разрешении разногласий в рабочем порядке, т.е. о согласовании кандидатур членов Правительства Российской Федерации.

До конца не разрешена проблема разграничения полномочий между Правительством Российской Федерации и Председателем Правительства Российской Федерации по вопросам заключения международных договоров Российской Федерации.

К представительским функциям Председателя Правительства Российской Федерации, согласно его статусу, относится право представлять Правительство Российской Федерации в отношениях с Президентом Российской Федерации, палатами Федерального Собрания, органами государственной власти субъектов Федерации. Во взаимоотношениях главы государства и главы Правительства предусмотрена обязанность Председателя Правительства Российской Федерации систематически информировать главу государства о работе Правительства Российской Федерации. Термин «систематически» означает регулярность и предполагает определенную периодичность.

Таким образом, среди членов российского Правительства Председатель занимает исключительное положение. Такой вывод обосновывается следующими обстоятельствами:

## Административное право

- из всех членов Правительства Российской Федерации непосредственно Конституция Российской Федерации заметно более полно определяет только статус Председателя Правительства Российской Федерации;
- Председатель Правительства Российской Федерации назначается на должность прежде, чем будет сформировано Правительство Российской Федерации в целом;
- Председатель Правительства Российской Федерации участвует в формировании как состава самого Правительства, так и в определении контуров структуры федеральных органов исполнительной власти;
- руководителю Правительства Российской Федерации предоставлена конституционная возможность исполнения обязанностей Президента Российской Федерации;
- по ряду вопросов Председатель Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет полномочия от имени Правительства Российской Федерации;
- отставка Председателя Правительства Российской Федерации всегда влечет обязательную отставку Правительства Российской Федерации.

Важное место среди членов Правительства Российской Федерации занимают заместители Председателя Правительства, которые согласно ст. 110 Конституции Российской Федерации также входят в его состав. Известно мнение, что структура Правительства в настоящее время основывается на организационно-управленческом статусе заместителей председателя Правительства, которые осуществляют комплексное регулирование определенных отраслей и сфер деятельности, а в качестве основного объекта их распорядительного воздействия выступают все федеральные органы исполнительной власти, в том числе и федеральные министерства.

Количество заместителей Председателя Правительства Российской Федерации определяется Президентом Российской Федерации на основе личного усмотрения. Нормативно соответствующее решение оформляется в виде Указа Главы государства. В разное время их число было различным.

Исключительным полномочием первых заместителей главы Правительства Российской Федерации является исполнение обязанностей

## Административное право

Председателя Правительства Российской Федерации. Статья 8 Закона о Правительстве РФ предусматривает два основания для возникновения случая реализации этого полномочия: временное отсутствие Председателя Правительства Российской Федерации и освобождение его от должности.

В соответствии с ч. 2 ст. 110 Конституции Российской Федерации в состав российского Правительства, кроме Председателя и его заместителей, входят федеральные министры. Для них так же, как и для других членов Правительства Российской Федерации, предусмотрена конституционная процедура назначения на должность. Согласно этой процедуре они назначаются Президентом Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации.

Правительство РФ в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации. Правительство РФ для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц<sup>2</sup>.

Как федеральный орган исполнительной власти общей компетенции Правительство Российской Федерации наделено широкими полномочиями во всех областях жизнедеятельности государства. В частности, Правительство Российской Федерации (ст. 114 Конституции Российской Федерации):

- разрабатывает и представляет Государственной Думе Российской Федерации федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, налоговой, кредитной и денежной политики;
- обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

---

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2010.

## Административное право

- осуществляет управление федеральной собственностью;
- осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, осуществлению внешней политики России;
- осуществляет меры по обеспечению законности прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

В соответствии со ст. 114 п. 2 Конституции Российской Федерации порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется Законом о Правительстве РФ. «Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации».

К общим полномочиям Правительства Российской Федерации отнесены следующие направления деятельности:

- организация реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации;
- осуществление регулирования процессов в социально-экономической сфере (в сфере экономики; в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики; в социальной сфере; в сфере науки, культуры, образования; в сфере природопользования и охраны окружающей среды; в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью; по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации; в сфере внешней политики и международных отношений);
- обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, направление и контроль деятельности ее органов;

## Административное право

- формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации;
- реализация предоставленного ему права законодательной инициативы.

Правительство Российской Федерации по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, Закону о Правительстве РФ и федеральным законам.

Правительство Российской Федерации осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основании соответствующих соглашений.

Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе Российской Федерации ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Например, федеральным законом установлено, что Правительство Российской Федерации обязано ежеквартально представлять в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отчет по широкому кругу вопросов, и в частности: о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики.

Правительство издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Нормативные акты Правительства вступают в силу на всей территории России одновременно по истечении 7 дней после их официального опубликования, если в них не предусмотрено иное. Постановления и распоряжения Правительства официально публикуются в Собрании законодательства Российской Федерации. Постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

**Правительство в пределах своих специальных полномочий**

**в сфере экономики обеспечивает:** единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; прогнозирует социально-экономическое развитие страны; разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества;

**в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики** Правительство РФ: обеспечивает ее единство в стране; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, а также отчет о его исполнении; разрабатывает и реализует налоговую политику; обеспечивает совершенствование бюджетной системы; принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг; руководит валютно-финансовой деятельностью в отношении Российской Федерации с иностранными государствами; разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен;

**в социальной сфере** Правительство РФ: обеспечивает проведение единой государственной социальной политики в данной области, реализацию трудовых прав и прав граждан по социальному обеспечению, а также проведение единой миграционной политики; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья; разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта, туризма, санитарно-культурной сферы и др.;

**в сфере науки, культуры и образования** Правительство РФ обеспечивает: государственную поддержку фундаментальной и приоритетных направлений прикладной науки; проведение единой государственной политики в области образования; поддержку культуры и сохранение культурного наследия страны;

**в сфере охраны окружающей среды** Правительством РФ: обеспечивается проведение единой политики в этой области, в частности, по экологической безопасности; принимаются меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду; организуется деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов;

## Административное право

координируется деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, ликвидации их последствий и др.;

**в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью** Правительство РФ: участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;

**в сфере обороны и государственной безопасности** Правительством РФ: осуществляются все необходимые меры в этой области; организуется оснащение вооружением и военной техникой Вооруженных Сил; обеспечиваются социальные гарантии для военнослужащих; принимаются меры по охране Государственной границы; осуществляется руководство гражданской обороной;

**в сфере внешней политики и международных отношений** Правительство РФ: осуществляет меры по реализации внешней политики страны; заключает международные договоры и обеспечивает их выполнение.

Правительство РФ вправе принимать также обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

Правила организации деятельности Правительства РФ по реализации его полномочий устанавливаются в соответствии с Конституцией РФ, Законом о Правительстве РФ, иными федеральными законами и указами Президента РФ, Регламентом Правительства РФ<sup>3</sup>. Регламентом определяются порядок планирования, подготовки и проведения заседаний, оформления принятых решений, внесения и рассмотрения проектов актов, работы с обращениями граждан и другие вопросы.

**Федеральное министерство** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральное министерство

---

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2313.

## Административное право

возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр).

**Федеральная служба** — 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 Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы.

**Федеральное агентство** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

### Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

## Административное право

Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации. Его наименование, структура, порядок формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации издает указы (постановления) и распоряжения.

### **Территориальные федеральные органы исполнительной власти**

Территориальные органы министерств и ведомств Российской Федерации входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации. Свою деятельность они осуществляют под руководством соответствующих центральных органов федеральной исполнительной власти. Вопросы осуществления деятельности территориальными органами, находящиеся в компетенции субъектов Федерации, решаются во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти этих субъектов.

Создание, реорганизация и ликвидация территориальных органов осуществляется соответствующим центральным органом федеральной исполнительной власти по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ.

## Административное право

Численность аппарата, структура, штаты и фонд оплаты труда территориальных органов определяются с учетом особенностей региона по согласованию соответствующих министерств и ведомств Российской Федерации с органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Основными принципами в деятельности территориальных органов являются:

- соблюдение законности;
- разделение законодательной, исполнительной и судебной властей;
- разграничение предметов ведения между центральными органами федеральной исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации;
- персональная ответственность.

Основные задачи и функции территориальных органов определяются исходя из задач и функций соответствующих министерств и ведомств Российской Федерации с учетом конкретных особенностей регионов, в которых они осуществляют свою деятельность.

## ЛЕКЦИЯ № 4

### Субъекты административного права

#### 4.1. Понятие субъектов административного права

Рассматривая административно-правовые отношения, мы уже отмечали, что их характеризует большое количество субъектов (участников) этих отношений. Однако надо различать понятия «субъект административно-правовых отношений» и субъект административного права. Субъекты административно-правовых отношений всегда конкретны, и обязательной стороной административно-правовых отношений являются органы исполнительной власти (их должностные лица), наделенные властными полномочиями.

Субъект административного права можно определить как носитель прав и обязанностей, установленных данной отраслью права. Например, это граждане, организации, общественные объединения, имеющие права и

## Административное право

обязанности в сфере государственного управления. Субъект административного права выступает первичной основой для появления субъекта административно-правовых правоотношений. Но чтобы он стал таковым, должны появиться конкретные жизненные обстоятельства (действия, бездействие, события), которые, как отмечалось, называются юридическими фактами. Таким образом, субъект административного права - это носитель прав и обязанностей, которыми он наделен административным правом.

Любой субъект права, в том числе и с административной правоспособностью, должен иметь свой правовой статус. Ядро правового статуса субъекта составляют его права и обязанности. Однако чтобы стать субъектами административно-правовых отношений, субъекты административного права должны обладать способностью реализовать предоставленные им права и обязанности. Для этого требуется, чтобы они были наделены административной правоспособностью и административной дееспособностью.

**Административная правоспособность** - это установленная и охраняемая государством способность субъектов административного права обладать правами и обязанностями в административно-правовой сфере (в сфере государственного управления).

**Административная дееспособность** - это способность субъектов административного права своими действиями приобретать и осуществлять права и юридические обязанности в административно-правовой сфере (в сфере государственного управления).

Административное право характеризуется большим числом субъектов. Это граждане и лица без гражданства; органы исполнительной власти, их должностные лица; органы местного самоуправления, осуществляющие исполнительные и распорядительные полномочия, их должностные лица; руководители и администрация различных государственных и негосударственных организаций; (предприятий, учреждений); общественные объединения и религиозные объединения. Все эти субъекты очень непохожи друг на друга, каждый имеет свой административно-правовой статус.

## Административное право

Под физическими лицами понимаются люди, человек как биологическое существо. В юридическом смысле слова под физическими лицами понимаются граждане (к которым относятся граждане данного государства и граждане других государств), а также лица, не имеющие гражданства никакого государства. В Российской Федерации различаются соответственно: граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. Эти категории лиц имеют существенные особенности в своем общем правовом положении в Российской Федерации. Каждая из данных категорий лиц состоит из значительного числа различных подкатегорий, правовое положение которых определяется исходя из характера выполняемых ими социальных функций, служебного положения, наличия особого административно-правового статуса, специальных прав и многих других обстоятельств,

**Административно-правовой статус человека и гражданина** - это комплекс прав и обязанностей личности в административно-правовых отношениях. Такие отношения возникают у человека и гражданина при взаимодействии с другими субъектами административного права: органами государственной власти и местного самоуправления государственными и негосударственными организациями, предприятиями, учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами всех этих органов и организаций, судами. Административно-правовой статус человека и гражданина является составной частью общего правового статуса личности и урегулирован нормами конституционного и административного права. Многие, права и обязанности человека и гражданина в административно-правовых отношениях производны от их конституционных прав и обязанностей и находят свое конкретное выражение в законах и подзаконных административно-правовых актах, в актах органов местного самоуправления. Другие права и обязанности не регламентируются конституционными нормами, но, соответствуя духу Конституции РФ, общей конституционной концепции положения личности в России, устанавливаются иными правовыми актами.

Административно-правовые отношения личности с другими субъектами административного права могут возникать как на основе реализации прав человека и гражданина или в связи с возложенными на них обязанностями в сфере управления, так и при защите прав и свобод личности или нарушении личностью своих обязанностей. В этой связи в содержание

## Административное право

административно-правового статуса кроме прав и обязанностей личности включаются гарантии соблюдения этих прав и реализации обязанностей, механизм их охраны и защиты со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

### 4.2 Права и обязанности граждан в сфере государственного управления

Конституция Российской Федерации в статье 17, закрепляет положение о том, что права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, а осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Главной особенностью граждан, как участников административных правоотношений является то, что они выступают в качестве частных лиц, то есть реализуют свои личные общегражданские права и обязанности в сфере исполнительной власти, а не права государственных или негосударственных организации, их должностных лиц.

#### **Права граждан в сфере государственного управления делятся:**

##### **в зависимости от механизма их реализации на:**

- абсолютные – права, которыми лица пользуются по своему усмотрению, а субъекты власти обязаны создавать условия и не мешать их реализации, а наоборот защищать, например, право на отдых, право на труд и т.д.

- относительные – права, для реализации которых нужен акт государственного органа, например, приказ о назначении на должность, лицензия на осуществление предпринимательской деятельности и др.

##### **в зависимости от круга лиц, которым предоставляются права, и оснований их возникновения:**

- общие права граждан, которые распространяются на все отрасли и сферы управления, например, право на обжалование действий государственных органов и должностных лиц;

- специальные права, это права, граждан в той или иной сфере или отрасли управления, например, в сфере экономики – каждый гражданин имеет право на осуществление предпринимательской деятельности.

Административное право

**по своему содержанию права делятся на три вида:**

- право на участие в государственном управлении, к таковым относятся, например, право на государственную службу, право на получение необходимых документов, пресечение противоправных действий со стороны других граждан и др.;

- право на государственное участие, содействие, помощь компетентных организаций, к таковым можно отнести: право на получение организационной, технической, санитарно-эпидемиологической, медицинской помощи и др.

- право на защиту, основными формами реализации права на защиту являются: административная жалоба, защита в административно-юрисдикционном производстве, право на помощь не государственных организаций.

*Во взаимодействии с управленческими структурами, гражданами России реализуются, прежде всего, следующие права:*

1. Право граждан участвовать в управлении государством, как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1, ст. 32 Конституции РФ). Оно подкрепляется их правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

2. Право граждан на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов (ч. 1, ст. 30 Конституции РФ).

3. Право граждан проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ). Порядок реализации указанного права регламентируется Федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

4. Право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ).

5. Право граждан на свободу и личную неприкосновенность. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по

## Административное право

судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более чем 48 часов (ст.22 Конституции РФ). Основания и порядок применения административного задержания, а также административного ареста урегулированы законодательством об административных правонарушениях.

6. Неприкосновенность жилища означает, что никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25 Конституции РФ).

7. Право на свободное передвижение, выбор места пребывания и места жительства, свободного выезда за пределы Российской Федерации и возвращения (ст. 27 Конституции РФ). Ограничения, установленные правовыми актами, связаны с режимом паспортно-визовой системы и регистрации.

8. Право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, за исключением сведений, составляющих государственную тайну. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом (ст. 29 Конституции РФ).

9. Право граждан на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ). Вред, причиненный гражданину незаконными действиями государственных органов, а также должностных лиц при исполнении ими обязанностей в области административного управления, возмещается на общих основаниях, установленных гражданским законодательством.

Имея права, граждане Российской Федерации, вместе с тем, выполняют возложенные на них Конституцией Российской Федерации обязанности.

Административно-правовые обязанности граждан Российской Федерации, подразделяются на два вида:

1. **абсолютные** – возлагаются на каждого и не зависят от конкретных обстоятельств (например, соблюдение законов, уплата установленных налогов и т.п.)

## Административное право

2. **относительные** – возникают из правомерных действий, направленных на приобретение прав и пользование ими (обязанность собственника автомобиля – платить налоги, поступающие в дорожные фонды и т.п.).

Обязанности граждан Российской Федерации, как субъектов административного права, заключаются в следующем:

- платить законно установленные налоги и сборы (ст. 57 Конституции РФ);
- сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58 Конституции РФ);
- защищать Отечество (ст. 59 Конституции РФ);
- не заниматься экономической деятельностью, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34 Конституция РФ);
- соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации (ст. 15 Конституции Российской Федерации).

Важнейшей обязанностью граждан как субъектов административного права является соблюдение ими административно-правовых норм и основанных на них законных требований органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц.

Невыполнение гражданами своих обязанностей в сфере государственного управления влечет за собой применение различных мер воздействия, включая и средства административно-правового характера. В этом случае, при наличии достаточных к тому оснований, граждане могут быть привлечены к административной, дисциплинарной, материальной и уголовной ответственности.

### 4.3 Административно-правовые гарантии прав граждан

Закон является изначальным и универсальным гарантом прав граждан.

Законные права граждан в сфере государственного управления подлежат защите, для чего закон устанавливает специальные гарантии.

## Административное право

Однако закон может выполнить функцию гаранта при соблюдении ряда условия, прежде всего он должен быть адекватным экономической и политической ситуации в стране и в то же время достаточно стабильным.

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – конституционная обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ).

Экономические гарантии – это материальные условия для фактической реализации прав и свобод граждан.

К политическим гарантиям относятся: принадлежность государственной власти народу; соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина государством; широкие возможности для участия граждан в управлении делами государства и общества.

Организационные гарантии состоят в том, что в своей деятельности государство должно исходить из единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Федерации, разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Организационные гарантии заключаются также в деятельности государственных органов, прежде всего правоохранительных, по практическому претворению в жизнь прав и свобод граждан и возложенных на них обязанностей.

Юридические гарантии – это система правовых норм, определяющих условия и порядок реализации прав и свобод граждан, а также средства их охраны и защиты. Ведущее место в этой системе принадлежит конституционным нормам, которые устанавливают, например, гарантии прав и законных интересов граждан путем предоставления им права:

- обжаловать решения и действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц (ч. 2 ст. 46 Конституции РФ);

- на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество (ч. 3 ст. 46 Конституции РФ):

## Административное право

- на возмещение государством ущерба, причиненного незаконными действиями (или бездействием) государственных органов и их должностных лиц (ст. 53 Конституции РФ).

Административно-правовая охрана прав и свобод граждан регламентируется нормами административного законодательства, которые регулируют порядок реализации права граждан на государственную службу, образование и т.д.

Также эти нормы оберегают жизнь и здоровье, честь, достоинство, личную свободу граждан, устанавливая правила поведения в общественных местах, правила пожарной безопасности, правила дорожного движения и другие.

Наряду с наличием административно-правовых норм, содержащих гарантии против любых нарушений прав и свобод граждан, важная роль в их охране административно-правовыми средствами принадлежит органам исполнительной власти и их должностным лицам. Важная роль в защите прав и свобод граждан принадлежит правоохранительным органам: суду, прокуратуре, полиции.

Органы внутренних дел призваны защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, их собственность, обеспечивать также их личную безопасность от преступных и иных противоправных посягательств.

Предусматривая государственно-правовые институты обеспечения прав и свобод граждан. Конституция Российской Федерации закрепляет право человека и гражданина защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, например, объявление забастовок, также граждане Российской Федерации имеют право на необходимую оборону.

Значительная роль в охране прав и свобод граждан принадлежит общественным объединениям и общественным образованиям (профессиональным и творческим союзам, адвокатуре и др.).

Еще одной важной гарантией защиты законных прав и свобод граждан в государственном управлении, является обжалование незаконных действий органов управления и их должностных лиц и осуществление гражданами права жалобы, предусмотренного Законом РФ от 27 апреля 1993

г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

#### 4.4 Обращения граждан и их виды

Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Различают три вида обращений граждан:

1. **предложение** – это привлечение внимания к несовершенству организации, деятельности или регулирования в той или иной области и указание на пути их устранения;

2. **заявление** – обращение гражданина по поводу реализации права или законного интереса, не связанного с его нарушением;

3. **жалоба** – обращение в государственные или иные официальные органы к должностным лицам по поводу нарушенного права или законного интереса гражданина.

Законодательство позволяет также различать:

а) общее право жалобы, которым обладают все граждане как таковые;

б) специальное право жалобы, предоставленное лицам, как участникам гражданского и уголовного процесса, административного и дисциплинарного производства, трудовых споров и т.п.

Специальное право закрепляется законодательством, наделяющим граждан, в дополнение к общей, еще и специальной правосубъектностью. Например, лицо, имеющее право обжаловать постановление по делу об административном правонарушении, именуется в законодательстве не гражданином, а лицом, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшим. Так как в частности, постановление может быть вынесено как в отношении гражданина, так и должностного лица, водителя автотранспортного средства и т.д.

Общее право жалобы, реализуемое в соответствии с законодательством Российской Федерации, может быть подразделено на

## Административное право

два вида: право на административное обжалование и право на судебное обжалование.

В соответствии с положениями Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», в суде могут быть обжалованы акты и действия любого органа и должностного лица. Также не ограничен круг лиц, которые имеют право подать жалобу. При этом, запрещается пересылка жалобы на рассмотрение того органа или должностного лица, на действия которых подана жалоба. По смыслу указанного нами закона, жалоба подлежит разрешению в срок до одного месяца.

Жалоба подается в те органы или тем должностным лицам, которым непосредственно подчинены орган, предприятие, учреждение, организация или должностное лицо, действие которых обжалуется.

Закон РФ от 27 апреля 1993 года, закрепляет право граждан обжаловать в суд коллегиальные и единоличные действия (решения) государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и их объединений и должностных лиц, в результате которых:

- а) нарушены права и свободы граждан;
- б) созданы препятствия для осуществления гражданином его прав и свобод;
- в) незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен какой-либо ответственности.

Однако необходимо помнить, что в порядке, который предусмотрен Законом РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действия и решения, нарушающих права и свободы граждан», не могут быть обжалованы действия или решения, проверка которых отнесена законодательством к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, а также действия или решения, в отношении которых законодательством предусмотрен иной порядок судебного обжалования.

При этом необходимо учитывать, что в данном случае речь идет не об ограничении судебного обжалования, а только лишь о пределах действия указанного закона, и о различных правовых режимах обжалования в суд.

## Административное право

Закон также устанавливает альтернативный порядок обжалования. Гражданин по своему усмотрению может обратиться с жалобой непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности органу или должностному лицу.

В свою очередь, орган или должностное лицо обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если гражданину в удовлетворении жалобы отказано или он не получил ответа в течение месяца со дня ее подачи, он вправе обратиться с жалобой в суд.

Также жалоба может быть подана не самим гражданином, права которого нарушены, а уполномоченным в надлежащем порядке его представителем.

Жалоба может быть подана либо по месту жительства гражданина чьи права нарушены, либо в суд по месту нахождения органа или должностного лица, которые нарушили права гражданина.

С жалобой в суд гражданин может обращаться в установленные законом сроки:

а) в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав;

б) в течение одного месяца со дня отказа в удовлетворении жалобы вышестоящим органом (должностным лицом) или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Жалоба рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства. Суд, признав обжалуемое действие или решение незаконным, отменяет применение к гражданину меры ответственности, либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы. Признав обжалуемое действие или решение законным, суд отказывает в удовлетворении жалобы.

Эффективность права жалобы, как средства защиты прав и свобод граждан, предполагает устранение из законодательства всех тех позиций, которые затрудняют ее реализацию. При этом закон должен предусматривать ответственность за подачу жалобы в клеветнических целях и специально

установленную ответственность должностных лиц, которые виновны в нарушении законодательства о разрешении жалоб и заявлений граждан.

#### 4.5 Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства

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

**Лицо без гражданства** - физическое лицо, не являющееся гражданином РФ и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства определяется Конституцией РФ (ст. 27, 62, 63), Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», другими федеральными законами, межгосударственными договорами, заключенными Российской Федерацией, и другими правовыми актами.

Иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации, делятся на три категории: временно пребывающие в Российской Федерации, временно проживающие в Российской Федерации и постоянно проживающие в Российской Федерации. Временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане (лица без гражданства) прибыли в Россию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы. Они не имеют ни вида на жительство, ни разрешения на временное проживание. Временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане (лица без гражданства) имеют разрешение на временное проживание. Постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане (лица без гражданства) имеют вид на жительство.

Среди иностранных граждан (лиц без гражданства) выделяется особая категория беженцы, которые нуждаются в опеке со стороны Российской Федерации.

**Беженец** - это иностранный гражданин или лицо без гражданства, покинувшее свою страну или место пребывания в связи с обоснованными

## Административное право

опасениями стать жертвой преследований по расовым, религиозным, национальным, социальным или политическим причинам. Не могут быть признаны беженцами лица, покинувшие государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемий или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Иностранцы и лица без гражданства (апатриды) должны иметь равные между собой права и обязанности независимо от пола, расовой, национальной принадлежности, имущественного положения и так далее, при этом оно основывается на принципе предоставления иностранцам и лицам без гражданства максимума прав, не связанных с российским гражданством.

По своему объему и конкретному содержанию административная правосубъектность иностранцев и лиц без гражданства может быть общей, особенной и специальной.

**Общая административная правосубъектность иностранцев и апатридов** по своему содержанию близка к праву и дееспособности граждан России, за незначительными изъятиями и ограничениями. Иностранные граждане, в частности, не могут состоять на государственной и муниципальной службе в России, участвовать в выборах, не могут допускаться к являющимся государственной тайной сведениям, на них не распространяется воинская обязанность российских граждан и т.д. В основном же на них распространяются все конституционные права, обязанности и гарантии, установленные для россиян.

**Особенная административная правосубъектность различных категорий иностранных граждан** конкретно определяется официально зафиксированной целью, а также длительностью времени их пребывания на территории России (постоянно проживающие, временно пребывающие, проезжающие нашу страну транзитом). Таким образом, особенные права и обязанности по своему объему, конкретному содержанию весьма различны у дипломатов, иностранных студентов, аспирантов, консультантов, коммерсантов, журналистов, туристов и т.д.

**Специальная административная правосубъектность иностранных граждан** выражается в наличии специфических прав и обязанностей у

## Административное право

некоторых категорий иностранцев, например, у объявленного персоной нон грата (не желательное лицо) дипломата, у получивших политическое убежище лиц, у лиц без гражданства и т.д.

Проявлением специальной административной правосубъектности иностранцев и апатридов является предусмотренная в ст. 3.2 КоАП РФ возможность применения к ним специфической меры административного взыскания - выдворение за пределы Российской Федерации, которая к российским гражданам применяться не может.

Кроме дипломатов, не подведомственных российской юрисдикции и пользующихся правом экстерриториальности, все остальные категории иностранцев и лиц без гражданства полностью находятся в сфере действия российского законодательства и подлежат ответственности по российским законам на общих основаниях с гражданами России.

В нормах административного права последовательно проводится принцип полной ответственности иностранцев и апатридов. Даже на лиц, пользующихся дипломатическим иммунитетом, распространяются некоторые правила охраны общественного порядка и безопасности, и они могут задерживаться в административном порядке в случаях совершения правонарушений, граничащих с преступлениями.

Выходя за рамки теории правосубъектности иностранных граждан в Российской Федерации, существующая правоприменительная практика довольно четко определяет структуру «правового положения иностранных граждан».

Объем административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, по общему правилу тождествен статусу российских граждан, но с учетом ряда исключений.

В соответствии с п. 1 ст. 11 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» последние имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах РФ на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с этим Законом, за исключением посещения территорий, организаций и объектов (их перечень утверждается Правительством РФ), для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение.

## Административное право

Вопреки сложившемуся в обществе стереотипу, иногда попадающему и в литературу, иностранные граждане и лица без гражданства в РФ отнюдь не лишены избирательного права. Действительно, согласно п. 1 ст. 12 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», последние не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, а также участвовать в референдуме РФ и референдумах ее субъектов. Вместе с тем в соответствии с п. 2 ст. 12 этого Закона постоянно проживающие в РФ иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме. Так, пунктом 10 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>4</sup> определено, что на основании международных договоров РФ и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане РФ.

В соответствии с п. 1 ст. 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» последние пользуются правом свободно распоряжаться способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных федеральным законом.

Работодателем иностранного гражданина может выступать физическое или юридическое лицо, получившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников и использующее их труд на основании заключенных с ними трудовых договоров. В качестве работодателя иностранного гражданина может выступать, в том числе иностранный гражданин, зарегистрированный в

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС Гарант.

качестве индивидуального предпринимателя.

Заказчиком работ (услуг) иностранного гражданина может выступать физическое или юридическое лицо, получившее в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников и использующее труд иностранных работников на основании заключенных с ними гражданско-правовых договоров на выполнение работ (оказание услуг). В качестве заказчика работ (услуг) может выступать в том числе иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя.

В силу императивного указания п. 4 ст. 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников только при наличии соответствующего разрешения.

В свою очередь, иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу. Тем самым необходимость его получения можно рассматривать как одно из ограничений, о которых идет речь в п. 1 ст. 13 данного Закона. Вместе с тем обязательность получения разрешения на работу не распространяется на следующие категории иностранных граждан:

- постоянно проживающих в Российской Федерации;
- временно проживающих в Российской Федерации;
- являющихся сотрудниками дипломатических представительств, работниками консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудниками международных организаций, а также частными домашними работниками указанных лиц;
- являющихся работниками иностранных юридических лиц (производителей или поставщиков), выполняющих монтажные (шеф-монтажные) работы, сервисное и гарантийное обслуживание, а также послегарантийный ремонт поставленного в Российскую Федерацию технического оборудования;
- являющихся журналистами, аккредитованными в Российской Федерации;

Федерации;

- обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и выполняющих работы (оказывающих услуги) в течение каникул;
- обучающихся в Российской Федерации в образовательных учреждениях профессионального образования и работающих в свободное от учебы время в качестве учебно-вспомогательного персонала в тех образовательных учреждениях, в которых они обучаются;
- приглашенных в Российскую Федерацию в качестве преподавателей для проведения занятий в образовательных учреждениях, за исключением лиц, въезжающих в Российскую Федерацию для занятия преподавательской деятельностью в учреждениях профессионального религиозного образования (духовных образовательных учреждениях).

При этом в силу п. 5 ст. 13 названного Закона временно проживающий в РФ иностранный гражданин не вправе осуществлять трудовую деятельность вне пределов ее субъекта, на территории которого ему разрешено временное проживание.

Иностранные граждане и лица без гражданства, принятые на работу или выполняющие работы по гражданско-правовым договорам с соблюдением требований Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», наряду с российскими гражданами подлежат обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Говоря о трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства, отметим еще ряд условий и ограничений, установленных российским законодательством. Так, в соответствии со ст. 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» иностранный гражданин не имеет права:

- замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации. Статьей 56 Кодекса торгового мореплавания предусмотрено, что в состав экипажа судна, плавающего под

## Административное право

Государственным флагом Российской Федерации, кроме граждан Российской Федерации могут входить иностранные граждане и лица без гражданства, которые не могут занимать должности капитана судна, старшего помощника капитана судна, старшего механика и радиоспециалиста;

- быть командиром воздушного судна гражданской авиации;

- быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации. Перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством Российской Федерации;

- заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

Иностранные граждане и лица без гражданства обязаны соблюдать действующее российское законодательство независимо от оснований и сроков своего пребывания на российской территории. Из данного положения следует правило об общей с российскими гражданами ответственности за совершение правонарушений, в частности административных. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 2.6 КоАП РФ иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории РФ административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Вместе с тем ч. 3 ст. 2.6 КоАП РФ определено, что вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции РФ и в соответствии с ее федеральными законами и международными договорами и совершившего на территории РФ административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права.

В данном случае речь идет об определенных группах иностранных граждан, которые в соответствии с Венской конвенцией о дипломатических сношениях, ратифицированной СССР, а также международными договорами РФ, пользуются иммунитетом от ее административной юрисдикции. Как правило, это главы иностранных дипломатических и консульских представительств, а также ряд должностных лиц этих представительств. Иммунитет от административной юрисдикции РФ распространяется (при определенных условиях) и на членов семей названных лиц, а также членов

## Административное право

различных государственных правительственных и международных организаций, совершающих официальные визиты в нашу страну.

Некоторые деяния, признаваемые в РФ административными правонарушениями, могут совершаться только иностранными гражданами и лицами без гражданства. Так, в частности, ст. 18.8 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение ими режима пребывания (проживания) в РФ, выразившееся в нарушении правил въезда в РФ либо в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в ней, либо в утрате таких документов при неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган, либо в несоблюдении порядка регистрации либо передвижения или порядка выбора места жительства, в уклонении от выезда из РФ по истечении определенного срока пребывания, а равно в несоблюдении правил транзитного проезда через ее территорию.

В отношении иностранных граждан и лиц без гражданства могут применяться меры административного воздействия, не допустимые по отношению к российским гражданам, например депортация.

В отношении иностранных граждан и лиц без гражданства КоАП РФ предусмотрен специфический вид административного наказания - административное выдворение за пределы РФ.

И хотя в соответствии со ст. 3.3 КоАП РФ административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства может устанавливаться и применяться как в виде основного, так и дополнительного административного наказания, анализ норм КоАП РФ свидетельствует, что на сегодняшний день данный вид наказания выступает в качестве альтернативного дополнительного наказания к административному штрафу. Иными словами, при рассмотрении вопроса о привлечении иностранного гражданина или лица без гражданства к административной ответственности правоприменительному органу предоставлено право применить административное выдворение как дополнительное наказание наряду с основным наказанием в виде административного штрафа либо ограничиться только последним (основным).

В силу императивного указания ст. 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»

## Административное право

последние не имеют права находиться на муниципальной службе.

Ответ о возможности иностранных граждан находиться на государственной гражданской службе сформулирован в ст. 21 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: на гражданскую службу вправе поступать граждане РФ, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком РФ и соответствующие квалификационным требованиям названного Закона. Таким образом, иностранным гражданам и лицам без гражданства запрещен доступ к государственной гражданской службе.

Что же касается военной службы, то здесь ситуация с иностранными гражданами выглядит следующим образом. В соответствии со ст. 59 Конституции РФ защита Отечества является долгом и обязанностью ее гражданина. Одной из форм такой защиты является несение гражданином РФ военной службы в соответствии с федеральным законом. В свою очередь, согласно п. 1 ст. 15 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», последние не могут быть призваны на военную и альтернативную гражданскую службу.

В соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» (ст. 2) российские граждане проходят военную службу по призыву (воинская обязанность) и в добровольном порядке (по контракту). Кроме того, российские граждане вправе поступить на альтернативную гражданскую службу. Иностранные граждане могут проходить военную службу в РФ по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах. Данное положение дополняется п. 2 ст. 15 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в соответствии с которым иностранные граждане могут поступить на военную службу по контракту и могут быть приняты на работу в Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы в качестве лица гражданского персонала в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Говоря о поступлении иностранных граждан на военную службу, в частности на должности матросов, необходимо отметить запрет, предусмотренный ст. 14 Федерального закона «О правовом положении

## Административное право

иностранных граждан в Российской Федерации», иностранному гражданину быть членом экипажа военного корабля РФ или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации.

Таким образом, в ситуации с доступом иностранных граждан к военной службе в РФ мы видим интересное с точки зрения общей теории права положение, когда иностранные граждане наделены только правом добровольно поступить на военную службу, но не обязанностью такого поступления. Российские граждане по общему правилу несут обязанность поступления на военную службу по призыву и при желании имеют право на поступление на контрактную службу.

Что же касается правоохранительной службы, то в настоящее время отсутствует единый законодательный акт, регламентирующий такую разновидность государственной службы. Поэтому для решения вопроса об отношении иностранных граждан и лиц без гражданства к правоохранительной службе как разновидности государственной службы мы обратимся к Закону РФ «О полиции», в соответствии с ч. 1 ст. 25 которого правом поступления на службу в полицию обладают только граждане РФ.

## ЛЕКЦИЯ № 5

### Административно-правовой статус органов исполнительной власти

#### 5.1 Понятие органа исполнительной власти и его административно-правового статуса

Как уже отмечалось ранее, обязательной стороной административно-правовых отношений является орган исполнительной власти (его должностное лицо). Поэтому среди субъектов административного права органы исполнительной власти занимают особое место.

В соответствии с Конституцией РФ исполнительная власть, будучи составной частью государственной власти, осуществляется в Российской Федерации и в субъектах РФ. Органы местного самоуправления хотя и обладают административно-правовыми полномочиями, но не входят в систему государственной власти. Следовательно, под органами исполнительной власти понимаются органы, осуществляющие

## Административное право

исполнительные функции только на федеральном уровне и уровне субъектов РФ.

**Орган исполнительной власти** - это государственное политическое учреждение, являющееся частью государственного аппарата и представляющее организованный коллектив людей, который, действуя от имени государства, обладает закрепленной за ним компетенцией по решению задач государства и общества, выполняет функции исполнительной власти в Российской Федерации и ее субъектах и наделен для этого государственно-властными полномочиями.

Место каждого органа исполнительной власти среди других органов, конкретное назначение в системе государственного управления, закрепленная за ним компетенция, характер государственно-властных полномочий и другие обстоятельства обуславливают его правосубъектность, т.е. правовое положение органа как субъекта административно-правовых отношений. К характеристикам, определяющим административно-правовой статус органа исполнительной власти, относятся: точное наименование органа; его положение в иерархии субъектов государственной власти, вопросы подчиненности и взаимоотношения с ними; цели, задачи и функции органа; порядок его образования, реорганизаций и упразднения; направления, формы и методы деятельности; структура органа; виды издаваемых им правовых актов и многое другое. При этом важнейшей составной частью административно-правового статуса органа исполнительной власти является его компетенция, т.е. совокупность юридически установленных прав и обязанностей (полномочий).

Таким образом, орган исполнительной власти *обособлен юридически* (имеет свою структуру, не входит в состав другой организации, его компетенция не производна от компетенции иного органа), *функционально* (осуществляет управленческие функции в определенной сфере жизни общества в соответствии с его компетенцией).

### **Отличительные особенности органов исполнительной власти:**

- самостоятельны в осуществлении исполнительной и распорядительной деятельности, в отношениях с субъектами представительной и судебной властей. В целях нормального функционирования

## Административное право

государства органы исполнительной власти постоянно взаимодействуют с другими ветвями власти;

- обладают государственно-властными полномочиями строго в пределах установленной для них компетенции;
- их деятельность носит подзаконный характер;
- находятся на бюджетном финансировании.

Правосубъектность органа исполнительной власти возникает одновременно с его образованием и определением компетенции, а прекращается в связи с упразднением.

Образование, структура, порядок деятельности и компетенция органов исполнительной власти (их задачи, функции, права и обязанности, формы и методы деятельности) определены и закреплены в соответствующих законах, положениях и иных нормативных актах.

Органы исполнительной власти обладают следующими *признаками*:

- осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность;
- наделены оперативной самостоятельностью;
- имеют, как правило, постоянные штаты;
- образуются вышестоящими органами;
- подотчетна и подконтрольна вышестоящим органам исполнительной власти.

*Административно-правовой статус* органа исполнительной власти как статус коллективного субъекта состоит из следующих *блоков*:

1. *целевой* (включает нормы о целях, задачах, функциях, принципах деятельности);
2. *организационно-структурный* (включает в себя правовые предписания, регламентирующие: порядок образования, реорганизации и ликвидации; структуру; линейную и функциональную подчиненность);

3. *компетенционный* как совокупность властных полномочий и подведомственности (компетенция в области планирования, контроля и т. д.).

## 5.2 Система и виды органов исполнительной власти

Все органы исполнительной власти государства представляют собой единую систему. Система органов исполнительной власти - совокупность органов исполнительной власти и система их взаимоотношений, построенная на основе разграничения компетенции между ними.

**Система органов исполнительной власти** – это юридически упорядоченная, внутренне согласованная совокупность различных по своей организационно-правовой форме органов, соподчиненных на основе разделения между ними компетенции и образующих интегрированное единство в процессе реализации исполнительной власти на всей территории России. Эта система выступает как комплексное образование, имеющее свою вертикальную иерархическую структуру и горизонтальные уровни.

Ядром административно-правового статуса органа исполнительной власти является компетенция, выражающая меру власти, которой он наделен для выполнения своих задач. Компетенция представляет собой нормативно определенный объем прав и обязанностей в отношении установленного предмета ведения. Её надо отличать от функций и задач: через функции определяются основные направления деятельности органа по достижению поставленных перед ним целей, а через компетенцию определяются пределы властных полномочий и предмета ведения при осуществлении возложенных на него функций. Различие компетенции между органами исполнительной власти происходит по объему прав и обязанностей.

Органы исполнительной власти разнообразны, что связано с различными сферами их деятельности, объемом компетенции и т.д. Это дает возможность группировать их по различным основаниям:

**I. По территории действия.** Согласно ст. 77 Конституции РФ все органы исполнительной власти делятся на федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ. При этом в соответствии со ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут

## Административное право

создавать свои территориальные органы. Таким образом, по территории деятельности органы исполнительной власти можно разделить на:

1) федеральные органы исполнительной власти, которые распространяют свою деятельность на всю территорию Российской Федерации. Это Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства;

2) органы исполнительной власти субъектов РФ, которые распространяют свое действие на территорию данного субъекта РФ (республики в составе России, края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя). Это правительства республик, министерства республик, правительства областей и администрации краев, структурные подразделения администраций и др.;

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (включая территориальные органы Правительства РФ) – это органы государственной власти, которые создаются федеральными органами для осуществления своих полномочий как на территории одного субъекта РФ, так и на территории нескольких субъектов РФ.

Примером территориального органа федерального органа исполнительной власти, действующего в пределах одного субъекта РФ, может служить: управление Федеральной службы безопасности РФ в субъектах Федерации. Примером территориального органа федерального органа исполнительной власти, действующего на территориях нескольких субъектов РФ, являются: региональные таможенные управления Федеральной таможенной службы Российской Федерации.

**II. По характеру компетенции органы исполнительной власти подразделяются на:**

1) органы общей компетенции, права и обязанности которых относятся к управлению на соответствующей территории всеми отраслями экономики, социально-культурной и административно-политической сфер. Это Правительство РФ, правительства республик и других субъектов РФ;

2) органы отраслевой компетенции, права и обязанности которых относятся к управлению на соответствующей территории какой-либо одной

## Административное право

отраслю экономики, социально-культурной либо административно-политической сфер (например, атомной энергией, здравоохранением, обороной, юстицией и т. д.). На федеральном уровне такими органами, как правило, являются министерства Российской Федерации; в субъектах РФ - министерства, комитеты, департаменты, главные управления, управления и др.;

3) органы межотраслевой компетенции права и обязанности которых относятся к управлению на соответствующей территории вопросами, имеющими межотраслевое значение (например, стандартизацией и метрологией, статистикой, рынком ценных бумаг и т.д.);

4) органы специальной компетенции, осуществляющие надзорные, контрольные, разрешительные и некоторые иные специальные функции (например, надзор за ядерной и радиационной безопасностью, мониторинг окружающей среды, обеспечение правительственной связи и информации и т. д.). К примеру, на федеральном уровне органами специальной компетенции являются федеральные службы, федеральные агентства;

5) органы внутриотраслевой (внутриведомственной) компетенции права и обязанности которых распространяются на определенное на усиление работ внутри отрасли. На федеральном уровне такими органами являются службы, департаменты, главные управления, управления другие подразделения федеральных органов исполнительной власти, в субъектах РФ органы внутриотраслевой компетенции - управления, отделы и другие структурные подразделения органов исполнительной власти отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции этих субъектов.

**III. По организационно-правовым формам и названию различают следующие органы исполнительной власти:** правительства, министерства, федеральные службы, федеральные агентства, ведомства, администрации, департаменты, главные управления, управления, службы, отделы, инспекции и др.

**IV. По порядку разрешения вопросов органы исполнительной власти делятся на:**

1) единоначальные органы, в которых подведомственные им вопросы разрешаются единолично руководителем данного органа (министерства, управления, правительства областей и др.). Несмотря на то, что во многих

## Административное право

единоначальных органах существуют коллегии, их решения проводятся в жизнь приказами руководителя органа, который и несет всю персональную ответственность за организацию работы. Решения коллегий для руководителя единоначального органа носят совещательный, рекомендательный характер;

2) коллегиальные органы, в которых подавляющее большинство вопросов, причем имеющих наиболее важное значение, обсуждается и разрешается только коллегиально. Издаваемые при этом правовые акты являются актами органа, хотя подписываются его руководителем. Типичные примеры коллегиальных органов – Правительство РФ и правительства республик в составе России.

**V. По источнику финансирования органы исполнительной власти делятся на:**

1) органы, финансируемые за счет федерального бюджета (госбюджетные органы);

2) органы, финансируемые за счет бюджетов субъектов РФ.

### ***Основные функции исполнительной власти***

Под *функциями управления* понимаются наиболее типичные, однородные и четко выраженные виды (направления) деятельности управляющего субъекта, отвечающие содержанию и служащие интересам достижения основных целей управляющего воздействия.

*Функции ориентирования системы:*

- анализ (обработка и осмысление информации, осуществляемые с целью изучения объекта управления, а впоследствии оказания на него соответствующего управляющего воздействия);

- прогнозирование (предвидение изменений в развитии событий или процессов на основе имеющейся информации);

- планирование (определение направлений, целей, задач и возможных результатов управленческой деятельности);

- правовое регулирование (установление правового режима какой-либо деятельности и функционирования соответствующих структур);

## Административное право

- методическое руководство.

*Функции обеспечения системы:*

- материально-техническое обеспечение;

- финансовое обеспечение;

- кадровое обеспечение;

- информационное обеспечение.

*Функции оперативного управления системой:*

- организация управления (создание органов управления, установление их функций, подчиненности, прав и обязанностей и т. д.);

- общее руководство и оперативное распорядительство;

- предварительная и текущая координация действий различных органов управления, должностных лиц, организаций;

- контроль (проверка фактического положения дел с целью выявления и устранения отклонений в исполнении законов, планов, программ и принятия мер к нарушителям установленного порядка);

- учет (систематический сбор сведений);

- оценка (всей работы, отдельных работников, выполнения конкретных заданий и т. д.).

### **5.3 Основные принципы организации исполнительной власти**

Органы исполнительной власти в своей деятельности руководствуются следующими принципами.

*Принцип народовластия.* Закрепленный в Конституции принцип народовластия означает, что народ является единственным источником власти, он осуществляет свою власть непосредственно и через органы исполнительной власти.

## Административное право

*Принцип законности.* Принцип законности проявляется, прежде всего, в том, что все органы государственной власти, должностные лица обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

*Принцип разделения властей.* Принцип разделения властей выражает существование и самостоятельность трех ветвей власти - законодательной, исполнительной, судебной. Каждая ветвь государственной власти осуществляет свои функции в установленных пределах.

*Принцип федерализма.* Компетенция органов исполнительной власти и взаимоотношения между ними определяются на основе нормативно-правовых актов, закрепляющих разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

*Принцип гласности.* Нормативно-правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека, не могут применяться, если они не опубликованы для всеобщего сведения.

*Принцип приоритета и гарантированности прав личности.* Права личности являются высшей ценностью, и все государственные органы, в том числе органы исполнительной власти, несут ответственность перед гражданами.

*Принцип сочетания централизации и децентрализации,* которые действует на различных уровнях системы ОИВ, влияет на функционирование всей системы исполнительной власти.

*Принцип централизации* - сосредоточение большей части предметов ведения и полномочий, государственных функций в ведении центральных органов федеральной исполнительной власти.

*Принцип децентрализации* означает закрепление предметов ведения и полномочий за тем или иным органом, которые он должен осуществлять самостоятельно без вмешательства со стороны вышестоящих органов. Особой разновидностью децентрализации является делегирование федеральным органом исполнительной власти части своих полномочий.

### ***Президент Российской Федерации в сфере исполнительной власти***

Президент не входит организационно в систему какой-либо ветви государственной власти. Осуществляя государственную власть в качестве

## Административное право

главы государства, Президент Российской Федерации возвышается над законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти.

Президент Российской Федерации, не являясь формально главой исполнительной власти, активно влияет на деятельность исполнительно-распорядительных органов, что выражается в следующих формах:

- *непосредственно* (исходя из прямой подчиненности федеральных органов исполнительной власти);

- *косвенно* (через Правительство и иные федеральные органы исполнительной власти).

В соответствии с положениями Конституции РФ (ст.80-90) и федеральными законами Президент РФ обладает широкими полномочиями в области исполнительной власти, которые распространяются на все сферы государственного управления.

Как глава государства Президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина, реализуемых преимущественно в сфере государственного управления, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, в осуществлении которой активно участвуют все субъекты исполнительной власти.

Конституция РФ наделяет Президента РФ рядом полномочий, непосредственно связанных с организацией и функционированием исполнительной власти:

1) с согласия Государственной Думы он назначает Председателя Правительства РФ;

2) имеет право председательствовать на заседаниях Правительства РФ и его Президиума;

3) принимает решение об отставке Правительства РФ;

4) представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ;

## Административное право

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

6) формирует и возглавляет Совет Безопасности РФ;

7) утверждает военную доктрину РФ;

8) формирует Администрацию Президента РФ;

9) назначает и отзывает дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях;

10) по представлению Председателя Правительства РФ утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения и дополнения;

11) указами и распоряжениями направляет деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти РФ;

12) непосредственно руководит деятельностью ряда таких органов;

13) вправе также отменять правовые акты федеральных органов исполнительной власти, непосредственно подведомственных ему;

14) вносит изменения в состав Правительства РФ, упраздняет, объединяет или преобразует федеральные органы исполнительной власти.

Одновременно Президент РФ наделен полномочиями и в сфере отношений с субъектами РФ:

1) может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также между органами государственной власти субъектов РФ;

2) может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда;

3) вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта РФ;

4) может вынести высшему должностному лицу субъекта РФ

## Административное право

предупреждение в случаях, установленных законом;

5) назначает и освобождает от должности полномочных представителей Президента РФ, которые имеют полномочия представлять Президента РФ в соответствующем федеральном округе.

Полномочный представитель обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в округе; организует взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ; вносит Президенту РФ предложения о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ и т.д.

### ***Правительство Российской Федерации и его полномочия***

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» на основе норм Конституции РФ провозглашает, что «Правительство Российской Федерации - высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации... Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации»; «Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти» и т.д.

Ни в самой Конституции Российской Федерации, ни в Федеральном конституционном законе «О Правительстве РФ» не имеется норм, прямо указывающих на то, что Правительство РФ входит в систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

Де-юре, Правительство Российской Федерации и его Председатель (в тесном взаимодействии с Президентом РФ и его Администрацией), являясь субъектом исполнительной власти, возглавляют единую систему исполнительной власти, его триаду: федеральные органы исполнительной власти - на федеральном уровне; органы исполнительной власти субъектов РФ - на уровне субъекта РФ; государственные органы исполнительной власти и органы местного управления (в случае передачи им полномочий исполнительной власти) - на муниципальном уровне. При этом ни Президент

## Административное право

РФ, ни Председатель Правительства РФ, а также некоторые его заместители и члены Правительства РФ (которые не возглавляют федеральные министерства) не входят в систему федеральных органов исполнительной власти.

Де-факто, Правительство РФ, включая его Председателя и всех членов, входит в систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

Такая неопределенность системы органов исполнительной власти, как видится, не способствует эффективному государственному управлению.

Таким образом, для однозначного ответа на этот вопрос, следует перейти к подробному анализу системы, структуры, компетенции и роли Правительства Российской Федерации как высшего органа исполнительной власти.

Согласно ст. 110 Конституции Российской Федерации исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации. Из содержания приведенных положений ясно, что Правительство - высший орган исполнительной власти, хотя слово «высший» применительно к этому федеральному органу в Конституции не употребляется.

Конституция повышает статус Правительства Российской Федерации, закрепляя его самостоятельность (ст. 10).

Возглавляя исполнительную власть Российской Федерации, Правительство Российской Федерации представляет собой особую структуру государства - орган государственной власти, который призван, с одной стороны, воспринимать (отражать) потребности, интересы и цели российского общества, адекватно их закреплять в своих правовых актах и содержании организационной деятельности, а с другой - рационально и законно управлять общественными процессами, придавать им целостность, организованность, динамику и эффективность.

Правительство Российской Федерации как орган государственной власти имеет свой правовой статус, организационную структуру, формы и методы деятельности, состав управленческих кадров, материально-финансовое обеспечение и другие атрибуты.

## Административное право

Принципиальное значение принадлежит положению о том, что «Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации».

Коллегиальность - один из важнейших атрибутов демократии, поскольку позволяет объединять знания, опыт и интересы разных людей для лучшего решения общественных проблем.

В юридическом смысле коллегиальность представляет собой организационно-правовую форму построения и функционирования государственного органа, смысл которой состоит в том, что в этом органе его компетенция осуществляется путем коллегиального (совместно согласованного) принятия управленческих решений.

Правительство Российской Федерации выполняет сложный и многогранный объем функций и полномочий в области исполнительной власти и поэтому важно, чтобы оно было организовано и практически функционировало как коллегиальный орган.

Статья 110 Конституции Российской Федерации закрепляет положение о том, что Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров. Состав Правительства Российской Федерации зависит от структуры федеральных органов исполнительной власти, т.е. системы этих органов, определяемой целями и задачами деятельности исполнительной власти в соответствующий период. Правительство возглавляет его Председатель.

В юридической литературе не раз отмечалась двойственность (дуалистичность) системы исполнительной власти. Фактически сложилось разделение полномочий исполнительной власти между Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Руководство деятельностью Правительства Российской Федерации, осуществляющего исполнительную власть, возложено на Председателя Правительства Российской Федерации, можно утверждать, что именно он руководит исполнительной властью в России.

## Административное право

Статус Председателя Правительства Российской Федерации имеет значительные особенности, которые обусловлены его конституционно - правовым положением. Прежде всего, этот статус значительно полнее определен непосредственно в Конституции Российской Федерации, тогда как статус других членов российского правительства в Конституции лишь упоминается, а определен главным образом в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации».

Это подчеркивается, прежде всего, конституционной процедурой назначения на должность главы Правительства Российской Федерации. Согласно ч. 1 ст. 111 Конституции России Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Полномочия Председателя Правительства Российской Федерации могут быть разделены на те, что принадлежат ему как Председателю Правительства, единолично осуществляющему полномочия от имени Правительства Российской Федерации, и те, которые он выполняет, будучи членом Правительства Российской Федерации.

Статьей 28 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» установлен перечень вопросов, решения по которым принимаются исключительно на заседаниях Правительства. По остальным вопросам Председатель Правительства осуществляет полномочия от имени Правительства Российской Федерации самостоятельно, что позволяет говорить об исключительной специфической роли руководителя Правительства, о том, что его статус выше других членов Правительства Российской Федерации.

Председатель Правительства подбирает кандидатуры тех, кто будет входить с ним в состав Правительства Российской Федерации, и предлагает их Президенту Российской Федерации. Правда форму, в которой осуществляется представительство, законодательство не уточняет. Окончательное решение о назначении на должность указанных лиц принимает Президент Российской Федерации, который может и не согласиться с предложенными кандидатурами. Механизма разрешения возможных разногласий по данному вопросу между Президентом Российской Федерации и Председателем Правительства Российской Федерации

## Административное право

Федерации в законодательстве нет и не должно быть именно потому, что Президент Российской Федерации назначает членов Правительства, включая его Председателя. Можно говорить лишь о разрешении разногласий в рабочем порядке, т.е. о согласовании кандидатур членов Правительства Российской Федерации.

До конца не разрешена проблема разграничения полномочий между Правительством Российской Федерации и Председателем Правительства Российской Федерации по вопросам заключения международных договоров Российской Федерации.

К представительским функциям Председателя Правительства Российской Федерации, согласно его статусу, относится право представлять Правительство Российской Федерации в отношениях с Президентом Российской Федерации, палатами Федерального Собрания, органами государственной власти субъектов Федерации. Во взаимоотношениях главы государства и главы Правительства предусмотрена обязанность Председателя Правительства Российской Федерации систематически информировать главу государства о работе Правительства Российской Федерации. Термин «систематически» означает регулярность и предполагает определенную периодичность.

Таким образом, среди членов российского Правительства Председатель занимает исключительное положение. Такой вывод обосновывается следующими обстоятельствами:

из всех членов Правительства Российской Федерации непосредственно Конституция Российской Федерации заметно более полно определяет только статус Председателя Правительства Российской Федерации;

Председатель Правительства Российской Федерации назначается на должность прежде, чем будет сформировано Правительство Российской Федерации в целом;

Председатель Правительства Российской Федерации участвует в формировании как состава самого Правительства, так и в определении контуров структуры федеральных органов исполнительной власти;

## Административное право

руководителю Правительства Российской Федерации предоставлена конституционная возможность исполнения обязанностей Президента Российской Федерации;

по ряду вопросов Председатель Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет полномочия от имени Правительства Российской Федерации;

отставка Председателя Правительства Российской Федерации всегда влечет обязательную отставку Правительства Российской Федерации.

Важное место среди членов Правительства Российской Федерации занимают заместители Председателя Правительства, которые согласно ст. 110 Конституции Российской Федерации также входят в его состав. Известно мнение, что структура Правительства в настоящее время основывается на организационно-управленческом статусе заместителей председателя Правительства, которые осуществляют комплексное регулирование определенных отраслей и сфер деятельности, а в качестве основного объекта их распорядительного воздействия выступают все федеральные органы исполнительной власти, в том числе и федеральные министерства.

Количество заместителей Председателя Правительства Российской Федерации определяется Президентом Российской Федерации на основе личного усмотрения. Нормативно соответствующее решение оформляется в виде Указа Главы государства. В разное время их число было различным.

Исключительным полномочием первых заместителей главы Правительства Российской Федерации является исполнение обязанностей Председателя Правительства Российской Федерации. Статья 8 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» предусматривает два основания для возникновения случая реализации этого полномочия: временное отсутствие Председателя Правительства Российской Федерации и освобождение его от должности.

В соответствии с ч. 2 ст. 110 Конституции Российской Федерации в состав российского Правительства, кроме Председателя и его заместителей, входят федеральные министры. Для них, так же как и для других членов Правительства Российской Федерации, предусмотрена конституционная процедура назначения на должность. Согласно этой процедуре они

## Административное право

назначаются Президентом Российской Федерации по предложению Председателя Правительства Российской Федерации.

Правительство РФ в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации. Правительство РФ для осуществления своих полномочий может создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц<sup>5</sup>.

Как федеральный орган исполнительной власти общей компетенции Правительство Российской Федерации наделено широкими полномочиями во всех областях жизнедеятельности государства. В частности, Правительство Российской Федерации (статья 114 Конституции Российской Федерации):

- 1) разрабатывает и представляет Государственной Думе Российской Федерации федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- 2) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, налоговой, кредитной и денежной политики;
- 3) обеспечивает проведение в РФ единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;
- 4) осуществляет управление федеральной собственностью;
- 5) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, осуществлению внешней политики России;
- 6) осуществляет меры по обеспечению законности прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

---

<sup>5</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. - М. - 2010.

Административное право

7) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

В соответствии со статьей 114, пунктом 2 Конституции Российской Федерации порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». «Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации».

К общим полномочиям Правительства Российской Федерации отнесены следующие направления деятельности:

- организация реализации внутренней и внешней политики Российской Федерации;
- осуществление регулирования процессов в социально-экономической сфере (в сфере экономики; в сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики; в социальной сфере; в сфере науки, культуры, образования; в сфере природопользования и охраны окружающей среды; в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью; по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации; в сфере внешней политики и международных отношений);
- обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, направление и контроль деятельности ее органов;
- формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации;
- реализация предоставленного ему права законодательной инициативы.

## Административное право

Правительство Российской Федерации по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному конституционному закону и федеральным законам.

Правительство Российской Федерации осуществляет полномочия, переданные ему органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основании соответствующих соглашений.

Правительство Российской Федерации представляет Государственной Думе Российской Федерации ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. Например, федеральным законом установлено, что Правительство Российской Федерации обязано ежеквартально представлять в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отчет по широкому кругу вопросов и, в частности: о реализации мер по поддержке финансового рынка, банковской системы, рынка труда, отраслей экономики Российской Федерации, социальному обеспечению населения и других мер социальной политики.

Правительство издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Нормативные акты Правительства вступают в силу на всей территории России одновременно по истечении 7 дней после их официального опубликования, если в них не предусмотрено иное. Постановления и распоряжения Правительства официально публикуются в Собрании законодательства Российской Федерации. Постановления и распоряжения Правительства в случае их противоречия Конституции, федеральным законам и указам Президента могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

Для согласованности действий федеральных органов исполнительной власти всех организационно-правовых форм (министерства, службы и агентства) Правительство Российской Федерации издает соответствующие нормативные правовые акты. Например, своим Постановлением от 19 января 2005 года № 30 Правительство Российской Федерации установило Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

**Правительство в пределах своих специальных полномочий:**

**В сфере экономики обеспечивает:** единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств; прогнозирует социально-экономическое развитие страны; разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества.

**В сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики** Правительство РФ: обеспечивает ее единство в стране; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, а также отчет о его исполнении; разрабатывает и реализует налоговую политику; обеспечивает совершенствование бюджетной системы; принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг; руководит валютно-финансовой деятельностью в отношении Российской Федерации с иностранными государствами; разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

**В социальной сфере** Правительство РФ: обеспечивает проведение единой государственной социальной политики в данной области, реализацию трудовых прав и прав граждан по социальному обеспечению, а также проведение единой миграционной политики; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья; разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта, туризма, санитарно-культурной сферы и др.

**В сфере науки, культуры и образования** Правительство РФ обеспечивает: государственную поддержку фундаментальной и приоритетных направлений прикладной науки; проведение единой государственной политики в области образования; поддержку культуры и сохранение культурного наследия страны.

**В сфере охраны окружающей среды** Правительством РФ: обеспечивается проведение единой политики в этой области, в частности по экологической безопасности; принимаются меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду; организуется деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов;

## Административное право

координируется деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, ликвидации их последствий и др.

**В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью** Правительство РФ: участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями.

**В сфере обороны и государственной безопасности** Правительством РФ: осуществляются все необходимые меры в этой области; организуется оснащение вооружением и военной техникой Вооруженных Сил; обеспечиваются социальные гарантии для военнослужащих; принимаются меры по охране Государственной границы; осуществляется руководство гражданской обороной.

**В сфере внешней политики и международных отношений** Правительство РФ: осуществляет меры по реализации внешней политики страны; заключает международные договоры и обеспечивает их выполнение.

Правительство РФ вправе принимать также обращения, заявления и иные акты, не имеющие правового характера.

Правила организации деятельности Правительства РФ по реализации его полномочий устанавливаются в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», иными федеральными законами и указами Президента РФ, Регламентом Правительства РФ. Регламентом определяются порядок планирования, подготовки и проведения заседаний, оформления принятых решений, внесения и рассмотрения проектов актов, работы с обращениями граждан и другие вопросы.

**Федеральное министерство** - является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральное министерство

## Административное право

возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр);

**Федеральная служба** - федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы;

**Федеральное агентство** - является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа;

### ***Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации***

В соответствии с Конституцией Российской Федерации в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

## Административное право

Федерации, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации. Его наименование, структура, порядок формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, социального обеспечения, безопасности дорожного движения и экологии.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации издает указы (постановления) и распоряжения.

### ***Территориальные федеральные органы исполнительной власти***

*Территориальные органы министерств и ведомств* Российской Федерации входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации. Свою деятельность они осуществляют под руководством соответствующих центральных органов федеральной исполнительной власти. Вопросы осуществления деятельности территориальными органами, находящиеся в компетенции субъектов Федерации, решаются во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти этих субъектов.

*Создание, реорганизация и ликвидация* территориальных органов осуществляется соответствующим центральным органом федеральной исполнительной власти по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ.

## Административное право

*Численность аппарата, структура, штаты и фонд оплаты труда* территориальных органов определяются с учетом особенностей региона по согласованию соответствующих министерств и ведомств Российской Федерации с органами исполнительной власти субъектов Федерации.

*Основными принципами* в деятельности территориальных органов являются:

- соблюдение законности;
- разделение законодательной, исполнительной и судебной властей;
- разграничение предметов ведения между центральными органами федеральной исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации;
- персональная ответственность.

*Основные задачи и функции* территориальных органов определяются исходя из задач и функций соответствующих министерств и ведомств Российской Федерации с учетом конкретных особенностей регионов, в которых они осуществляют свою деятельность.

### ***Органы местного самоуправления и органы государственной власти: вопросы взаимодействия***

Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **местное самоуправление** - это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

**Органы местного самоуправления и органы государственной власти** - это структурно выделенные органы в системе управления; формы осуществления власти народа. Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 12) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, что означает их структурно-организационное

## Административное право

обособление, но не функциональное. Органы местного самоуправления самостоятельны лишь в пределах полномочий, они находятся в системе государственно-властных отношений, действуют в русле единой государственной политики, могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Как и всякая публичная власть, органы местного самоуправления имеют общую экономическую и организационно-правовую основу с органами государственной власти: у них общий источник власти - народ, те же принципы избирательной системы, те же механизмы принятия решений, та же обязательность их исполнения, а также сходные формы и методы деятельности. Но вместе с тем деятельность органов местного самоуправления приобретает новые черты, связанные с возможностью самоорганизации и самодеятельности граждан. Органы местного самоуправления более приближены к населению, что определяет социальную направленность их деятельности.

Конституция Российской Федерации заложила основы взаимодействия органов государственной и муниципальной власти через систему гарантий и защиты местного самоуправления. Конституция Российской Федерации закрепила участие органов местного самоуправления от имени населения в решении задач на местном уровне, обязав государственные органы оказывать им всестороннюю поддержку, создавая необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для функционирования и развития.

В интересах развития демократии необходимо взаимодействие органов государственной власти с органами местного самоуправления по таким направлениям, как экономика, безопасность, права человека. Баланс взаимодействия предполагает использование техники централизации, доминирования, самоорганизации и регулирования самоуправления.

Несмотря на то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, они осуществляют публичную власть со всеми присущими ей признаками и особенностями. Муниципальная власть - это власть особого рода, которая от государственной власти отличается следующими признаками:

а) территориальная ограниченность деятельности органов местного самоуправления;

Административное право

б) более широкий спектр форм непосредственного участия населения в управлении территорией муниципального образования;

в) система принуждения в местном самоуправлении;

г) законодательное ограничение прав местной власти со стороны государства;

д) подконтрольность государству реализации отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления;

е) преобладание в сфере полномочий местного самоуправления хозяйственной составляющей, а не властной.

Одной из важных проблем новой формирующейся системы местного самоуправления является соотношение в ней государственных и общественных интересов.

Ныне действующая правовая основа местного самоуправления указывает на то, что самоуправление сочетает в себе элементы государственного и общественного начал. Согласно нормам ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, несмотря на это они в любом случае осуществляют публичную власть со всеми присущими власти признаками (свойствами). Публичная власть использует систему общеобязательных велений, адресованных неопределенному кругу лиц, санкционированных государством в лице органов государственной власти и местного самоуправления. Особенностью публичной власти является то, что ее объект и субъект обычно не совпадают, что характерно как для государственной власти, так и для местного самоуправления, поскольку и в первом, и во втором случаях аппарат управления отделен от населения.

Более того, в соответствии с нормами ч. 2 ст. 132 Конституции РФ и ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления помимо законодательно закрепленных за ними на федеральном уровне предметов ведения могут наделяться также и отдельными государственными полномочиями. Это согласуется и с Европейской хартией о местном самоуправлении (ст. 3), в соответствии с которой осуществление

## Административное право

государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Такие полномочия соответственно находятся вне рамок вопросов местного значения и являются дополнительными функциями, по своей природе не относящимися к сфере ведения местного самоуправления. Следовательно, передача государственных полномочий должна быть такой, чтобы не происходило подмены государственной власти местным самоуправлением и искажения природы самого местного самоуправления.

Двойственную государственно-общественную природу местного самоуправления как института публичной власти необходимо учитывать при определении его компетенции, а также выборе форм, способов, методов ее реализации. Содержательное определение основ правового статуса местного самоуправления, его роли в системе публичной власти невозможно без установления предметов ведения и полномочий муниципальных образований и органов местного самоуправления.

В Конституции РФ порядок разграничения полномочий на этом уровне не конкретизируется. Содержание понятий «предметы ведения» и «полномочия органов самоуправления» в Конституции РФ раскрывается через определения «вопросы местного значения» и «отдельные государственные полномочия», которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Тем самым в Конституции РФ определены два концептуальных подхода. Через понятие «вопросы местного значения» подчеркивается самостоятельность местного самоуправления и его отделенность от государства, через понятие «отдельные государственные полномочия» определяется возможность привлечения местного самоуправления к управлению государственными делами. Под полномочиями обычно понимается совокупность прав и обязанностей субъектов публичной власти. Под правом в теории обычно понимают меру возможного, допустимого поведения, под обязанностью - меру должного поведения субъекта.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» помимо перечня вопросов местного значения различных видов муниципальных образований (ст. 14 - 16) содержит отдельную ст. 17, в которой закрепляются полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов

## Административное право

местного значения. Таким образом, из указанного Закона следует, что вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их осуществлению являются различными элементами компетенции местного самоуправления и соответственно требуют отдельного правового регулирования.

Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления весьма разнообразны. В теории муниципального права выделяют следующие модели взаимодействия.

Первая – «модель партнерства», обоснованная в XIX веке в трудах Дж. Ст. Милля. Отношения местных и центральных властей в данной модели - это отношения партнеров и равноправных товарищей, преследующих общие цели и оказывающих необходимые услуги населению. Местное управление понимается в первую очередь как «органический элемент самовыражения соответствующего местного сообщества».

Во-вторых, в самой природе местного самоуправления заложен постоянный конфликт с государственной властью. Противоречия, как известно, являются источником развития, поэтому противоречия между государством и местной властью таят в себе мощное созидательное начало. Однако их подлинно партнерское разрешение требует величайшей культуры сторон, политико-экономической стабильности и процветания, чего в необходимой мере часто нет даже в самых развитых странах.

С учетом вышеизложенного «модель партнерства» может и должна рассматриваться в качестве идеальной цели, полное достижение которой невозможно, но движение к которой позволяет оптимизировать реально сложившиеся взаимоотношения государственных органов центра, регионов и органов местных сообществ жителей.

Модели партнерства обычно противопоставляется «агентская модель». В ее рамках отношения между центральными и местными властями рассматриваются как отношения агента и принципала, т.е. акцент делается на главенствующей роли центра в отношениях с местным управлением. Местные органы считаются своеобразным инструментом, посредством которого центральное правительство реализует свой политический курс на местах. Местное управление является «всего лишь административным средством осуществления управленческих функций на

## Административное право

местах, нацеленным не столько на обеспечение местного представительства, сколько на предоставление услуг». Государство же, являясь гарантом эффективности социально-экономической и общественной жизни и будучи призванным обеспечивать разумные стандарты услуг, предоставляемых гражданам, имеет полное право руководить деятельностью органов местного управления.

Взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления осуществляется по нескольким направлениям. Эти направления взаимодействия получили в юридической науке наименование структурно-функциональных связей. Вполне очевидно, что, исходя из специфики организации государственной власти и местного самоуправления, взаимоотношения между их органами будут осуществляться:

- 1) сверху вниз;
- 2) снизу вверх;
- 3) по горизонтали.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. определяет основные полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении местного самоуправления.

В отношении федеральных органов государственной власти, Закон закрепляет четыре вида полномочий:

- определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области местного самоуправления. Это регулирование может осуществляться по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Здесь также речь

## Административное право

идет о детализации процедур реализации вопросов местного значения, прежде всего в отраслевых нормативных актах;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий. Данное полномочие заключается в принятии нормативных актов, регулирующих реализацию органами и должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Закон о местном самоуправлении 2003 г. также допускает возможность осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления. Однако это возможно лишь в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. При этом действующим законодательством предусмотрен только один случай осуществления контроля органов государственной власти за органами местного самоуправления - контроль при реализации последними отдельных государственных полномочий.

Важной формой воздействия государства на местное самоуправление является осуществление надзора за законностью деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Надзор за соблюдением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов осуществляют различные государственные органы. В первую очередь это органы прокуратуры.

## ЛЕКЦИЯ № 6

### Государственные служащие как субъекты административного права

#### 6.1 Понятие государственной службы и содержание системы государственной службы

## Административное право

Нормативно термин «гражданская служба» впервые был использован в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (далее — Закон о системе госслужбы) применительно к одному из видов государственной службы. В силу этого, как видится, нельзя использовать термин «гражданская служба» в противопоставлении «государственной службе». Однако, рассматривая государственную гражданскую службу как немилитаризованный вид государственной службы и имея в виду несомненную связь между государственной гражданской службой и муниципальной службой, вполне допустимо говорить о двух видах гражданской службы: государственной и муниципальной.

Во всяком случае, государственной службой, исходя из этого, является тот вид социальной службы, который осуществляется в органах государственной власти<sup>6</sup>.

Обращаясь собственно к сущности государственной службы, следует отметить, что в научной литературе отмечается неоднозначность подходов к определению этого термина<sup>7</sup>.

Согласно одной из концепций, государственная служба рассматривается как вспомогательный, обслуживающий механизм государственного аппарата<sup>8</sup>.

По мнению Г.В. Атаманчука, «государственная служба — это практическое, профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством (путем) исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах»<sup>9</sup>.

В целом можно констатировать, что принципиально восприятие государственной службы как публичной деятельности, напрямую связанной с

---

<sup>6</sup> Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации : теоретико-правовое исследование : дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998. С. 65.

<sup>7</sup> Государственная служба : теория и организация / под ред. Е.В. Охотского, В.Г. Игнатова. Ростов-на-Дону, 1998. С. 33.

<sup>8</sup> Государственная гражданская служба в Российской Федерации / Е.В. Масленникова, М.В. Пресняков, Л.Н. Татаринова, С.Е. Чаннов. М., 2006. С. 8.

<sup>9</sup> Атаманчук Г.В. Концепция Кодекса государственной службы Российской Федерации // Ежегодник-97: Государственная служба России. М., 1998. С. 19.

## Административное право

реализацией функций всего государства, а не обслуживанием конкретного государственного органа, достаточно прочно закрепилось в российской правовой науке.

Таким образом, государственная служба может рассматриваться широко — как крупномасштабная многофункциональная система, полностью обеспечивающая функционирование публичного сектора и выполняющая две основные функции — организационную и социального обслуживания, или узко — как профессиональная деятельность по обеспечению выполнения полномочий государственных органов. В таком узком понимании, принятом в нашей стране, она включает только исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими должности в органах государственного управления<sup>10</sup>.

Как представляется, специфику государственной службы определяет неотделимость государственной службы от государственного аппарата. Именно глубокая структурированность и иерархичность государственного аппарата придают государственной службе системную устойчивость, прочность, статус государственного института.

Выделяют следующие специфические особенности государственной службы:

- публичность;
- направленность на реализацию функций государства;
- властный характер служебной деятельности;
- особая организационная структура, характеризующаяся неотделимостью от государственного аппарата;
- наличие прямой публично-правовой связи между государством и государственным служащим<sup>11</sup>.

Система государственной службы Российской Федерации в настоящее время включает в себя следующие виды государственной службы:

<sup>10</sup> Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063, 2 июня.

<sup>11</sup> Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений : теория и практика. Саратов, 2008. С. 236.

## Административное право

- государственная гражданская служба;
- военная служба;
- иные виды службы.

Государственная гражданская служба направлена на реализацию общеадминистративных функций государственного управления в узком смысле. В соответствии с Законом о государственной гражданской службе<sup>12</sup> государственная гражданская служба Российской Федерации — это вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи).

Из приведенного определения можно сделать следующие выводы:

- государственная гражданская служба определяется законодателем как профессиональная деятельность. Это означает, что служебная деятельность должна осуществляться непрерывно, в качестве основного вида деятельности, на основе специальных знаний и навыков;
- работать на государственной службе могут только граждане Российской Федерации. Исключения из данного правила могут быть установлены международными договорами Российской Федерации;
- государственная гражданская служба осуществляется с целью обеспечения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

---

<sup>12</sup> Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215, 2 авг.

## Административное право

Федеративный характер Российского государства предопределяет выделение федеральной государственной гражданской службы и государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.

**Под федеральной государственной гражданской службой** понимается профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации (ч. 2 ст. 5 Закона о системе госслужбы). Федеральная государственная гражданская служба в соответствии с п. «т» ст. 71 Конституции Российской Федерации и ч. 4 ст. 2 Закона о системе госслужбы находится в исключительном ведении Российской Федерации.

**Под государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации** понимается профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Закона о системе госслужбы). Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации в соответствии с ч. 4 ст. 2 Закона о системе госслужбы находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация — в ведении субъекта Российской Федерации.

**Принципами гражданской службы** являются:

- приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;
- равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а

## Административное право

также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;

- профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- стабильность гражданской службы;
- доступность информации о гражданской службе;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Военная и правоохранительная службы в свою очередь призваны обеспечить специфические функции охраны общественного порядка и защиты Российского государства от внутренних и внешних угроз.

Вместе с тем наряду с общими признаками специальных видов службы каждый подвид имеет свои специфические признаки. Например, военная служба имеет существенные отличия, такие как специфика организационной структуры, вооруженность личного состава, непрерывность несения службы, принятия воинской присяги и др.

По мнению А.Ф. Ноздрачева, наиболее общее отличие специальных видов государственной службы от общегражданской государственной службы заключается в предназначении этих видов государственной службы, т.е. в выполняемых ими функциях и задачах<sup>13</sup>.

## 6.2 Функции государственной службы и ее правовое регулирование

Рассматривая функции государственной службы, прежде всего следует отметить, что сама она «может пониматься в функциональном смысле, т.е. как конкретный вид государственной деятельности персонала, служебного аппарата государственных органов, деятельность административно-управленческих структур»<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Ноздрачев А.Ф. Государственная служба : учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 53.

<sup>14</sup> Стариков Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1. М. : Норма, 2002. С. 621.

## Административное право

Деятельность государственных служащих проявляется (осуществляется) в следующих функциях:

**правоприменительная функция** — реализация полномочий регулятивного и распорядительного характера; осуществление государственных полномочий от имени государства либо государственного органа при исполнении служебных обязанностей;

**правотворческая функция** — разработка и принятие нормативных правовых актов, выдача юридически властных предписаний для различных субъектов права в системе государственно-управленческой иерархии, издание приказов и распоряжений; их подготовка, принятие и исполнение; дача указаний и т.п.;

**регулирующая функция** — разработка и реализация государственной политики во всех сферах общества, реализация юрисдикционных полномочий и действий, т.е. применение мер государственного принуждения к физическим и юридическим лицам; обеспечение согласования различных интересов;

**организационная функция** — обеспечение практической реализации компетенции государственных органов, совершение организационных действий и материально-технических операций (проведение различного рода совещаний, оперативок, конференций, заседаний, экспертиз, проверок и т.д.);

**правозащитная функция** — осуществление мер по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, соблюдению ими обязанностей перед государством; государственных и иных органов — перед гражданами.

Государственные служащие, как видим, выполняют большой объем непосредственно административно-управленческих функций, как то: государственное управление, государственно-ориентированные мероприятия, государственный контроль и надзор, государственное планирование и прогнозирование, государственный учет, государственное руководство и координация.

Система нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы организации и функционирования государственной службы в современной

## Административное право

России, отличается большим разнообразием и многоуровневостью. Действующие в настоящее время нормативные источники института государственной гражданской службы отличаются относительной целостностью. В то же время мы постараемся систематизировать нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы организации и прохождения государственной гражданской службы в РФ и проанализировать сложившуюся систему.

Фундаментальным правовым актом высшей юридической силы, устанавливающим основы и принципы нормативно-правовой организации государственной службы в РФ, является Конституция Российской Федерации 1993 г., которая относит федеральную государственную службу к исключительному ведению Российской Федерации.

Согласно Конституции, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат (п. «л» ст. 72 Конституции РФ). Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов по вопросам государственной службы (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ).

Многие вопросы организации государственной службы (в том числе и государственной гражданской службы) в настоящее время урегулированы подзаконными актами.

Важная роль в нормативно-правовой организации государственной службы принадлежит Правительству РФ. На Правительство возложено принятие правовых и организационных мер по исполнению законов и указов Президента РФ о государственной службе.

Помимо Указов Президента РФ и Постановлений Правительства РФ на федеральном уровне действует целый комплекс внутриведомственных нормативно-правовых актов, определяющих порядок организации и функционирования специальных видов государственной гражданской службы, в систему этих актов входят:

- Кодексы этики и служебного поведения;

## Административное право

- Приказы (об утверждении служебного распорядка, об утверждении правил служебной этики; о должностных регламентах);
- Инструктивные письма.

Субъекты Российской Федерации также могут принимать свои законы и подзаконные акты в сфере гражданской службы. Это вытекает из ч. 4 ст. 2 Закона о системе госслужбы. Конституции и уставы большинства субъектов Российской Федерации содержат положения о государственной службе этих субъектов.

## ЛЕКЦИЯ № 7

### Предприятия, учреждения и организации как субъекты административного права

#### 7.1 Понятие и виды предприятий и учреждений. Основы их административно-правового статуса

Субъекты административного права подразделяются на два вида: коллективные и индивидуальные. В данном случае мы будем рассматривать первую категорию.

К коллективным субъектам административного права относятся:

**предприятия** — самостоятельный хозяйствующий субъект, созданный для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественной потребности и получения прибыли.

Выделяют пять видов предприятий:

- государственные предприятия (общефедеральные), в том числе унитарные,
- государственные предприятия субъектов федерации,
- муниципальные предприятия,
- негосударственные предприятия, находящиеся в собственности юридических и физических лиц,
- объединения предприятий: концерны, союзы, ассоциации и др.;

## Административное право

**учреждения** — выполняют социально-культурные или административно-политические функции, создают социальные ценности в основном непроизводственного характера (например, учреждения образования).

Указанные нами субъекты различаются по результатам их основной деятельности.

В зависимости от видов собственности предприятия подразделяются на государственные (унитарные); муниципальные; находящиеся в собственности общественных объединений, иностранных государств, юридических и физических лиц, а также образованные на базе смешанных форм собственности.

По значению и организационной форме государственные предприятия подразделяются на общефедеральные (в том числе казенные, унитарные и др.) и предприятия субъектов Федерации.

Муниципальные предприятия, находящиеся в ведении местных органов самоуправления, имеют районное, городское или поселковое значение.

К негосударственным относятся: частные (индивидуальные и семейные) предприятия, хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы и другие виды негосударственных предприятий.

По характеру или виду выпускаемой продукции и оказанию услуг, иначе говоря, по отраслевой специальности, предприятия подразделяются:

- на промышленные (заводы, фабрики, шахты, рудники, комбинаты и др.);
- сельскохозяйственные (колхозы, совхозы, фермерские хозяйства и др.);
- строительные (строительные управления, кооперативы, мостостроительные поезда и др.);
- транспортные (железные дороги, отделения железных дорог, станции, депо, пароходства, аэропорты и др.);

## Административное право

- предприятия связи (узлы связи, почтамты, телеграфы, телефонные станции и т.д.);
- торговли (универмаги, гастрономы и др.);
- жилищно-коммунальные (ремонтно-эксплуатационные управления, предприятия по благоустройству, энергосети и др.).

На договорной основе предприятия могут объединяться в концерны, союзы, ассоциации и другие объединения.

К учреждениям, осуществляющим управленческие функции, относятся органы государственной власти (аппараты представительных органов, органы исполнительной власти — министерства, службы, агентства; аппараты судебных органов, прокуратуры и др.).

Учреждения можно разделить на три основных вида:

- учреждения — аппараты органов государственной власти;
- социально-культурные учреждения (учебные заведения, учреждения здравоохранения; культуры и др.);
- негосударственные социально-культурные и иные учреждения.

Учреждения подразделяются на виды по разным основаниям:

- по форме собственности (государственные муниципальные, негосударственные, частные и др.);
- по масштабу и значению своей деятельности (общегосударственные, субъектов Федерации, местные (муниципальные);
- по характеру и сфере деятельности: образования (школы, высшие учебные заведения и др.); науки (научно-исследовательские институты, академии наук и др.); культуры (театры, музеи, библиотеки и др.); здравоохранения (больницы, поликлиники и др.), социальной защиты (интернаты для престарелых, школы-интернаты и др.).

Правовой статус предприятия или учреждения определяется преимущественно нормами трех отраслей права: административного, гражданского и трудового права.

## Административное право

Нормы права, устанавливающие административно-правовой статус предприятий и учреждений, независимо от форм их собственности устанавливают:

- государственную регистрацию предприятий и учреждений;
- порядок производства регистрации и основания отказа в регистрации;
- общий порядок их взаимоотношений с исполнительными органами государственной власти;
- общий порядок ведения и представления бухгалтерской и статистической отчетности государственным органам, необходимый для налогообложения и ведения общегосударственной экономической информации.

Действия, при совершении которых приобретаются и реализуются права и обязанности предприятия или учреждения, непосредственно влияют на их административно-правовой статус. К таким действиям относятся:

- создание предприятия или учреждения по решению собственника имущества или уполномоченного им органа либо по решению трудового коллектива предприятия;
- государственная регистрация, осуществляемая по месту нахождения предприятия или учреждения местным органом государственной власти;
- получение разрешения на занятие определенными видами деятельности, выдаваемого в административном порядке местным органом государственной власти;
- формирование органа управления делами созданного предприятия или учреждения;
- определение круга вопросов и полномочий вышестоящих государственных органов в отношении предприятия или учреждения;
- ведение и предоставление бухгалтерской и статистической отчетности.

## Административное право

Особенностью административно-правового статуса государственных унитарных предприятий и учреждений является прежде всего то, что они являются собственностью государства.

К ведению государственных органов в данном случае относится следующее:

- создание предприятий;
- определение предмета и целей их деятельности;
- утверждение устава;
- управление предприятиями;
- назначение на должность и освобождение от должности руководителей;
- предоставление в установленных случаях государственных заказов;
- реорганизация и ликвидация государственных предприятий.

В соответствии с действующим законодательством государственные предприятия в зависимости от правового режима их имущества делятся на два вида:

- основанные на праве хозяйственного ведения;
- основанные на праве оперативного управления.

Унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, образуются по решению Правительства Российской Федерации на базе федеральной собственности.

Учредительным документом унитарного предприятия является его устав. Для унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения, устав утверждается государственным органом. Устав унитарного предприятия, основанного на праве оперативного управления (федерального казенного предприятия), утверждается Правительством Российской Федерации.

Разновидностью государственных предприятий являются: казенные заводы, фабрики и хозяйства. Их правовое положение характеризуется

## Административное право

прежде всего меньшей степенью самостоятельности по сравнению с обычными государственными предприятиями. У них, например, может быть изъято неиспользуемое или используемое не по назначению имущество.

На казенные предприятия распространяются полномочия вышестоящих органов управления в большем объеме, если сравнивать с унитарными предприятиями, которые основаны на праве хозяйственного ведения:

- обязательная отчетность предприятия по установленным формам;
- персональная ответственность руководителя;
- обязанность использования федеральных средств по целевому назначению;
- виды деятельности и порядок распределения прибыли, цены и тарифы на услуги устанавливаются в порядке, определенном Правительством Российской Федерации;
- используемое не по назначению либо не используемое длительное время имущество такого предприятия может быть изъято.

Следует отметить, что влияние государственных органов на государственные предприятия является специфическим, это выражается в том, что оно не носит характера государственного руководства их основной деятельностью. Лица, образующие администрацию негосударственного предприятия, не являются служащими, наделенными государственно-властными полномочиями по отношению к работникам. Государство также не участвует в комплектовании ее состава, это является прерогативой учредителей.

Руководство же деятельностью государственного унитарного предприятия основано на принципе единоначалия и осуществляет его директор, который назначается Правительством Российской Федерации или федеральным органом на основе заключения контракта.

Особенностью же административно-правового статуса негосударственных предприятий или учреждений является то, что роль государства по отношению к ним ограничена.

## Административное право

В данном случае государство не решает конкретные вопросы их учреждения, определения профиля, организации управления.

Управление ими осуществляют собственники (учредители) или уполномоченные ими органы, не обладающие государственно-властными полномочиями.

Порядок образования и ликвидации предприятий, учреждений регламентируется законодательством. Учредительным документом таких организаций является устав, который утверждается учредителем.

Однако необходимо помнить, что все предприятия и учреждения подлежат государственной регистрации, которая включается в единый государственный реестр.

Ликвидация негосударственных предприятий, учреждений производится по решению учредителей или органа, уполномоченного их создавать. Либо по решению суда — в случае осуществления деятельности без надлежащего разрешения (лицензии), либо с иными неоднократными или грубыми нарушениями закона или иных правовых актов, либо при систематическом осуществлении деятельности, противоречащей уставным целям.

Существует также ряд гарантий самостоятельности предприятий и учреждений:

- противоправные акты и действия органов исполнительной власти, ограничивающие самостоятельность предприятий, учреждений, подлежат отмене компетентными органами;
- характер компетенции органов исполнительной власти таков, что они отстранены от непосредственного управления повседневной деятельностью предприятий или учреждений и не обладают правом совершать по отношению к ним административно-распорядительные акты, как формы текущего руководства;
- им предоставлено право на защиту своей самостоятельности в административном и судебном порядке;

- соблюдение законности во взаимоотношениях между органами исполнительной власти и предприятиями, учреждениями входит в сферу общего надзора органов прокуратуры.

## ЛЕКЦИЯ № 8

### Формы государственного управления. Правовые акты управления

#### 8.1 Понятие и виды административно-правовых форм

Государственное управление — это деятельность, осуществляемая органами государства и от его имени, иначе говоря, официальная деятельность. Она имеет юридическое значение и в силу этого требует определенного официального оформления.

**Формы государственного управления** — это внешнее выражение деятельности исполнительного органа власти или должностного лица, осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее определенные последствия.

Формы действий органов исполнительной власти с точки зрения их правового значения делятся на правовые и неправовые.

Различия между ними, как правило, проводятся по характеру вызываемых ими последствий.

Правовые формы государственного управления всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия (возникновение, изменение или прекращение административных правоотношений между субъектом и объектом управления).

Неправовые формы государственного управления наступления юридических последствий не влекут.

К числу правовых форм управленческой деятельности относятся:

- принятие нормативных актов;
- издание индивидуальных (административных, распорядительных) актов.

## Административное право

И первые, и вторые именуется актами государственного управления.

Первой правовой формой является принятие нормативных актов органами исполнительной власти. С их помощью устанавливаются новые нормы права, изменяется содержание или прекращается действие ранее изданных правовых норм.

Второй правовой формой является издание индивидуальных (административных) актов. Это случаи применения норм права к конкретным индивидуумам. Поэтому такие акты управления и называются индивидуальными. Они порождают, изменяют или прекращают правоотношения для конкретного лица.

По содержанию правовые формы управленческой деятельности подразделяются на правотворческие, правоприменительные и договорные.

Правотворчество — это деятельность специально уполномоченных субъектов (органов, должностных лиц) по выработке правовых норм.

Существует пять стадий правотворческой деятельности:

- решение органа о необходимости разработки проекта нормативного акта;
- подготовка текста проекта, предварительное обсуждение, доработка;
- обсуждение проекта в правотворческом органе;
- принятие или утверждение проекта;
- опубликование принятого нормативного акта.

**Правоприменение** — это решение индивидуальных конкретных дел в сфере исполнительной деятельности органов государственной власти с вынесением правоприменительных актов.

Правоприменительная деятельность органов государственного управления так же, как и правотворческая, состоит из стадий:

- установление фактических обстоятельств дела;
- квалификация дела, т.е. соотнесение дела с юридической нормой;

## Административное право

- толкование выбранной нормы;
- разрешение дела по существу и принятие индивидуального акта;
- обжалование или опротестование принятого по делу решения; эта стадия является факультативной, т.е. она может быть использована в зависимости от желания субъекта;
- исполнение принятого решения.

По целям использования формы управленческой деятельности подразделяются на внутренние и внешние.

К внутренним относятся: решение организационно-штатных вопросов, руководство сотрудниками, управление структурными подразделениями внутри органа.

К внешним — обеспечение выполнения функций, возложенных на орган.

По способу выражения они подразделяются на словесные (письменные или устные) и конклюдентные (жесты, сигналы, знаки).

К иным формам осуществления государственной (исполнительной) власти относятся:

- представление обязательных отчетов, например, отчеты юридических лиц в налоговую инспекцию;
- осуществление государственной регистрации, например, регистрация охотничьего ружья;
- выдача документов, подтверждающих наличие специального права, например, выдача лицензии на право осуществления предпринимательской деятельности определенного характера;
- совершение иных юридически значимых действий.

## 8.2 Понятие и юридическое значение правовых актов управления

По общепринятому в административно-правовой литературе мнению, акты государственного управления являются основной юридической, или,

## Административное право

иначе говоря, административно-правовой, формой реализации задач и функций исполнительной власти.

При помощи этих актов органы исполнительной власти в пределах своих полномочий регулируют общественные отношения, организуют хозяйственную, государственную, культурную и общественно-политическую жизнь, охраняют общественный порядок и государственную безопасность, защищают законные права и свободы граждан, общественных и государственных организаций.

В отличие от других форм государственного управления правовые акты управления имеют ярко выраженное юридическое значение.

С помощью правовых актов проявляется властная воля аппарата органов исполнительной власти. Они юридически закрепляют действия органов управления. Поэтому юридическим основанием издания акта управления является компетенция органа управления, которая определена в установленном порядке.

Объем и содержание компетенции органа управления определяет содержание и юридическую силу принимаемых ими правовых актов управления.

В связи с этим важно отметить то, что все акты управления независимо от того, каким органом принят тот или иной акт, издаются только на основании и во исполнение закона и тем самым являются подзаконными.

Таким образом, мы делаем вывод, что **правовой акт управления** — основанное на законе одностороннее, юридически властное волеизъявление полномочного объекта исполнительной власти, направленное на установление административно-правовых норм или возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений в целях реализации задач и функций государственно-управленческой деятельности.

Оформление правового акта управления предполагает обычно использование письменной формы.

В некоторых сферах управления и в определенных случаях может допускаться и устная форма актов управления (в области военного управления, на транспорте и т.д.).

## Административное право

Некоторые акты управления принимают так называемую конклюдентную форму (дорожные знаки, обозначения запретных участков и др.).

Важный и необходимый признак акта управления заключается в том, что он порождает юридические последствия, которые в основном сводятся к тому, что акт управления:

- устанавливает или изменяет правила поведения, нормы права, а такие последствия вызывают лишь нормативные акты;
- налагает конкретные обязанности на определенных субъектов или предоставляет им определенные права (например, обязанности и права государственного служащего);
- служит юридическим фактом. В этом случае акт управления является обстоятельством, которое порождает, изменяет или прекращает административно-правовые отношения (например, назначение на должность в аппарате управления служит юридическим фактом, которое порождает служебные правоотношения).

2.5 Содержание административно-правовых отношений и юридические факты.

Существует ряд отличий правовых актов управления от других актов государственных органов и общественных организаций, эти отличия мы с вами сейчас и рассмотрим.

### 1. Отличие акта управления от закона.

Акт государственного управления так же, как и закон, является юридическим актом, регулирующим общественные отношения. Но акт государственного управления имеет силу лишь в том случае, если он издан в соответствии с законом, на основе и во исполнение закона, в целях его реализации.

Закон при этом имеет высшую юридическую силу в системе правовых актов. Если акт управления противоречит закону, то он признается ничтожным.

Из указанного мы можем сделать вывод о том, что закон является юридическим источником для актов государственного управления и что

## Административное право

содержание и юридическая сила акта государственного управления определяется законом. Закон и акт государственного управления обладают разной юридической силой. Преимуществом остается на стороне закона, который имеет большую юридическую силу.

2. Акты государственного управления отличаются и от судебных актов.

Судебные акты (приговоры, решения, постановления, определения) есть результат конкретного дела.

Это индивидуальный акт, имеющий целью урегулирование определенного случая, факта. Судебный орган в установленном законом порядке решает вопрос о применении права, закона к конкретному действию, факту, отношению или спору. Таким образом, судебный акт, представляющий собой акт применения нормы права, не может содержать нового правила поведения. Тогда как органы, осуществляющие исполнительную власть, полномочны в пределах предоставленных им прав, на основании и во исполнение законов решать конкретные случаи, применяя к ним действующие нормы права, и устанавливать новые правила поведения.

Акты государственного управления издаются преимущественно и главным образом не в связи с нарушением права, а в целях организации общественных отношений в различных областях общественной жизни.

3. Акты государственного управления отличаются от актов прокурорского надзора (протеста, представления, постановления).

Акты прокурорского надзора являются формой реагирования прокурора на нарушения законности, они не содержат в себе новых норм права, а также предписаний управленческого, исполнительно-распорядительного характера, что присуще актам государственного управления.

4. Акт государственного управления отличается также от договора — юридического акта в гражданско-правовых отношениях.

Гражданско-правовой договор — это двусторонняя сделка, результат взаимного действия двух или более субъектов.

## Административное право

Акт государственного управления, как правило, не является результатом соглашения органа управления со второй стороной отношения. Актом государственного управления отношение устанавливается, изменяется или прекращается односторонне.

5. Акты государственного управления отличаются также от актов общественных организаций.

Акты, совершаемые общественными организациями, обязательны к исполнению только в пределах этих организаций и имеют силу лишь для их членов.

Акты государственного управления исходят от государственного органа. Этот орган или его должностное лицо в издаваемом акте обращается ко второй стороне от имени государства, наделившего данный орган определенным кругом прав и обязанностей. Поэтому предписания, содержащиеся в акте государственного управления, носят характер постановлений государственной власти. Неисполнение их влечет применение мер государственного характера.

6. Акты государственного управления отличаются от документов, имеющих юридическое значение, и от обычных служебных документов.

Документы, имеющие юридическое значение (например, акт ревизии, свидетельство о рождении, диплом об образовании, протокол об административном правонарушении), сами по себе не устанавливают, не изменяют и не прекращают конкретных правоотношений. Поэтому они не являются юридическими актами, хотя, еще раз повторимся, имеют юридическое значение, поскольку их назначение состоит в том, чтобы в надлежащих случаях и в соответствующем порядке удовлетворить тот или иной факт.

При этом необходимо учитывать и то, что удостоверенный факт может послужить основанием для издания акта государственного управления.

Служебные документы (справки, докладные записки, стенограммы совещаний, заключение должностного лица и т.п.) не имеют юридического значения, но они являются источником информации. Но на основе служебных документов так же, как и на основе документов, имеющих юридическое значение, могут быть приняты правовые акты управления.

## Административное право

Например, акт обследования, т.е. служебный документ, констатирующий состояние изученного вопроса, может послужить основанием для издания того или иного акта государственного управления, хотя сам по себе также не является юридическим актом.

Виды актов государственного управления, иначе говоря, их классификация, дает нам возможность определить юридическую силу и значение каждого акта управления, его отраслевое и пространственное действие, а также место среди других актов.

Наука административного права обычно классифицирует акты государственного управления по пяти признакам:

- по юридическим свойствам;
- по действиям в пространстве;
- по характеру компетенции органов, издающих акты;
- по органам, издающим акты;
- по форме выражения.

По юридическим свойствам акты государственного управления различаются на нормативные, или акты, устанавливающие общие правила, и индивидуальные — административные акты.

Нормативные акты — это такие акты, которые устанавливают, изменяют или отменяют нормы права, т.е. общие правила безличностного характера, рассчитанные на многократное применение ко всем предусмотренным ими случаям. Такие акты имеют особое значение, они являются источником права. На них базируются акты применения норм права.

К индивидуальным актам относятся такие акты, которые содержат конкретные предписания определенному лицу. На основании индивидуальных актов возникают, изменяются или прекращаются конкретные правоотношения. Таким актом будет, например, постановление о наложении административного взыскания.

По действию в пространстве различаются акты, действующие в масштабе Российской Федерации, республики в составе России, и акты,

## Административное право

действующие в масштабе края, области, округа, города, района, поселка или сельского населенного пункта.

По характеру компетенции органов, издающих акты, все акты подразделяются на акты общего, межотраслевого и отраслевого управления.

Акты общего управления издаются органами общей компетенции — Правительством РФ, правительствами республик в составе России, администрацией.

Акты межотраслевого управления принимаются органами управления межотраслевой компетенции, которые решают вопросы, имеющие межотраслевой характер.

Акты отраслевого управления регулируют отношения, возникающие в одной отрасли управления. Такие акты издаются, например, министрами, руководителями ведомств, управлений или отделов.

Каждый вид исполнительных органов вправе издавать правовые акты определенного наименования, установленного либо конституционными и законодательными нормами, либо подзаконными нормами административного права.

Прежде всего правовые акты по вопросам организации исполнительной власти издает Президент РФ.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 115) и Законом о Правительстве РФ, последнее издает постановления и распоряжения, причем подчеркивается, что постановления носят нормативный характер, а распоряжения — индивидуальный.

Федеральные органы исполнительной власти издают приказы, постановления, распоряжения, правила, инструкции, положения.

Аналогичны наименования административно-правовых актов, издаваемых органами исполнительной власти республик в составе России.

Главы администрации краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и округов издают постановления и распоряжения.

Главы администрации в системе местного самоуправления издают постановления и распоряжения.

## Административное право

По форме выражения правовые акты управления подразделяются на словесные и конклюдентные. Словесные в свою очередь делятся на письменные и устные. Обязательная письменная форма определена законодательством для нормативных актов государственного управления и для актов о привлечении к административной ответственности.

Наряду с письменными актами существуют устные — приказы, распоряжения, указания, команды и т.п. Их исполнение гарантируется принудительной силой государства. Отказ от выполнения, невыполнение или ненадлежащее выполнение устного акта управления может повлечь юридическую ответственность. Во многих органах управления заведен порядок: все устные распоряжения, требующие в дальнейшем проверки исполнения, записываются в специальную книгу.

### 8.3 Административно-правовой договор

Административно-правовым договором называется соглашение, которое устанавливает административно-правовые нормы, обязательные для участников управленческих отношений, а также которые влекут установление, изменение или прекращение административных прав и обязанностей.

В свою очередь административно-правовой договор обладает рядом признаков:

- административно-правовой договор является разновидностью правового договора;
- административный договор устанавливает административно-правовые нормы;
- его правовая база содержится в Конституции Российской Федерации и действующем законодательстве;
- один из участников административного договора является государственным органом или должностным лицом;
- договорные нормы административного договора рассчитаны на длительное действие;
- административный договор заключается в соответствии со специальной процедурой;

## Административное право

- административный договор не допускает отказ от исполнения договорных обязательств в одностороннем порядке;
- несоблюдение норм административного договора влечет наступление юридических последствий.

Целью административного договора является реализация публичных интересов его участников.

Виды административно-правового договора можно подразделить по предмету действия и по субъекту.

По предмету различают административный договор:

- о компетенции (разграничение полномочий и предметов ведения);
- договор, обеспечивающий государственные нужды;
- по управлению объектами государственной собственности;
- контракты (трудовые соглашения) с государственными служащими;
- финансовые и налоговые договоры;
- договор о совместной деятельности и сотрудничестве;
- об оказании некоторых услуг частным лицам, например, коммунальных, по обеспечению занятости населения;
- инвестиционные договоры.

По субъекту административно-правовой договор может быть:

- между субъектами управленческой деятельности;
- между субъектами исполнительной власти и иными государственными (муниципальными) организациями;
- между государственными и негосударственными организациями;
- между государственными (муниципальными) органами и их служащими;
- между субъектами управления и гражданами.

## ЛЕКЦИЯ № 9

### Административное принуждение

#### 9.1 Понятие и классификация мер административного принуждения

В теории административного права выделяют четыре основных вида государственного принуждения: уголовное, административное, дисциплинарное и гражданско-правовое.

По своей сути административное принуждение является разновидностью государственного принуждения. Оно применяется компетентными государственными органами и их полномочными представителями на основании норм административного права.

**Административное принуждение** — это метод психического или физического воздействия на сознание и поведение людей, применяемый в сфере государственного управления в целях предупреждения, пресечения административных правонарушений и привлечения виновных лиц к административной ответственности.

Для административного принуждения характерно следующее:

- административное принуждение применяется только на основе закона. Нормами права регулируется следующее: какие меры, при каких условиях, в каком порядке и кем могут применяться. Четкая регламентация принудительных мер необходима для соблюдения принципов неприкосновенности личности, жилища и личной собственности граждан;
- по общему правилу для него характерен внесудебный порядок применения, так как использование административно-принудительных мер отнесено к компетенции соответствующих исполнительных органов или должностных лиц, которые непосредственно реализуют их без обращения в суд. Однако необходимо учитывать, что в соответствии с российским законодательством отдельные меры административного принуждения используются судами в случаях наложения более строгих административных взысканий;

## Административное право

- административное принуждение применяется только к конкретным субъектам права, нарушившим административно-правовые нормы;
- меры административного принуждения применяются как к лицам, так и к организациям;
- порядок их применения урегулирован нормами административного права и является составной частью административного процесса;
- для административного принуждения характерна множественность органов и должностных лиц, его применяющих;
- административное принуждение имеет цель — наказание правонарушителей, пресечение и предупреждение административных правонарушений;
- правоограничения лиц, к которым применяются меры административного взыскания, менее ощутимы и суровы, чем те, которые сопровождают другие меры государственного принуждения (например, меры уголовного наказания);
- меры административного принуждения могут применяться как в отношении правонарушителей, так и к лицам, не совершающим правонарушений (например, меры, применяемые при возникновении чрезвычайных обстоятельств);
- административное принуждение применяется не всеми субъектами управленческой деятельности, а лишь теми, кто специально уполномочен законом на их применение;
- административное принуждение в значительной степени имеет также и профилактическое значение.

Меры административного принуждения очень разнообразны и обладают различными признаками, которые мы рассмотрим в данной главе.

По целевому назначению меры административного принуждения могут быть подразделены на пять групп:

- административно-предупредительные меры;

## Административное право

- административно-пресекательные меры;
- меры административной ответственности;
- административно-восстановительные меры;
- меры административно-процессуального обеспечения.

Общим для всех мер административного принуждения является их принудительно-обязательный и государственно-властный характер; все они являются административно-правовой формой охраны правопорядка, характер каждой из них определяется конкретным видом отношений, который они обеспечивают.

**Административно-предупредительные меры** применяются при отсутствии правонарушений, при наступлении определенных условий, чаще всего чрезвычайного характера. Целями их является предупреждение правонарушений, охрана общественной безопасности и предупреждение вредных, тяжелых последствий.

К **административно-принудительным мерам** относятся: досмотр вещей и личный досмотр (таможенный, полицейский); проверка документов, удостоверяющих личность; административное задержание; закрытие участков государственной границы и другие.

**Административно-пресекательные меры**, их сущность состоит в принудительном прекращении противоправных действий или деятельности граждан, должностных лиц, учреждений, организаций или предприятий.

В качестве административно-пресекательных мер применяются:

- требования прекратить противоправные действия;
- непосредственное физическое воздействие, например, применение приемов самообороны сотрудниками полиции при задержании правонарушителя;
- применение специальных средств, например, сотрудниками полиции резиновых палок, слезоточивого газа, наручников и т.д.;
- административное задержание лица для составления протокола об административном правонарушении и др.

## Административное право

Меры административной ответственности в отличие от предыдущих классификационных групп меры ответственности (наказания) обладают карательными свойствами. Именно через административные взыскания реализуется институт административной ответственности.

Кодекс РФ об административных правонарушениях в ст. 3.2 закрепил следующие административные наказания: предупреждение; административный штраф; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права; административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации 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.

Таким образом, каждое из названных средств правовой охраны выполняет определенную и только ему присущую функцию в системе мер рассматриваемого вида государственного принуждения.

### **9.2 Классификация мер административного предупреждения и пресечения**

Меры административного предупреждения — это способы и средства, направленные на предупреждение и предотвращение правонарушений и обстоятельств, которые угрожают жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий и организаций. Они носят профилактический характер и выражаются, как правило, в виде определенных ограничений и запретов.

Наиболее распространенными мерами административного предупреждения являются:

- контроль и надзорные проверки;
- введение карантина, остановка движения транспорта на отдельных улицах, например, в случае аварии или иного происшествия, закрытие государственной границы;
- проверка документов, контроль и досмотр вещей;

## Административное право

- принудительное доставление физических лиц для освидетельствования в медицинские учреждения;
- принудительное выселение граждан из домов, грозящих разрушением;
- санитарный досмотр грузов;
- технический осмотр транспортных средств и т.п.

**Административно-пресекательные меры** — это способы и средства принудительного воздействия, применяемые в целях прекращения противоправного деяния и предотвращения наступления вредных последствий.

В зависимости от целей, характера и объекта воздействия виды административно-пресекательных мер подразделяются:

- на меры, применяемые к нарушителю — физическому лицу, например, требование прекратить противоправные действия, непосредственное физическое воздействие, административное задержание лица для составления протокола об административном правонарушении, применение оружия и иных специальных средств работниками полиции и т.д.;
- меры, применяемые к нарушителю — юридическому лицу, например, требование прекратить противоправные действия, приостановление деятельности предприятий, отказ в выдаче лицензии, приостановление действия лицензии или ее аннулирование;
- меры имущественного характера, например, изъятие огнестрельного оружия;
- меры технического характера, например, приостановление эксплуатации автотранспортных средств, техническое состояние которых не отвечает установленным требованиям;
- меры эпидемиологического характера, применяются органами санитарно-эпидемиологического надзора;

## Административное право

- меры финансово-кредитного характера, например, изымание в доход бюджета сумм, которые получены путем нарушения финансовой дисциплины или наложение ареста на банковские счета организации.

### **9.3 Классификация мер административно-процессуального принуждения. Порядок применения мер административного принуждения**

Меры административно-процессуального принуждения — это такие меры, которые принимаются специально уполномоченными субъектами в целях обеспечения административного производства.

В зависимости от характера правоограничений рассматриваемые нами меры подразделяются:

- на ограничение личных неимущественных прав;
- ограничение личных имущественных прав;
- ограничения организационного характера.

По характеру функций меры административно-процессуального принуждения делятся на три вида:

- административно-процессуальное пресечение;
- получение доказательств;
- исполнение административных наказаний.

Порядок применения мер административного принуждения — это этапы, или, иначе говоря, стадии, применения мер принуждения.

Существует семь этапов применения мер принуждения:

- анализ конкретной ситуации, ее детальный разбор;
- выбор меры принуждения;
- проверка действенности выбранной меры;
- принятие решения о применении меры принуждения;
- реальное применение;

## Административное право

- анализ эффективности примененной меры;
- внесение корректив в последующую правоприменительную деятельность.

Порядок применения мер административного принуждения и наложения административного взыскания также закреплен в нормах Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Применение мер административного принуждения во всех его вариантах усиливается в условиях чрезвычайного положения.

Органы, осуществляющие управление в этих условиях, наделяются чрезвычайными полномочиями, необходимыми для скорейшей нормализации обстановки, восстановления правопорядка, законности и ликвидации угрозы безопасности граждан.

## ЛЕКЦИЯ № 10

### Административное правонарушение и административная ответственность

#### 10.1 Административное правонарушение: понятие, признаки, состав

Административное правонарушение является основанием административной ответственности.

Статья 2.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях определяет его следующим образом: «Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое установлена административная ответственность».

Действие — это активная форма поведения правонарушителя, непосредственно связанная с невыполнением обязанностей и законных требований, нарушением запрета.

Бездействие — это пассивная форма поведения правонарушителя, непосредственно связанная с невыполнением обязанностей и законных требований.

## Административное право

Для административного правонарушения характерны следующие признаки:

- антиобщественность. Законодательством определено, какое деяние является антиобщественным в рамках института административной ответственности, а какое нет;
- противоправность. Заключается в совершении деяния, нарушающего нормы административного и иных отраслей права, охраняемые мерами административной ответственности;
- виновность. Законодательство рассматривает противоправное деяние, совершенное лицом, в качестве административного правонарушения только в том случае, если имеет место вина данного лица, т.е. содеянное было осуществлено умышленно или по неосторожности;
- наказуемость. Административным правонарушением признается только то деяние, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность.

**Под составом административного правонарушения** следует понимать установленную правовой нормой совокупность признаков, при наличии которых противоправное деяние признается проступком.

**Состав административного правонарушения,** как и состав преступления, обязательно имеет четыре элемента:

- объект административного правонарушения;
- объективная сторона административного правонарушения;
- субъект административного правонарушения;
- субъективная сторона административного правонарушения.

Если хотя бы один из четырех указанных выше элементов состава отсутствует, то деяние не может быть признано административным правонарушением.

**Объектом правонарушения** являются те общественные отношения, которые охраняются административным правом.

## Административное право

Формы выражения конкретных объектов могут быть различные: порядок управления, собственность, принципы и правила хозяйствования, общественный порядок и т.д.

**Объективная сторона правонарушения** — это деяние, выражающееся в нарушении установленных административно-правовыми нормами правил.

Наличие объективной стороны административного правонарушения законодатель во многих случаях ставит в зависимость от времени, места, способа, характера совершения деяния, наступивших его вредных последствий, совершения противоправного деяния в прошлом, его систематичности.

Содержание объективной стороны может включить характер действия или бездействия:

- неоднократность — совершение двух или более однородных административных правонарушений;
- повторность — совершение одним и тем же лицом в течение года однородного правонарушения, за которое оно уже привлекалось к административному взысканию;
- длящееся правонарушение — деяние, сопряженное с последующим длительным невыполнением обязанностей, возложенных на виновного законом под угрозой административной ответственности. Является единым независимо от продолжительности.

Различие длящегося и продолжаемого правонарушения заключается в том, что продолжаемый проступок — это несколько действий, каждое из которых является проступком, как правило, объединены единым умыслом.

**Субъектами** административного правонарушения являются вменяемые, достигшие определенного возраста физические лица и лица, обладающие специальным административно-правовым статусом, например, водители или должностные лица; организации, а к ним приравнены лица, занимающиеся предпринимательской деятельностью.

Принято различать два вида субъектов административного правонарушения:

- индивидуальный — граждане и другие категории лиц, обладающие административно-правовым статусом, совершившие

## Административное право

административное правонарушение. К данному виду субъектов относятся граждане и специальные лица, т.е. лица, обладающие специальным административно-правовым статусом, с учетом их правового положения, выполняемых профессиональных и социальных функций;

- коллективный — юридические и иные коллективные образования, совершившие административное правонарушение. Организации признаются субъектами административного правонарушения нормами таких отраслей права, как земельное, финансовое, налоговое, природоохранительное и т.д.

Существует два вида признаков индивидуального субъекта административного правонарушения:

- общие — признаки, которыми должно обладать любое лицо, привлекаемое к административной ответственности: вменяемость и достижение на момент совершения правонарушения 16-летнего возраста;

- специальные — признаки, отражающие: особенности труда, служебного положения, например, должностное лицо, водитель автомобиля, работник предприятия торговли; прошлое противоправное поведение, например, лицо, находившееся под административным надзором, ранее привлекавшееся к административной ответственности; иные особенности правового статуса, например, иностранные граждане, военнослужащие.

**Субъективная сторона** административного правонарушения — это совокупность признаков, характеризующих психическое отношение лица к противоправному действию или бездействию и его последствиям. Ее основу составляет вина, которая может быть в форме умысла или неосторожности.

**Умысел.** Умышленным признается деяние, если лицо, совершившее его, сознавало противоправный характер своего деяния, предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий.

**Неосторожность.** Административное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело наступление вредных последствий своего деяния, но легкомысленно

## Административное право

рассчитывало на их предотвращение либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно и могло их предвидеть.

Различаются две формы неосторожной вины:

3) легкомыслие — это предвидение лицом возможности наступления вредных последствий своего действия или бездействия, соединенное с самонадеянным расчетом их предотвратить;

4) небрежность — непредвидение такой возможности при условии, что лицо должно было и могло предвидеть наступление указанных в законе последствий.

От неосторожной вины следует отличать невиновное причинение вреда, так называемый казус, или случай, при котором лицо не несет ответственности.

С невиновным причинением вреда иногда приходится встречаться при рассмотрении дел об административных правонарушениях на транспорте.

### 10.2 Административная ответственность как вид юридической ответственности

**Административная ответственность** — это самостоятельный вид юридической ответственности физических и юридических лиц, установленный законодательными актами в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций, охраны природных ресурсов, всех форм собственности, безопасности, охраны общественного порядка, а также порядка осуществления государственной власти. Административная ответственность наступает за совершение административного правонарушения, состав которого и санкции устанавливаются законом.

В России регулирование административной ответственности осуществляется Кодексом РФ об административных правонарушениях, принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании законодательства, действующего по месту и

## Административное право

во время совершения проступка. Производство по делу об административном правонарушении осуществляется на основании закона, действующего во время производства по указанному делу.

КоАП предусматривает возможность освобождения лиц от административной ответственности в случаях крайней необходимости, признания в установленном порядке физического лица невменяемым, а также при малозначительности административного правонарушения.

В КоАП определен перечень органов (должностных лиц), которые вправе применять меры административной ответственности.

### **10.3 Обстоятельства, исключающие административную ответственность**

Законодатель выделяет ряд обстоятельств, которые могут исключить административную ответственность либо освободить от нее.

К обстоятельствам, исключающим административную ответственность относятся:

недостижение установленного законом возраста;

невменяемость лица, совершившего правонарушение, т.е. лицо вследствие хронической душевной болезни, временного расстройства душевной деятельности, слабоумия или иного болезненного состояния не могло отдавать себе отчета в своих действиях или руководить ими; крайняя необходимость — противоправное деяние, совершенное для устранения опасности, угрожающей государственному или общественному порядку, собственности, правам и свободам граждан, установленному порядку управления, если эта опасность при данных обстоятельствах не могла быть устранена другими средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред.

### **10.4 Дисциплинарная и материальная ответственность в административном праве**

Административное право выполняет различные функции в установлении и реализации дисциплинарной ответственности. Так, оно определяет круг субъектов и полномочия органов управления или должностных лиц в осуществлении дисциплинарной власти.

## Административное право

Применительно к установлению дисциплинарной ответственности ряда категорий государственных служащих, военнослужащих и приравненных к ним в дисциплинарном отношении лиц функции административного права более обширны. Его нормами определяются основания дисциплинарной ответственности, ее меры и порядок их применения.

В отношении большинства работников дисциплинарная ответственность регламентируется комплексом норм трудового и административного права.

Дисциплинарная ответственность некоторой категории лиц полностью опосредуется административным правом, например, военнослужащих срочной службы и др.

Это объясняется необходимостью наряду с общими началами учитывать особые требования дисциплины в отношении определенных категорий лиц и установления специфики их дисциплинарной ответственности.

В общем, дисциплинарная ответственность характеризуется тем, что:

- ее основанием является дисциплинарный проступок;
- за такой проступок предусмотрены дисциплинарные взыскания;
- они применяются в порядке подчиненности уполномоченными органами или должностными лицами;
- пределы дисциплинарной власти этих органов или должностных лиц определяются правом.

Дисциплинарный проступок образует противоправное, виновное нарушение дисциплины, не влекущее уголовной ответственности по нормам уголовного права.

По нормам трудового права под нарушением дисциплины понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение работником своих трудовых обязанностей, возложенных на него трудовым договором или правилами трудового распорядка.

## Административное право

Субъектами таких проступков является основная масса работников, но не все. Обязанности определенных категорий государственных служащих, реализующих свои властные полномочия вне рамок трудовых отношений, военнослужащих определяются законами, указами Президента РФ, утвержденными полномочными органами, уставами и положениями.

Нередко основанием дисциплинарной ответственности признается нарушение служебной дисциплины, объем и содержание которой определяются различными способами.

Дисциплинарные взыскания налагаются уполномоченными органами или должностными лицами на подчиненных им в той или иной форме нарушителей. Объем их дисциплинарной власти регламентируется административным правом.

Установление и реализация мер материальной ответственности не составляет специальную функцию административного права. Это область гражданского и трудового права.

Тем не менее административное право, хотя и своеобразным образом, но проявляет себя и в этой области. Прежде всего с помощью его норм определяются полномочия органов и должностных лиц, связанных с возмещением материального ущерба в административном порядке:

- во-первых, при отказе работника от добровольного возмещения ущерба, причиненного предприятию, учреждению, организации, он возмещается по распоряжению администрации путем удержания из заработной платы, если сумма ущерба, подлежащая взысканию, не превышает его среднего месячного заработка;
- во-вторых, взыскание в административном порядке сумм, полученных в результате незаконного повышения цен на продукцию.

Законодательством предусматриваются также случаи, когда материальная ответственность устанавливается именно в контексте административного права.

Субъектами такой ответственности признаются прежде всего военнослужащие и приравненные к ним лица. За причиненный вред, не связанный с выполнением обязанностей службы, такие лица несут материальную ответственность на общих основаниях.

## Административное право

В соответствии с нормами административного права они несут материальную ответственность в случае причинения ими материального ущерба воинской части, учреждению, с которым военнослужащие состоят в служебных и приравненных к ним отношениях, при исполнении ими обязанностей службы.

Материальная ответственность военнослужащих за вред, причиненный ими государству при исполнении обязанностей военной службы, наступает в соответствии с Федеральным законом от 12 июля 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих»<sup>1</sup>.

Имущественная ответственность сотрудников органов внутренних дел, налоговой полиции и некоторых иных категорий служащих может предусматриваться контрактами о службе.

При увольнении из органов внутренних дел, налоговой полиции по основаниям, установленным в нормативно-правовых актах (например, за грубое нарушение дисциплины, за совершение проступков, не совместимых со служебным статусом), с сотрудника подлежит взысканию в бесспорном порядке стоимость выданной ему форменной одежды с учетом степени ее износа.

Отдельным органам исполнительной власти или должностным лицам предоставляется законодательное право применения санкций имущественного характера.

### **10.5 Понятие и виды административных наказаний. Правила их наложения**

Административное наказание является установленной государственной мерой ответственности за совершение административного правонарушения.

Законодатель, определяя общие правила назначения административного наказания, установил следующие основные требования, которыми обязаны руководствоваться все органы, осуществляющие административную юрисдикцию:

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3682.

## Административное право

- наказание назначается в пределах, установленных нормативным правовым актом, предусматривающим ответственность за совершение данного правонарушения;
- наказание должно быть применено в точном соответствии с законом;
- при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного правонарушения, личность нарушителя, имущественное положение, обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность;
- при назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

Кроме названных правил назначения административных наказаний в КоАП установлены и иные правила назначения наказаний при совершении нескольких административных правонарушений; сроки давности назначения наказаний; возмещение ущерба, причиненного административным правонарушением, и др.

Перечень административных наказаний является закрытым. При этом законодательством РФ может быть установлено любое административное наказание из данного перечня, а законодательством субъектов РФ — только предупреждение и штраф.

По расположению в перечне видов административных наказаний, назначаемых за совершение административных правонарушений, нельзя сделать однозначный вывод об оценке законодателем строгости каждого из видов наказаний. Этим КоАП РФ отличается от УК РФ, где виды наказания расположены в определенной последовательности — от менее строгих к более строгим.

Нормы ст. 3.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях закрепляют систему видов административных наказаний: предупреждение; административный штраф; конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; лишение специального права;

## Административное право

административный арест; административное выдворение за пределы Российской Федерации 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.

Предупреждение, административный штраф, лишение специального права, предоставленного физическому лицу, за исключением права управления транспортным средством, административный арест, дисквалификация, административное приостановление деятельности и обязательные работы могут устанавливаться и применяться только в качестве основных административных наказаний.

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права в виде права управления транспортным средством, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства, административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения могут устанавливаться и применяться в качестве как основного, так и дополнительного административного наказания. Лишение специального права в виде права управления транспортным средством применяется в качестве дополнительного административного наказания за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 1 и 2 ст. 12.8, ч. 1 ст. 12.26, ч. 3 ст. 12.27 КоАП РФ.

За одно административное правонарушение может быть назначено основное либо основное и дополнительное административное наказание из наказаний, указанных в санкции применяемой статьи Особенной части КоАП РФ или закона субъекта РФ об административной ответственности. Если санкция применяемой статьи предусматривает обязательное назначение основного и дополнительного административных наказаний, но при этом одно из них не может быть назначено лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, назначается только то из административных наказаний, которое может быть назначено указанному лицу.

## Административное право

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

Предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при отсутствии имущественного ущерба.

**Административный штраф** является денежным взысканием, выражается в рублях и устанавливается для граждан, должностных и юридических лиц в денежной форме.

Размер административного штрафа не может быть менее 100 руб., а за совершение административного правонарушения в области дорожного движения — менее 500 руб.

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

Административный штраф не может применяться к сержантам, старшинам, солдатам и матросам, проходящим военную службу по призыву, а также к курсантам военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования до заключения с ними контракта о прохождении военной службы.

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

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

## Административное право

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

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

Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, принадлежащих на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данное административное правонарушение и не признанному в судебном порядке виновным в его совершении, не применяется, за исключением административных правонарушений в области таможенного дела (нарушения таможенных правил), предусмотренных главой 16 КоАП РФ.

### 10.6 Лишение специального права

Лишение физического лица, совершившего административное правонарушение, ранее предоставленного ему специального права устанавливается за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ. Лишение физического лица ранее предоставленного ему специального права устанавливается также за уклонение от исполнения иного административного наказания, назначенного за нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ. Лишение специального права назначается судьей.

Срок лишения специального права не может быть менее одного месяца и более трех лет.

Лишение специального права в виде права управления транспортным средством не может применяться к лицу, которое пользуется транспортным средством в связи с инвалидностью, за исключением случаев совершения административных правонарушений, предусмотренных нормами КоАП РФ.

## Административное право

Лишение специального права в виде права осуществлять охоту не может применяться к лицам, для которых охота является основным законным источником средств к существованию, за исключением случаев, предусмотренных нормами КоАП РФ.

**Административный арест** заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до пятнадцати суток, а за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо организацию повлекшего нарушение общественного порядка массового одновременного пребывания или передвижения граждан в общественных местах, за нарушение требований режима чрезвычайного положения или правового режима контртеррористической операции либо за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах до тридцати суток. Административный арест назначается судьей.

Административный арест устанавливается и назначается лишь в исключительных случаях за отдельные виды административных правонарушений и не может применяться к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до 14 лет, лицам, не достигшим возраста 18 лет, инвалидам I и II группы, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.

Срок административного задержания включается в срок административного ареста.

**Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства** заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации (далее — принудительное выдворение за пределы Российской Федерации), а в случаях, предусмотренных законодательством

## Административное право

Российской Федерации, — в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации.

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

Административное выдворение за пределы Российской Федерации не может применяться к военнослужащим — иностранным гражданам.

При назначении административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства судья принимает решение о его принудительном выдворении за пределы Российской Федерации или контролируемом самостоятельном выезде из Российской Федерации.

В целях исполнения назначенного иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации судья вправе применить к таким лицам содержание в специальном учреждении, предусмотренном Законом о правовом положении иностранных граждан.

**Дисквалификация** заключается в лишении физического лица права замещать должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, занимать должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо осуществлять деятельность по предоставлению государственных и муниципальных услуг либо деятельность в сфере подготовки спортсменов (включая их медицинское обеспечение) и организации и проведения спортивных мероприятий, либо осуществлять деятельность в сфере проведения экспертизы промышленной безопасности,

## Административное право

либо осуществлять медицинскую деятельность или фармацевтическую деятельность. Административное наказание в виде дисквалификации назначается судьей.

Дисквалификация устанавливается на срок от шести месяцев до трех лет.

Дисквалификация может быть применена к лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, должности муниципальной службы, к лицам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, к членам совета директоров (наблюдательного совета), к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, к лицам, занимающимся частной практикой, к лицам, являющимся работниками многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее — многофункциональный центр), работниками иных организаций, осуществляющих в соответствии с законодательством Российской Федерации функции многофункционального центра, или работниками государственного учреждения, осуществляющего деятельность по предоставлению государственных услуг в области государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастрового учета недвижимого имущества, либо к тренерам, специалистам по спортивной медицине или иным специалистам в области физической культуры и спорта, занимающим должности, предусмотренные перечнем, утвержденным в соответствии с законодательством Российской Федерации, либо к экспертам в области промышленной безопасности, медицинским работникам, фармацевтическим работникам.

**Административное приостановление деятельности** заключается во временном прекращении деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг. Административное приостановление

## Административное право

деятельности применяется в случае угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды либо в случае совершения административного правонарушения в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, и их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, в области установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных организаций ограничений на осуществление отдельных видов деятельности, в области правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах), в области порядка управления, в области общественного порядка и общественной безопасности, в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, в области градостроительной деятельности, в области транспортной безопасности, в области охраны собственности, а также в случае совершения административного правонарушения, посягающего на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность.

Административное приостановление деятельности назначается только в случаях, предусмотренных статьями Особенной части КоАП РФ, если менее строгий вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания.

Административное приостановление деятельности назначается судьей. За административное правонарушение, предусмотренное ч. 3 ст. 9.1 КоАП РФ (в части грубого нарушения требований промышленной безопасности), административное приостановление деятельности назначается должностными лицами, указанными в п. 1 и 4 ч. 2 ст. 23.31 Кодекса.

## Административное право

Административное приостановление деятельности устанавливается на срок до 90 суток. Срок административного приостановления деятельности исчисляется с момента фактического приостановления деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридических лиц, их филиалов, представительств, структурных подразделений, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления отдельных видов деятельности (работ), оказания услуг.

Судья, орган, должностное лицо, назначившие административное наказание в виде административного приостановления деятельности, на основании ходатайства лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, или юридического лица досрочно прекращают исполнение административного наказания в виде административного приостановления деятельности, если будет установлено, что устранены обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания.

**Обязательные работы** заключаются в выполнении физическим лицом, совершившим административное правонарушение, в свободное от основной работы, службы или учебы время бесплатных общественно полезных работ. Обязательные работы назначаются судьей.

Обязательные работы устанавливаются на срок от 20 до 200 часов и отбываются не более четырех часов в день.

Обязательные работы не применяются к беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, инвалидам I и II группы, военнослужащим, гражданам, призванным на военные сборы, а также к имеющим специальные звания сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов.

**Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения** заключается во временном запрете гражданину на посещение таких мест в дни проведения официальных спортивных соревнований и устанавливается за

## Административное право

нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения назначается судьей.

Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения устанавливается на срок от шести месяцев до семи лет.

## ЛЕКЦИЯ № 11

### Административно-процессуальное право

#### 11.1 Понятие, принципы и участники административного процесса

В юридической литературе сложились два основных научных подхода к пониманию юридического процесса. Первый из них может быть охарактеризован как широкий. Сторонники широкого понимания юридического процесса, в частности, В.М. Горшенев<sup>15</sup>, понимают под юридическим процессом абсолютно все правовые формы деятельности государственных органов и должностных лиц, а также других субъектов права по разрешению определенных юридических дел.

В.М. Горшенев и его последователи рассматривают юридический процесс как властно организующую деятельность компетентных органов и должностных лиц по применению правовых норм для разрешения всех категорий юридических дел, а не только споров или дел о правонарушениях.

Представители второго подхода, в частности, В.Н. Протасов<sup>16</sup>, наоборот, сводят юридический процесс только к юрисдикционной деятельности компетентных органов, т.е. к деятельности по разрешению споров и привлечению правонарушителей к ответственности.

По мнению В.Н. Протасова, юридический процесс представляет собой процессуальную процедуру, в рамках которой реализуется охранительное правоотношение. Регулятивное же правоотношение, с точки зрения В.Н.

---

<sup>15</sup> Теория юридического процесса. Харьков, 1985. С. 8.

<sup>16</sup> Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 29—31.

## Административное право

Протасова, осуществляется не в форме юридического процесса, а в форме так называемой материальной процедуры.

Производство по делам об административных правонарушениях является одним из видов административных производств, составной частью административного процесса.

Разрешение существующих в науке противоречий относительно понятия юридического процесса возможно путем нахождения такого подхода к рассматриваемой проблеме, который был бы основан на общепризнанных правовых конструкциях, выработанных общей теорией права.

Рассмотрим юридический процесс как общеправовое явление, с целью определения его места и роли в механизме правового регулирования.

Слово «процесс» толкуется в словарях русского языка и иностранных слов как «ход какого-либо явления, последовательная смена состояний, стадий развития». Из этого следует, что юридический процесс необходимо рассматривать как последовательную смену каких-либо правовых явлений, состояний, возникающих в жизни общества и вызываемых юридически значимыми действиями, совершаемыми носителями государственной власти, гражданами и юридическими лицами. Само движение, смена юридических явлений в жизни общества происходит в результате действия механизма правового регулирования общественных отношений.

Как известно, в общей теории права выделяют три основные стадии правового регулирования, а именно:

- стадия нормативной регламентации поведения людей, т.е. установления норм права;
- стадия возникновения на основе норм права и при наличии соответствующих юридических фактов правоотношений;
- стадия реализации субъективных юридических прав и обязанностей, возникших у субъектов правоотношений.

Таким образом, в ходе правового регулирования государством общественных отношений происходит последовательная смена юридических явлений, т.е. движение их от состояния разработки и принятия правовых

## Административное право

норм до состояния упорядоченности на основе этих норм отдельных сторон жизни общества. Это движение, смена юридических состояний происходит в результате совершения государством и другими субъектами общественных отношений последовательных волевых действий, направленных на достижение определенных правовых результатов для себя и на упорядочение жизни общества в целом.

В связи с этим представляется, что юридический процесс в наиболее широком его понимании может быть определен как деятельность (совокупность последовательно совершаемых действий) государства, других субъектов юридических отношений по выработке правовых норм и приведению их в действие в целях урегулирования жизни общества, обеспечения правопорядка. При этом рассматриваемая нами деятельность обеспечивает как правовое регулирование общественных отношений, так и их охрану.

Юридический процесс возникает тогда, когда компетентные органы и лица начинают совершать определенные юридически значимые действия, направленные на разрешение гражданских или уголовных дел, в порядке, установленном соответствующим процессуальным законодательством.

Следовательно, под производством по делам об административных правонарушениях следует понимать особый вид процессуальной деятельности, урегулированную законом процедуру разрешения определенной группы дел.

Юридический процесс в узком, практическом понимании представляет собой совокупность совершаемых субъектами права в определенной логической последовательности связанных между собой юридически значимых действий, направленных в конечном итоге на нормативное урегулирование какого-либо общественного отношения или на разрешение на основе норм материального права конкретного жизненного случая, и совокупность возникающих на основе этих действий и в соответствии с процессуальными нормами правоотношений.

Урегулированный процессуальными нормами порядок (правовую форму) совершения одного или совокупности действий, составляющих содержание того или иного вида юридического процесса, следует рассматривать как юридическую процедуру.

## Административное право

**Административный процесс** — совокупность действий, совершаемых исполнительными органами для реализации возложенных на них задач и функций.

**Стадия административного процесса** — это совокупность административно-процессуальных действий, совершаемых особым кругом субъектов для решения конкретных административно-процессуальных задач.

Особенностями стадий административного процесса является прежде всего то, что эти стадии регламентированы нормами административно-процессуального права, они направлены на решение конкретных задач, охватывают особый круг участников, имеющих специфический правовой статус. Для административно-процессуальных действий обозначены конкретные сроки совершения, а также то, что они требуют процессуального оформления.

Общими стадиями административного процесса являются:

- анализ ситуации;
- рассмотрение дела и принятие решения;
- исполнение принятого решения.

В зависимости от содержания, законодатель выделяет три части административного процесса.

### 1. Процесс административного правотворчества.

Правотворческий процесс осуществляется на стадий разработки, принятия и введения в действие нормативных актов и представляет собой деятельность компетентных государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц по подготовке, принятию (изданию), опубликованию и введению в действие законов и подзаконных нормативных актов. Разновидностями правотворческого процесса являются законодательный процесс, нормотворческие процессы, осуществляемые Президентом РФ, главами субъектов РФ, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

2. Правонаделительный или оперативно-распорядительный процесс, включающий в себя:

## Административное право

- поощрительное производство,
- распределительное производство,
- разрешительное производство,
- производство по комплектованию личного состава и т.д.

3. Административно юрисдикционный процесс, который включает в себя четыре вида производств:

- производство по жалобам и заявлениям граждан,
- производство по делам об административных правонарушениях,
- производство по применению мер административного пресечения,
- дисциплинарное производство.

Принципами административного процесса являются:

**принцип законности** — реализация материальных норм административного права должна осуществляться в точном соответствии с установленным законом порядком;

**принцип объективной истины** — принятое решение должно основываться на объективном и всестороннем исследовании всех обстоятельств дела;

**принцип равенства граждан перед законом и органом, разрешающим дело** — участники процесса не могут быть ограничены в правомочиях в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств;

**принцип гласности** — процесс осуществляется на основе публичности и доступности гражданам; исключение составляет информация, содержащая сведения, отнесенные к государственной тайне, а также сведения об интимной стороне жизни участников процесса;

**принцип национального языка** включает в себя положение о том, что процесс ведется на русском языке или языке субъекта Российской

## Административное право

Федерации, автономной области, автономного округа или большинства населения данной местности;

**принцип оперативности** — процесс ведется в максимально короткие сроки;

**принцип экономичности** — проведение административного процесса требует минимум материальных затрат;

**принцип ответственности за ненадлежащее ведение процесса** — должностные лица, виновные в нарушении процессуальных норм, принятии неправильных решений, несут установленную законом юридическую ответственность.

**Участники административного процесса** — это лица, обладающие административно-процессуальной правосубъектностью.

Административная правосубъектность включает в себя правоспособность и дееспособность.

**Правоспособность** — это способность лица иметь в силу административно-процессуальных норм субъективные права и юридические обязанности.

**Дееспособность** — это установленная административно-процессуальными нормами способность лица своими действиями реализовывать права и обязанности в административном процессе.

Конкретными видами участников административного процесса являются:

- граждане Российской Федерации, лица с двойным гражданством, граждане СНГ, иностранные граждане, а также лица без гражданства;
- государственные органы, предприятия и учреждения;
- государственные служащие;
- общественные объединения, негосударственные предприятия и учреждения;

## Административное право

- служащие общественных и иных негосударственных формирований.

### 11.2 Задачи и принципы административного судопроизводства

Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, принятый в феврале 2015 г., регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

**Задачами административного судопроизводства** являются:

- обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- защита нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений;
- правильное и своевременное рассмотрение и разрешение административных дел;
- укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

**Принципами административного судопроизводства** являются:

- независимость судей;
- равенство всех перед законом и судом;
- законность и справедливость при рассмотрении и разрешении административных дел;
- осуществление административного судопроизводства в

## Административное право

разумный срок и исполнение судебных актов по административным делам в разумный срок;

- гласность и открытость судебного разбирательства;
- непосредственность судебного разбирательства;
- состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда.

**Административное исковое заявление** может содержать требования:

- о признании не действующим полностью или в части нормативного правового акта, принятого административным ответчиком;
- о признании незаконным полностью или в части решения, принятого административным ответчиком либо совершенного им действия (бездействия);
- об обязанности административного ответчика принять решение по конкретному вопросу или совершить определенные действия в целях устранения допущенных нарушений прав, свобод и законных интересов административного истца;
- об обязанности административного ответчика воздержаться от совершения определенных действий;
- об установлении наличия или отсутствия полномочий на решение конкретного вопроса органом государственной власти, органом местного самоуправления, иным органом, организацией, наделенными отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностным лицом.

Административное исковое заявление может содержать иные требования, направленные на защиту прав, свобод и законных интересов в сфере публичных правоотношений.

### **11.3 Задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях**

Основными задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и

## Административное право

своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений (ст. 24.1 КоАП РФ).

Принципы производства по делам об административных правонарушениях — это основные, носящие обобщенный характер положения, руководящие идеи, закрепленные в Конституции Российской Федерации, законодательстве об административной ответственности или вытекающие из конституционного и текущего законодательства.

### **Принципы производства по делам об административных правонарушениях.**

1. Принцип законности. Этот принцип означает, во-первых, точное и неуклонное исполнение закона всеми участниками административно-процессуальных отношений, обеспечение прав и законных интересов граждан, а во-вторых, что такие меры могут быть применены только к лицам, виновным в совершении противоправных деяний, за которые предусмотрена административная ответственность.

2. Право на защиту реализуется предоставлением лицу, привлекаемому к административной ответственности, необходимых правовых возможностей для доказывания своей невиновности либо приведения обстоятельств, смягчающих его вину. Названное лицо пользуется широкими правами на всех стадиях производства:

- по закону оно может знакомиться с предъявленным обвинением и материалами дела,
- давать объяснения, заявлять ходатайства,
- представлять доказательства, обжаловать постановления,
- требовать возмещения причиненного ущерба.

3. Гласность производства. Этот принцип проявляется в том, что производство по делам об административных правонарушениях осуществляется гласно, открыто (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

## Административное право

обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц).

4. Принцип объективной истины. Строгое соблюдение законности возможно только тогда, когда в ходе разрешения дела будут выявлены все обстоятельства и их взаимные связи в том виде, в каком они существовали в действительности.

5. Принцип равенства проявляется в том, что рассмотрение дела об административном правонарушении осуществляется на началах равенства перед законом и органом, рассматривающим дело, всех граждан независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятия, места жительства и других обстоятельств.

6. Принцип публичности находит свое проявление в том, что применение законодательства об административных правонарушениях осуществляется в интересах государства, от имени государства и только органами или должностными лицами, уполномоченными на это государством.

7. Принцип состязательности находит свое проявление в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, потерпевший, а также их представители, адвокат, прокурор, представители, участвующие в рассмотрении дела, наделены законом равными процессуальными правами. Они вправе знакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства, участвовать в рассмотрении дела, приносить жалобы или протесты на постановления .

8. Принцип национального языка проявляется в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, вправе выступать на родном языке и пользоваться услугами переводчика, если не владеет языком, на котором ведется производство (ст. 24.2 КоАП РФ). Переводчик в свою очередь обязан выполнить полно и точно порученный ему перевод.

9. Принцип объективной, материальной истины требует всестороннего и глубокого изучения всех обстоятельств, имеющих значение для дела, установления их связей, беспристрастной оценки, принятия

## Административное право

обоснованных постановлений.

По делу об административном правонарушении выяснению подлежат:

- наличие события административного правонарушения;
- лицо, совершившее противоправные действия (бездействие), за которое административным кодексом или законом субъекта РФ предусмотрена административная ответственность;
- виновность лица в совершении административного правонарушения;
- обстоятельства, смягчающие либо отягчающие административную ответственность;
- характер и размер ущерба, причиненного административным правонарушением;
- обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении;
- иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, а также причины и условия совершения административного правонарушения.

Доказательствами по делу об административных правонарушениях являются любые фактические данные, на основе которых в определенном законом порядке 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.

Доказательствами являются:

- протокол об административном правонарушении;
- объяснение лица, привлекаемого к административной ответственности;
- показания потерпевшего, свидетелей;

## Административное право

- заключение эксперта, вещественные доказательства;
- показания специальных технических средств;
- вещественные доказательства (ст. 26.2 КоАП РФ).

Запрещено использовать в качестве доказательства информацию, полученную с помощью насилия или другого жестокого, унижающего человеческое достоинство обращение (ст. 50 Конституции РФ).

### **11.4 Участники производства по делам об административных правонарушениях, их права и обязанности**

В юридической литературе предлагается всех субъектов производства по их процессуальной роли, разделять на несколько групп.

1. Компетентные органы и должностные лица, наделенные правом принимать властные акты, составлять правовые документы, определяющие движение и судьбу дела. Среди них следует выделять:

- государственные органы, их должностных лиц, которые могут принимать постановления по существу (о применении санкции), отменять и изменять их,
- государственные и общественные организации и их полномочные представители, которые создают процессуальные основания для принятия, отмены или изменения постановлений, т.е. составляют протоколы о правонарушении, направляют дела по подведомственности, опротестовывают постановления и т.д.,
- органы и должностные лица, которые исполняют постановления (бухгалтерии, судебные исполнители и др.).

2. Субъекты, имеющие личный интерес в деле (лицо, привлекаемое к ответственности, потерпевший и их законные представители (родители, усыновители, опекуны, попечители, руководители, адвокаты). В отличие от субъектов первой группы никто из представителей данной группы не пользуется властными полномочиями.

3. Лица и органы, содействующие осуществлению производства (свидетели, эксперты, переводчики, уполномоченный при Президенте

## Административное право

Российской Федерации по защите прав предпринимателей). Правовое положение лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, регламентировано главой 25 КоАП РФ.

**Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении,** вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами в соответствии КоАП РФ.

Дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. В отсутствие указанного лица дело может быть рассмотрено лишь в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 28.6 КоАП РФ, либо если имеются данные о надлежащем извещении лица о месте и времени рассмотрения дела и если от лица не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие при рассмотрении дела лица, в отношении которого ведется производство по делу.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина либо лица без гражданства или обязательные работы, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным.

Несовершеннолетнее лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может быть удалено на время рассмотрения обстоятельств дела, обсуждение которых может оказать отрицательное влияние на указанное лицо.

**Потерпевшим** является физическое лицо или юридическое лицо, которым административным правонарушением причинен физический, имущественный или моральный вред. Потерпевший также вправе знакомиться со всеми материалами дела об административном

## Административное право

правонарушении, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью представителя, обжаловать постановление по данному делу, пользоваться иными процессуальными правами.

Дело об административном правонарушении рассматривается с участием потерпевшего. В его отсутствие дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если имеются данные о надлежащем извещении потерпевшего о месте и времени рассмотрения дела и если от потерпевшего не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

**Законные представители физического лица.** Защиту прав и законных интересов физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, или потерпевшего, являющихся несовершеннолетними либо по своему физическому или психическому состоянию лишенных возможности самостоятельно реализовать свои права, осуществляют их законные представители.

Законными представителями физического лица являются его родители, усыновители, опекуны или попечители.

Родственные связи или соответствующие полномочия лиц, являющихся законными представителями физического лица, удостоверяются документами.

При рассмотрении дела об административном правонарушении, совершенном лицом в возрасте до 18 лет, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, вправе признать обязательным присутствие законного представителя указанного лица.

**Законные представители юридического лица.** Законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются документами, удостоверяющими его служебное положение.

## Административное право

Для оказания юридической помощи лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве по делу об административном правонарушении может участвовать **защитник**, а для оказания юридической помощи потерпевшему — **представитель**.

Защитник и представитель, допущенные к участию в производстве по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в рассмотрении дела, обжаловать применение мер обеспечения производства по делу, постановление по делу, пользоваться иными процессуальными правами.

**Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей** по ходатайству лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении в области предпринимательской деятельности, может быть допущен к участию в деле в качестве защитника.

**Свидетель** — лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению. Свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний.

Он вправе:

- не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, где под близкими родственниками понимаются родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и сестры, дедушка, бабушка, внуки;
- давать показания на родном языке или на языке, которым владеет;
- пользоваться бесплатной помощью переводчика;
- делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол.

## Административное право

При опросе несовершеннолетнего свидетеля, не достигшего возраста 14 лет, обязательно присутствие педагога или психолога. В случае необходимости опрос проводится в присутствии законного представителя несовершеннолетнего свидетеля.

Свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний.

В случаях, предусмотренных КоАП РФ, должностным лицом, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, в качестве понятого может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо. Число понятых должно быть не менее двух.

Об участии понятых в производстве по делу об административном правонарушении делается запись в протоколе. При этом понятой вправе делать замечания по поводу совершаемых процессуальных действий. Замечания понятого подлежат занесению в протокол, а в случае необходимости понятой может быть опрошен в качестве свидетеля.

**Специалист** — любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств.

Специалист обязан:

- явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении;
- участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закрепления и изъятия доказательств, давать пояснения по поводу совершаемых им действий;
- удостоверить своей подписью факт совершения указанных действий, их содержание и результаты.

Специалист вправе:

## Административное право

- знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету действий, совершаемых с его участием;
- с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету соответствующих действий, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям;
- делать заявления и замечания по поводу совершаемых им действий. Заявления и замечания подлежат занесению в протокол.

**Эксперт** — любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения.

Эксперт обязан:

явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении;

дать объективное заключение по поставленным перед ним вопросам, а также требуемые объяснения в связи с содержанием заключения;

эксперт предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложного заключения.

Эксперт вправе:

- знакомиться с материалами дела об административном правонарушении, относящимися к предмету экспертизы, заявлять ходатайства о предоставлении ему дополнительных материалов, необходимых для дачи заключения;
- с разрешения судьи, должностного лица, лица, председательствующего в заседании коллегиального органа, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, задавать вопросы, относящиеся к предмету экспертизы, лицу, в отношении которого ведется производство по делу, потерпевшему и свидетелям;

## Административное право

- указывать в своем заключении имеющие значение для дела обстоятельства, которые установлены при проведении экспертизы и по поводу которых ему не были поставлены вопросы.

**Переводчик** — любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, владеющее языками или навыками сурдоперевода (понимающее знаки немого или глухого), необходимыми для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении.

Переводчик назначается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении.

Переводчик обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, выполнить полно и точно порученный ему перевод и удостоверить верность перевода своей подписью.

Еще одним участником производства по делу об административном правонарушении является **прокурор**, который 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.

### 11.5 Стадии производства по делам об административных правонарушениях

Производство по делам об административных правонарушениях предусматривает последовательное осуществление процессуальных действий на определенных его стадиях.

## Административное право

Стадия производства по делам об административных правонарушениях — относительно самостоятельная часть производства, которой присущи конкретные задачи, состав участников производства, процессуальное оформление результатов.

В административно-правовой литературе различают четыре стадии по административным правонарушениям:

**первая** — возбуждение административного дела и направление его по подведомственности (административное расследование);

**вторая** — рассмотрение административного дела компетентным органом (должностным лицом) и принятие соответствующего решения;

**третья** — обжалование и опротестование решения (пересмотр постановления);

**четвертая** — исполнение постановления, вынесенного по административному делу.

Эти стадии нашли свое нормативное закрепление в разделах IV—V Кодекса об административных правонарушениях РФ.

Каждая стадия производства по делам об административных правонарушениях имеет свои этапы, т.е. части производства, которые характеризуются разрешением определенной задачи в рамках одной стадии.

Возбуждение административного дела и направление его по подведомственности.

На этой стадии устанавливаются все обстоятельства дела (дата и место совершения правонарушения, сведения о личности правонарушителя, существо административного правонарушения и другие), которые фиксируются в протоколе об административном правонарушении.

Возбуждение дела об административном проступке, как правило, оформляется составлением протокола или постановления о правонарушении.

Единственным правовым основанием для возбуждения производства по делам об административных правонарушениях является наличие в действиях виновного состава нарушения, предусмотренного нормой материального административного права.

## Административное право

Поводом к возбуждению дела об административном правонарушении служат:

- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;
- поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;
- сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 5.27 КоАП РФ);
- фиксация административного правонарушения в области дорожного движения или административного правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренного законом субъекта Российской Федерации, совершенного с использованием транспортного средства либо собственником или иным владельцем земельного участка либо другого объекта недвижимости, работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи;
- подтверждение содержащихся в сообщении или заявлении собственника (владельца) транспортного средства данных о том, что транспортное средство находилось во владении или в пользовании другого лица.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента:

- составления протокола осмотра места совершения административного правонарушения;

## Административное право

- составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении;
- составления протокола об административном правонарушении или вынесения прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;
- вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования;
- вынесения постановления по делу об административном правонарушении в случае, предусмотренном ч. 1 или 3 ст. 28.6 КоАП РФ.

Протокол об административном правонарушении составляется немедленно после выявления совершения административного правонарушения. Если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении составляется в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения.

В случае проведения административного расследования протокол об административном правонарушении составляется по окончании расследования.

Если при совершении физическим лицом административного правонарушения назначается административное наказание в виде предупреждения или административного штрафа, протокол об административном правонарушении не составляется, а уполномоченным на то должностным лицом на месте совершения административного правонарушения выносится постановление по делу об административном правонарушении, о назначении административного наказания в виде предупреждения или административного штрафа. Копия постановления по делу об административном правонарушении вручается под расписку лицу, в отношении которого оно вынесено, а также потерпевшему по его просьбе.

## 11.6 Рассмотрение дела об административном правонарушении

Судья, орган, должностное лицо при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении выясняют следующие вопросы:

- относится ли к их компетенции рассмотрение данного дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения данного дела судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом;
- правильно ли составлены протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные КоАП РФ, а также правильно ли оформлены иные материалы дела;
- имеются ли обстоятельства, исключающие производство по делу;
- достаточно ли имеющихся по делу материалов для его рассмотрения по существу;
- имеются ли ходатайства и отводы.

В свою очередь законодатель определяет обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения дела об административном правонарушении судьей, членом коллегиального органа, должностным лицом.

Судья, член коллегиального органа, должностное лицо, на рассмотрение которых передано дело об административном правонарушении, не могут рассматривать данное дело в случае, если это лицо:

- является родственником лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевшего, законного представителя физического или юридического лица, защитника или представителя;
- лично, прямо или косвенно заинтересовано в разрешении дела.

При наличии указанных обстоятельств судья, член коллегиального органа, должностное лицо обязаны заявить самоотвод.

## Административное право

Заявление о самоотводе подается председателю соответствующего суда, руководителю коллегиального органа, вышестоящему должностному лицу.

Также при наличии данных обстоятельств лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, потерпевший, законный представитель физического или юридического лица, защитник, представитель, прокурор вправе заявить отвод судье, члену коллегиального органа, должностному лицу.

Заявление об отводе рассматривается судьей, органом, должностным лицом, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, а по результатам рассмотрения заявления о самоотводе или об отводе судьи, члена коллегиального органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, выносится определение об удовлетворении заявления либо об отказе в его удовлетворении.

Наличие информации о внепроцессуальном обращении, поступившем судье по находящемуся в его производстве делу об административном правонарушении, само по себе не может рассматриваться в качестве основания для отвода судьи.

По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении может быть вынесено постановление:

- о назначении административного наказания;
- о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

Следующая стадия административного процесса носит дополнительный характер, т.е. если лицо, привлекаемое к административной ответственности, его законные представители или иные лица, наделенные правом приносить жалобы или заявлять ходатайства для пересмотра принятого решения, не сделали этого, то рассматриваемый нами этап административного процесса будет отсутствовать, в ином случае стадия пересмотра решения должна пройти три этапа:

- обжалование или опротестование постановления;

## Административное право

- проверка законности постановления, вынесение решения;
- реализация решения.

### **11.7 Пересмотр постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях**

Законодатель предусмотрел право на обжалование постановления по делу об административном правонарушении.

Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано лицами, являющимися участниками административного процесса:

4. вынесенное судьей — в вышестоящий суд;
5. вынесенное коллегиальным органом — в районный суд по месту нахождения коллегиального органа;
6. вынесенное должностным лицом — в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела;
7. вынесенное иным органом, созданным в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, — в районный суд по месту рассмотрения дела.

В том случае, если жалоба на постановление по делу об административном правонарушении поступила в суд и в вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, жалобу рассматривает суд, а по результатам ее рассмотрения выносится решение.

Постановление по делу об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом или лицом, осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, обжалуется в арбитражный суд в соответствии с арбитражным процессуальным законодательством.

Определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении обжалуется в соответствии с общими правилами, предусмотренными главой 30 КоАП РФ.

## Административное право

Порядок подачи жалобы на постановление по делу об административном правонарушении.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подается судьбе, в орган, должностному лицу, которыми вынесено постановление по делу и которые обязаны в течение трех суток со дня поступления жалобы направить ее со всеми материалами дела в соответствующий суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу.

Жалоба на постановление судьи о назначении административного наказания в виде административного ареста подлежит направлению в вышестоящий суд в день получения жалобы.

Также жалоба может быть подана непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, уполномоченным ее рассматривать.

Если рассмотрение жалобы не относится к компетенции судьи, должностного лица, которым обжаловано постановление по делу об административном правонарушении, жалоба направляется на рассмотрение по подведомственности в течение трех суток.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении государственной пошлиной не облагается.

Также законодатель закрепил сроки обжалования постановления по делу об административном правонарушении:

- жалоба на постановление по делу об административном правонарушении может быть подана в течение 10 суток со дня вручения или получения копии постановления;
- в случае пропуска указанного срока, он по ходатайству лица, подающего жалобу, может быть восстановлен судьей или должностным лицом, правомочными рассматривать жалобу.

Об отклонении ходатайства о восстановлении срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении выносится определение.

## Административное право

При подготовке к рассмотрению жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья, должностное лицо:

- выясняют, имеются ли обстоятельства, исключающие возможность рассмотрения жалобы данными судьей, должностным лицом, а также обстоятельства, исключающие производство по делу;
- разрешают ходатайства, при необходимости назначают экспертизу, истребуют дополнительные материалы, вызывают лиц, участие которых признано необходимым при рассмотрении жалобы;
- направляют жалобу со всеми материалами дела на рассмотрение по подведомственности, если ее рассмотрение не относится к компетенции соответствующих судьи, должностного лица.

Для рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении законодателем также определены сроки:

- жалоба на постановление по делу об административном правонарушении подлежит рассмотрению в десятидневный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в суд, орган, должностному лицу, правомочным рассматривать жалобу;
- жалоба на постановление об административном аресте подлежит рассмотрению в течение суток с момента подачи жалобы, если лицо, привлеченное к административной ответственности, отбывает административный арест.

Жалоба на постановление по делу об административном правонарушении рассматривается судьей, должностным лицом единолично.

При рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении:

- объявляется, кто рассматривает жалобу, какая жалоба подлежит рассмотрению, кем подана жалоба;
- устанавливается явка физического лица, или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу, а также явка вызванных для участия в рассмотрении жалобы лиц;

### Административное право

- проверяются полномочия законных представителей физического или юридического лица, защитника и представителя;
- выясняются причины неявки участников производства по делу и принимается решение о рассмотрении жалобы в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения жалобы;
- разъясняются права и обязанности лиц, участвующих в рассмотрении жалобы;
- разрешаются заявленные отводы и ходатайства;
- оглашается жалоба на постановление по делу об административном правонарушении;
- проверяются на основании имеющихся в деле и дополнительно представленных материалов законность и обоснованность вынесенного постановления, в частности, заслушиваются объяснения физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых вынесено постановление по делу об административном правонарушении; при необходимости заслушиваются показания других лиц, участвующих в рассмотрении жалобы, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследуются иные доказательства, осуществляются другие процессуальные действия в соответствии с Кодексом об административных правонарушениях;
- в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивается его заключение.

Судья, вышестоящее должностное лицо не связаны доводами жалобы и проверяют дело в полном объеме.

По результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится одно из следующих решений:

- об оставлении постановления без изменения, а жалобы без удовлетворения;
- об изменении постановления, если при этом не усиливается административное наказание или иным образом не ухудшается положение лица, в отношении которого вынесено постановление;

## Административное право

- об отмене постановления и о прекращении производства по делу при наличии обстоятельств, предусмотренных ст. 2.9, 24.5 КоАП РФ, а также при недоказанности обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление;
- об отмене постановления и о возвращении дела на новое рассмотрение судьей, в орган, должностному лицу, правомочным рассмотреть дело, в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело, а также в связи с необходимостью применения закона об административном правонарушении, влекущем назначение более строгого административного наказания, если потерпевшим по делу подана жалоба на мягкость примененного административного наказания;
- об отмене постановления и о направлении дела на рассмотрение по подведомственности, если при рассмотрении жалобы установлено, что постановление было вынесено неправомочными судьей, органом, должностным лицом.

При рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении выносится определение о передаче жалобы на рассмотрение по подведомственности, если выяснено, что ее рассмотрение не относится к компетенции данных судьи, должностного лица.

Решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении оглашается немедленно после его вынесения.

Копия решения по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении в срок до трех суток после его вынесения вручается или высылается физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых было вынесено постановление по делу, а также потерпевшему в случае подачи им жалобы либо прокурору по его просьбе.

Также решение по жалобе на постановление об административном аресте доводится до сведения органа, должностного лица, исполняющих постановление, лица, в отношении которого вынесено решение, и потерпевшего в день вынесения решения.

## Административное право

Постановление по делу об административном правонарушении вступает в законную силу:

- после истечения срока, установленного для обжалования постановления по делу об административном правонарушении, если указанное постановление не было обжаловано или опротестовано;
- 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;
- немедленно после вынесения не подлежащего обжалованию решения по жалобе, протесту, за исключением случаев, если решением отменяется вынесенное постановление.

Постановление по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами с момента его вступления в законную силу.

При наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права или в виде административного штрафа (за исключением взыскания административного штрафа на месте совершения административного правонарушения) невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца.

С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, на срок до трех месяцев.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, приостанавливают исполнение постановления в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении до

## Административное право

рассмотрения протеста. О приостановлении исполнения постановления выносится определение, которое при необходимости немедленно направляется в орган, должностному лицу, приводящим это определение в исполнение.

Принесение протеста на постановление об административном аресте не приостанавливает исполнение этого постановления.

Судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, прекращают исполнение постановления в случае:

- издания акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;
- отмены или признания утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное;
- смерти лица, привлеченного к административной ответственности, или объявления его в установленном законом порядке умершим;
- истечения сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленных Кодексом об административных правонарушениях;
- отмены постановления.

Вопросы об отсрочке, о рассрочке, приостановлении или прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания, а также о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей рассматриваются судьей, органом, должностным лицом, вынесшими постановление, в трехдневный срок со дня возникновения основания для разрешения соответствующего вопроса.

Решение по вопросам об отсрочке, о рассрочке, приостановлении исполнения постановления о назначении административного наказания, а также о взыскании административного штрафа, наложенного на несовершеннолетнего, с его родителей или иных законных представителей

## Административное право

выносится в виде определения. Копия определения вручается под расписку физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, а также потерпевшему. В случае отсутствия указанных лиц копии определения высылаются им в течение трех дней со дня его вынесения, о чем делается соответствующая запись в деле.

Решение по вопросу о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания выносится в виде постановления.

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

Постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение не производилось или произведено не полностью, возвращается органом, должностным лицом, приведшим постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление, в следующих случаях:

- если по адресу, указанному судьей, органом, должностным лицом, вынесшим постановление, не проживает, не работает или не учится привлеченное к административной ответственности физическое лицо, не находится привлеченное к административной ответственности юридическое лицо либо не находится имущество указанных лиц, на которое может быть обращено административное взыскание;
- если у лица, привлеченного к административной ответственности, отсутствуют имущество или доходы, на которые может быть обращено административное взыскание, и меры по отысканию имущества такого лица оказались безрезультатными;
- если истек срок давности исполнения постановления о назначении административного наказания.

Исполнение постановления о назначении административного наказания лицу, проживающему или находящемуся за пределами Российской Федерации и не имеющему на территории Российской Федерации имущества, производится в соответствии с законодательством

## Административное право

Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации с государством, на территории которого проживает или находится это лицо, а также с государством, на территории которого находится имущество лица, привлеченного к административной ответственности.

### **11.8 Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях**

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 уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять следующие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении:

- 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;
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей;
- привод;

### Административное право

- временный запрет деятельности;
- залог за арестованное судно;
- помещение иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальные учреждения, предусмотренные Законом о правовом положении иностранных граждан.

Вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.