

Владимирский государственный университет

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Общая часть

Учебное пособие

Владимир 2025

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Владимирский государственный университет
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых»

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Общая часть

Учебное пособие

Электронное издание



Владимир 2025

ISBN 978-5-9984-2282-9

© Дядькин О. Н., 2025

УДК 342.0
ББК 67.4

Автор-составитель О. Н. Дядькин

Рецензенты:

Доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры теории и истории государства и права
Владимирского государственного университета
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых
Р. Б. Головкин

Кандидат юридических наук, доцент
зав. кафедрой административно-правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Владимирский филиал)
О. Р. Рузевич

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО. Общая часть [Электронный ресурс] : учеб. пособие / авт.-сост. О. Н. Дядькин ; Владим. гос. ун-т им. А. Г. и Н. Г. Столетовых. – Владимир : Изд-во ВлГУ, 2025. – 170 с. – ISBN 978-5-9984-2282-9. – Электрон. дан. (1,29 Мб). 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Систем. требования: Intel от 1,3 ГГц ; Windows XP/7/8/10 ; Adobe Reader ; дисковод CD-ROM. – Загл. с титул. экрана.

Содержит теоретический материал, задания, контрольные вопросы и проверочные тесты по Общей части дисциплины «Административное право».

Предназначено для студентов, обучающихся по программам высшего образования бакалавриата и специалитета направлений подготовки 40.03.01 – Юриспруденция и 40.05.04 – Судебная и прокурорская деятельность, а также может быть полезно не только учащимся образовательных организаций, но и всем, кто проявляет интерес к проблемам административного права.

Рекомендовано для формирования профессиональных компетенций в соответствии с ФГОС ВО.

Библиогр.: 67 назв.

ISBN 978-5-9984-2282-9

© Дядькин О. Н., 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Тема 1. ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА КУРСА «АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО».....	7
Тема 2. МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	33
Тема 3. ГРАЖДАНЕ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	55
Тема 4. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ	77
Тема 5. ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ПРЕДПРИЯТИЯ И УЧРЕЖДЕНИЯ	108
Тема 6. ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ИНЫЕ НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ	144
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	159
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСТОЧНИКОВ	162

ВВЕДЕНИЕ

Административное право относится к базовой (обязательной) части дисциплин основной профессиональной образовательной программы высшего образования направлений подготовки 40.03.01 – Юриспруденция и 40.05.04 – Судебная и прокурорская деятельность (далее – ОПОП ВО). Успешным освоением дисциплины для студента является достижение следующего уровня подготовки:

в области знаний: объяснить назначение исполнительной власти, раскрыть суть ее принципов; знать систему и структуру органов исполнительной власти на уровне Российской Федерации и субъектов РФ, содержание правового статуса государственных служащих; определить статус физических лиц в административно-правовых отношениях, особенности административно-правового положения негосударственных объединений, сущность и виды административного принуждения; определить порядок привлечения к административной ответственности граждан и юридических лиц, а также способы обеспечения законности в реализации исполнительной власти и их виды; показать построение системы органов исполнительной власти и местного самоуправления в сферах государственного управления;

в области понимания: раскрыть суть государственного управления и соотношение его с исполнительной ветвью государственной власти; объяснить особенности организации исполнительной власти на уровне Российской Федерации и ее субъектов; знать порядок и особенности прохождения государственной службы; показать сущность административного принуждения и порядок привлечения к административной ответственности; уяснить систему законодательства, иных нормативно-правовых актов и особенности правовых статусов субъектов административно-правовых отношений.

в области умения, навыка: определить сущность и назначение исполнительной власти, административно-правовой статус субъектов государственного управления и иных участников административно-правовых отношений; разграничить функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ; демонстрировать умения применять меры ад-

министративного принуждения, разрешать практические ситуации, складывающиеся в административно-правовых отношениях, а также составлять юридические документы.

Для успешного освоения материалов дисциплины необходимо предварительное изучение таких дисциплин, как «Теория государства и права», «Основы российской государственности», «Судебная система и правоохранительные органы», «Безопасность жизнедеятельности», «Философия» и др.

Учебная дисциплина «Административное право» тесно взаимосвязана с такими курсами, как «Конституционное право», «Муниципальное право», «Уголовное право».

В последующем знания, полученные при изучении дисциплины «Административное право», будут востребованы при освоении положений финансового, предпринимательского, экологического, земельного, уголовного, гражданско-процессуального и иных отраслей российского права, а также уголовного процесса.

В период реформ, проводимых в государстве и связанных с развитием общественных отношений и учетом изменяющейся международной обстановки, значение административного права возрастает. Отметим, что его нормами регламентируется и охраняется значительная часть общественных отношений, возникающих между органами (должностными лицами) исполнительной (публичной) власти и частными лицами (гражданами, юридическими лицами, предпринимателями), а также негосударственными объединениями в процессе реализации их прав, обязанностей и законных интересов во всех публичных сферах жизнедеятельности.

Традиционно административное право принято делить на Общую и Особенную части. Цель учебного пособия – оказать помощь студентам и другим заинтересованным лицам в изучении и осмыслении основных понятий, положений и институтов административного права на современном этапе развития нашего государства, которому определенный вектор развития дали изменения и поправки, внесенные в Конституцию Российской Федерации 1 июля 2020 года.

Уже длительное время в стране действует принципиально новая трехзвенная система органов исполнительной власти Российской Федерации (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства), утвержденная указом Президента Российской Федерации в марте 2004 года. Однако в настоящее время учебной ли-

тературы по административному праву, с учетом прошедших и часто происходящих изменений правового регулирования деятельности органов исполнительной власти, а также изменений и дополнений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, издано недостаточно. Да и опубликованные учебные материалы по указанной проблематике порой не могут предусмотреть в содержании все имеющиеся изменения, касающиеся правового регулирования публичного управления, что и подтолкнуло автора к изданию учебного пособия.

Пособие подготовлено на основе действующих положений Конституции РФ, законодательства РФ и изданных на их основе нормативно-правовых актов. Предлагаемый курс содержит необходимую информацию для усвоения студентами положений, охватывающих вводную часть административного права и правовые статусы субъектов административного права.

В представленных материалах раскрываются понятие, сущность основных институтов Общей части административного права. В них отражены ответы на такие вопросы, как:

- понятие, сущность и система государственного (публичного управления) управления, его функции и принципы;
- основные характеристики административного права как отрасли права, науки и учебной дисциплины;
- становление и развитие отечественного административного права, его зарубежный опыт;
- понятие, сущность механизма административно-правового регулирования и характеристика его элементов;
- признаки и виды субъектов административного права;
- индивидуальные субъекты административного права (граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства);
- коллективные субъекты административного права (органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, формирования, созданные гражданами (общественные и религиозные объединения).

В учебном пособии не только раскрываются основные (общие) административно-правовые нормы и институты, но и предлагаются контрольные вопросы, задания и тесты для проверки приобретенных знаний по Общей части административного права.

Тема 1. ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ И СИСТЕМА КУРСА «АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО»

ВОПРОСЫ

- 1. Понятие, признаки, функции государственного управления.**
- 2. Понятие и система административного права России.**
- 3. Административное право как наука и учебная дисциплина.**

Цель: приобретение студентами теоретических знаний о понятии и признаках государственного управления, о сущности административного права как отрасли, науки и учебной дисциплины.

Вопрос 1. Понятие, признаки, функции государственного управления.

Административное право относится к базовым отраслям публичного российского права. Оно призвано регулировать особую группу общественных отношений, которые складываются в связи с реализацией задач и функций исполнительной власти и в целом государственного управления¹. Отсутствие последнего термина в юридических актах вовсе не означает того, что оно утратило значение для современного общества. Первоначально рассмотрим назначение административного права и государственного управления, а также их взаимосвязь и отличительные черты.

Административное право происходит от латинского слова *administratio*, которое в переводе означает управление. Можно привести высказывание К. Маркса: «Отдельный скрипач сам управляет собой, а оркестр нуждается в дирижере». Это подчеркивает необходимость организации людей, согласованности и взаимности действий коллектива. Управление отсюда представляет совокупность согласованных, взаимосвязанных действий, которые совершаются для достижения общественно значимых и единых целей. Управление дословно означает «руководство, координацию, согласованность, упорядоченность»² и т.п. В целом же об управлении можем судить как о системе, состоящей из последующих элементов.

¹ В последнее время следует говорить о публичном управлении, исходя из положения п. 3 ст. 132 Конституции РФ «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации ...».

² Административное право рассматривалось как управленческое право.

Субъект управления – это управляющая система, или иными словами тот, кто управляет. В его качестве выступают органы исполнительной власти, их структурные подразделения, должностные лица, нижестоящие звенья данной системы, граждане, которым в отдельных случаях предоставляются властные полномочия и др.

Объект управления – это управляемая система, тот, кем управляют. В качестве объекта управления принято рассматривать поведение (действие) граждан, их объединений, организаций, а в отдельных случаях ими могут выступать нижестоящие органы исполнительной власти по отношению к вышестоящим управляющим субъектам¹.

Прямые и обратные связи, представляющие из себя, с одной стороны, команды (приказы, распоряжения и т.п.), идущие от субъекта управления и требующие обязательного их исполнения, а с другой – информирование об исполнении или неисполнении подобных указаний адресатами (объектом управления). Следует отметить, что обязательным субъектом управления выступает человек или коллектив людей, которые занимают главенствующее положение, отсюда они наделяются соответствующими властными полномочиями.

В то же время объекты управления не являются однородными. К их числу могут относиться природа, техника, общество (социум). В зависимости от объекта управления можно разделить на биологическое, техническое и социальное.

Предметом изучения гуманитарных наук, в том числе юриспруденции, являются общественные отношения, которые присущи только социуму (человеческому обществу). Обращает на себя тот факт, что любой гражданин (объединение граждан) подвергается правовому воздействию различных публичных органов, общественных или религиозных объединений. В зависимости от этого можно выделить государственное управление (воздействие со стороны государственных органов на социальные отношения) и управление со стороны не государственных органов или организаций. В частности, к последним примерам можно отнести воздействие органов местного самоуправления, общественных объединений, включая политические партии, религиозных объединений в форме организации или группы, а также публичных организаций, предприятий и учреждений.

¹ Это пример социального управления, являющегося одним из видов управления.

Подробно остановимся на сущности и характеристике государственного управления, так как на протяжении длительного времени оно являлось предметом административно-правового регулирования, но в последнее время по этому поводу высказываются различные суждения.

Государственная управленческая деятельность появилась одновременно с возникновением публичной власти, так как на самых ранних этапах развития любого государства принимались правовые нормы, регулирующие управленческую деятельность. Под государственным управлением понималась исполнительно-распорядительная деятельность по реализации норм (актов), которые принимались органами государственной власти.

Например, в советском обществе органы государства делились на четыре группы. К первой группе относились органы государственной власти (советы народных депутатов всех уровней). Это было закреплено в ст. 145 Конституции СССР «Органами государственной власти в автономных областях, автономных округах, краях, областях, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах и других административно-территориальных единицах, образуемых в соответствии с законами союзных и автономных республик, являются соответствующие Советы народных депутатов». Вторую группу составляли органы государственного управления (исполнительные и распорядительные органы). К ним относились исполнительные комитеты всех уровней, органы управления имели двойное подчинение – были подотчетны и подконтрольны органам государственной власти и вышестоящим органам управления; оставшиеся две группы составляли органы правосудия и прокуратуры.

Из перечисленных органов следует особо выделить органы государственного управления, так как отношения, которые складывались по поводу их деятельности с иными субъектами права, и являлись предметом административного права. После принятия Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. произошли значительные изменения не только в правовом регулировании, но в построении и организации деятельности публичных органов. Это в первую очередь коснулось органов государственного управления.

Основной закон государства закрепил принцип разделения государственной власти на ее ветви, который пришел на смену положению о разделении труда между органами государства. Кроме того, за-

конодательно была закреплена самостоятельность органов местного самоуправления, отличных от органов государства. Вследствие чего полномочия органов исполнительной власти (государственного управления) стали ограничиваться в целом территорией России и субъектов Российской Федерации. Следует также отметить, что из терминологии исчезло словосочетание «органы государственного управления», а на смену им пришли слова «органы исполнительной власти». Данное положение требует разъяснений.

В частности, органы государственного управления составляли систему органов публичной власти, которые включали в себя органы управления сельским, районным, городским территориальным образованием и вышестоящим – областью, краем, республикой и т.д. В настоящее время органы исполнительной власти функционируют на уровне России и территориях ее субъектов. Необходимо отметить, что органы государственного управления, исходя из иерархических звеньев, находились между собой в подчинении, что нельзя сказать об отношениях между органами исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления¹, которые строят отношения между собой на основе права и договорных обязательств.

Кроме того, государственное управление понимают в широком смысле, т.к. оно касается деятельности не только органов исполнительной власти, но и других государственных органов с элементами властного воздействия. Разве нельзя деятельность Президента Российской Федерации, Федерального Собрания России и органов судебной власти отнести к государственному управлению? Кроме того, глава муниципального образования или руководитель общественного объединения, осуществляя внутриорганизационные функции, не является субъектом управления?

С учетом высказанных замечаний можно прийти к выводу о том, что государственное управление в настоящее время можно понимать в широком смысле, то есть сводить указанную деятельность не только к функционированию исполнительной власти, но и к воздействию на общественные отношения всех государственных органов². К их числу следует относить Президента РФ, Федеральное Собрание РФ, Прави-

¹ По специфике реализуемых функций ближе к органам исполнительной власти.

² Здесь речь о правовом регулировании, а центральным (основным) звеном остаются органы исполнительной власти (их должностные лица), поскольку на них возлагаются функции по практической реализации правовых предписаний.

тельство РФ, органы судебной власти РФ, а также иные государственные органы. Анализ российского законодательства позволяет к ним причислить Центральный Банк РФ, Центральную избирательную комиссию РФ и др.

В отдельных случаях функции государственных органов выполняют и органы местного самоуправления, когда им передаются соответствующие государственные полномочия на основании принятых законов. Кроме того, изменения, одобренные в ходе общероссийского голосования 01.07.2020, коснулись и местного самоуправления. Так, пунктом 3 статьи 132 Конституции РФ¹ органы местного самоуправления и органы государственной власти объединены в единую систему публичной власти в Российской Федерации. Их взаимодействие осуществляется для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

На основании этого большинство авторов выделяют следующие основные признаки государственного управления:

во-первых, это вид деятельности по осуществлению государственной исполнительной власти;

во-вторых, осуществляется специальными государственными органами, их должностными лицами на федеральном уровне и в масштабах субъектов РФ;

в-третьих, деятельность субъектов по его осуществлению имеет исполнительный и распорядительный характер;

в-четвертых, государственное управление носит юридически-властный характер;

в-пятых, не стоит забывать, что перед выполнением основных функций необходимо обеспечить организацию соответствующего органа государства, отсюда государственно-управленческая деятельность имеет организационный характер;

в-шестых, такая деятельность должна осуществляться повседневно и непрерывно;

в-седьмых, государственное управление подзаконно и подконтрольно².

¹ Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

² Миронов А.Н. Административное право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2023. С. 11-12.

Также следует отметить, что государственное управление заменяется иными словосочетаниями – государственное регулирование, координация, согласование и т.п. Для ответа на вопрос о существовании государственного управления необходимо рассмотреть функции и принципы государственного управления.

Под функциями обычно принято понимать основные направления деятельности органа или организации. Что касается функций государственного управления, то к ним справедливо было относить следующие направления деятельности:

- анализ и сбор полученной информации (поступление и обработка сведений, необходимых для обеспечения функционирования органов управления);

- прогнозирование – научно обоснованное предвидение изменений в развитии каких-либо событий или процессов на основе имеющейся официальной информации;

- планирование – определение направлений, целей, задач, ожидаемых результатов и исполнителей (в современных условиях это больше относится к принятию и исполнению различных государственных программ как на федеральном уровне, так и на уровне субъекта РФ);

- организация – формирование системы управления и обеспечение ее нормальной деятельности (в целом функционирование органа исполнительной власти проявляется через его внешнеуправленческие отношения, как он реализует функции исполнительной власти, а для этого необходимо первоначально выработать нормы, которые определяли бы положение о нем, закрепляли штатное расписание, материально и финансово обеспечивали бы его функционирование; вырабатывали бы кадровую политику и ее реализовывали);

- координация – обеспечение согласованных действий различных властных участников управленческих отношений (в качестве примера может служить координация деятельности органов военного управления и правоохранительных органов через создание, в частности, оперативного штаба);

- регулирование – взаимодействие субъекта и объекта управления (регулирование общественных отношений не может происходить без каких-либо сбоев или проблем, для их устранения требуется внесение соответствующих коррективов и изменений);

- распорядительство – государственное управление представляло собой деятельность полномочных субъектов, которая носит исполнительно-распорядительный характер, что означает возможность издания властных распоряжений (распорядительство) во исполнение российских законом и подзаконных актов Президента РФ и Правительства РФ, которые бы конкретизировали положения перечисленных нормативных актов и позволяли бы их реализовывать эффективно;

- контроль – наблюдение за функционированием управляемой системы на предмет соответствия выполнения поставленных задач для того, чтобы исключить нарушения и привести систему в надлежащее положение;

- учет – определение полученных результатов работы, затраченных сил и средств в управляемой сфере.

Кроме перечисленных можно говорить и о функциях, которые создавали условия для реализации основных направлений деятельности: кадровая, материальная, финансовая, информационная и т.п. Подтверждением сказанному может служить ст. 9 Федерального закона, определяющего прохождение государственной гражданской службы в Российской Федерации¹. В ней приводится классификация должностной гражданской службы, разбивая, к примеру, категории должностей на руководителей, помощников (советников), специалистов и обеспечивающих специалистов. Так, в соответствии с п. 4) ч. 2 указанной статьи «обеспечивающие специалисты - должности, учреждаемые для *организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения* деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий».

Функции государственного управления имеют особенность повторяться, поэтому основные направления деятельности в сфере государственного управления обладают качеством цикличности.

Ряд ученых-административистов между государственным управлением и государственным регулированием проводят различия. По нашему мнению, между названными категориями принципиальных различий не существует.

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.12.2023) // Российская газета. 2004. 31 июля. № 162.

Как показывает анализ нормативно-правовых актов, формами государственного регулирования являются:

- а) установление общих обязательных правил;
- б) контроль за исполнением правовых норм;
- в) государственная защита прав и законных интересов участников правоотношений;
- г) координация, консультативное определение приоритетов в структурной и инвестиционной политике;
- д) регистрация;
- е) лицензирование;
- ж) сертификация;
- з) государственные заказы и приемы и др.

Из приведенного перечня видно, что государственное регулирование фактически повторяет аспекты государственного управления, вследствие чего государственное управление не потеряло значимости и в настоящее время.

Продолжая дискуссию по поводу актуальности государственного управления, следует затронуть проблемы соотношения государственного управления и исполнительной власти.

Слово «власть» в обыденном смысле имеет следующие значения: право и возможность распоряжаться кем-нибудь или чем-нибудь, подчинять своей воле; политическое господство, государственное управление и его органы; лица, облаченные правительственными, административными полномочиями. Согласно юридическим словарям власть выражается в воздействии на поведение людей для достижения властвующим субъектом (субъектами) поставленных целей.

В отличие от политической власти государственная власть имеет четко определенную институциональную структуру и осуществляется в определенных процедурных формах, установленных правовыми актами. В Российской Федерации государственная власть делится на три самостоятельных ветви – законодательную, исполнительную и судебную. Исполнительная власть является независимой ветвью такой власти, она действует в первую очередь во исполнение законов, принимаемых парламентом или на референдуме.

Исходя из данных суждений, власть понимают, как политико-правовой институт, а государственное управление осуществляется организационно-правовыми нормами. Несмотря на определенную их схожесть, все-таки нельзя отождествлять указанные понятия. Испол-

нительная власть – есть целенаправленное воздействие на определенный круг отношений (объектов), а государственное управление – это в основном деятельность, посредством которой решаются задачи, стоящие перед исполнительной властью. Отсюда можно сделать вывод о том, что исполнительная власть в РФ реализуется посредством государственного управления.

Государственное управление представляет собой многогранную официальную деятельность, которая в основном присуща органам исполнительной власти, в то же время отдельные его проявления можно заметить при осуществлении функций и другими публичными органами, и организациями. В целом для иных публичных органов такой деятельности чаще присущ организационный аспект.

Вопрос 2. Понятие и система административного права России.

Административное право является публичной отраслью российского права, которая представляет собой систему правовых норм, регулирующих специфическую группу общественных отношений. Ее отличительными чертами, как и иных отраслей права, служат предмет и метод правового регулирования, а также система и источники данной отрасли.

Предмет административного права составляют отношения, которые подвержены административно-правовому регулированию. Прежде всего, следует отметить, что круг общественных отношений, составляющих предмет административного права, весьма широк и подвижен. Данные отношения возникают в регулятивной и охранительной деятельности, они могут регулироваться как материальными нормами, так и процессуальными. Подвижность предмета административного права характеризуется тем, что он труднообозрим по причине множества источников административно-правовых норм, и отсутствием четкой их кодификации. Источниками могут быть Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, международные договоры, нормативные правовые акты субъектов РФ, ведомственные акты, нормативные акты органов местного самоуправления и др.

Первоначально определим круг отношений, который мы привыкли называть предметом административного права.

1. Административное право регулирует общественные отношения по поводу организации и функционирования органов исполнительной власти (публичного управления).

2. Административно-процессуальное право, представляющее собой совокупность административно-процессуальных норм, регулирующих материальные правоотношения (с позиции придания им динамики), которые складываются при осуществлении задач и функций исполнительной власти, а также исполнительно-распорядительной деятельности компетентных субъектов.

3. Административно-деликтное право связано с понятиями, сущностью, видами и принципами административной ответственности. Оно затрагивает основание и структуру административной ответственности, ее сущность и порядок реализации. Ученые административного права определяют, что административно-деликтному праву присущ свой особый метод правового регулирования. Им является запрет путем законодательного императивного определения нежелательных для общества деяний и угрозы применения административного наказания в случае их совершения. Кроме того, для административно-деликтного права характерны три основные функции – охранительная, превентивная и воспитательная, главной из которых является охранительная функция¹.

4. Вместе с административно-процессуальным правом можно уверенно вести разговор о существовании административно-деликтного процессуального права, так как оно регулирует особую часть общественных отношений в рамках юридического юрисдикционного процесса, который является правоприменительным и строится подобно гражданскому и уголовному².

Мы неслучайно повели речь о наличии данных самостоятельных отраслей права, так как, по нашему мнению, обозначенные нами группы общественных отношений не могут входить в предмет административного права, делая его «огромным», а заслуживают отпочкования от данной отрасли права.

¹ Вместе с тем законодательство об административных правонарушениях для административных наказаний определило частную и общую превенцию.

² По нашему мнению, административно-деликтное право и административно-деликтное процессуальное право должны иметь самостоятельные правовые источники в виде соответствующих кодексов. В настоящее время в России есть единый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, а работа по созданию соответствующих материального и процессуального кодексов только ведется.

Мы придерживаемся позиции, согласно которой предмет собственно административного права составляют следующие общественные отношения.

Общественные отношения, в **рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти**. Данные отношения возникают между органами исполнительной власти, их должностными лицами с гражданами, их объединениями, публичными органами и организациями. Они относятся к внешним управленческим отношениям.

Общественные отношения **внутриорганизационного характера**, возникающие при создании, организации и функционировании органа исполнительной власти. К ним можем отнести создание органа исполнительной власти, выработка положения о нем, финансовое и материальное обеспечение своих штатных сотрудников и др. К подобным отношениям можем отнести субординационные отношения между звеньями различного уровня органов исполнительной власти.

Управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе внутренней деятельности иных субъектов публичной деятельности (органов государства, органов местного самоуправления) и негосударственных объединений (общественных объединений, религиозных объединений).

Б.В. Россинский к предмету административного права относит «всю совокупность общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в результате реализации управленческих функций органов исполнительной власти, исполнительных органов местного самоуправления, их должностных лиц; при осуществлении управленческой деятельности администрации различных организаций; в процессе исполнения обязанностей и при осуществлении прав административно-правового характера гражданами и общественными объединениями»¹.

И при этом он исключает из данного перечня отношения между гражданами, общественными объединениями и внутри них.

Известные ученые-административисты Ю.М. Козлов и Л.Л. Попов в предмет административного права включают две группы общественных отношений управленческого характера – отношения, непосредственно связанные с осуществлением государственного управле-

¹ Россинский Б.В., Гончарова Н.Г. Практикум: Учебно-методическое пособие / Под ред. Б.В. Россинского. М.: Изд-во Эксмо, 2006. С. 13.

ния, т.е. с реализацией исполнительной власти (главная, или основная, группа), и иные отношения, в частности внутриорганизационные, возникающие в процессе деятельности других государственных органов (вспомогательная группа)¹.

Н.М. Конин считает, что предметом административно-правового регулирования являются: «организационные управленческие отношения в сфере реализации исполнительной власти (государственного управления); внутриорганизационные отношения во всех звеньях системы публичного управления и сферах государственной деятельности; общегосударственные контрольно-организационные отношения и административно-юстиционные организационно-охранительные отношения»². Административно-юстиционные организационно-охранительные отношения имеют место при судебном контроле по оценке правомерности (неправомерности) действий государственной и местной администрации со стороны судов.

Ст. 18 Конституции Российской Федерации закрепляет, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Исходя из этих положений, видится интересным понимание предмета административного права как «системы общественных отношений, складывающихся по поводу обеспечения исполнения физическими лицами и организациями, органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами норм федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации посредством применения специфических (административно-правовых) форм и методов»³

Таким образом, можно сделать вывод, что административное право как отрасль права представляет собой **систему правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые складываются в процессе практической реализации задач и функций исполнительной власти, а также управленческие отношения внутриорганизационного характера в деятельности иных публичных органов (организаций).**

¹ Административное право: учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2001. С. 23.

² Конин М.Н. Административное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. С. 20.

³ Административное право: учебник. М.: Проспект, 2016. С. 4.

Вместе с тем, можем привести и другие позиции административистов по определению отрасли административного права.

А.Б. Агаповым определяется административное право как отрасль права, регулирующая общественные отношения в сфере деятельности исполнительной власти (административно-правовые или административные отношения)¹.

Административное право, осуществляя регулятивные и охранительные функции, использует определенную совокупность правовых средств при воздействии на поведение участников управленческих отношений. Речь идет о методах административно-правового регулирования.

С позиций общей теории государства и права, в качестве таковых выступают: запрет, предписание и дозволение. Данное положение применительно и к административному праву. Вместе с тем следует отметить, что наиболее предпочтительным из них является метод предписания, который устанавливает обязанности субъектов управленческих отношений. В наибольшей степени предписаниям следуют участники, не обладающие властными полномочиями. Можно сформулировать вывод, что в управленческой сфере можно делать то, что разрешено законом (административный метод). Это значительно отличается от метода регулирования отношений в частном праве, где разрешено все, что не запрещено законом (гражданско-правовой метод).

В то же время регулирование общественных отношений предусматривает существование императивных и диспозитивных методов. Что касается методов административно-правового регулирования, то для них в большинстве случаев преобладает императив, то есть для субъекта управленческих отношений фактически не существует выбора вариантов поведения по причине того, что это в основном такой метод предпочитает обязанность или запрет, требующие неукоснительного исполнения или соблюдения. Вместе с тем можно говорить и о диспозитивных методах, когда субъект выбирает предложенные ему варианты по собственному разумению. Например, в случае несогласия с действиями (решениями) должностных лиц гражданин может направить жалобу в вышестоящий орган (вышестоящему должност-

¹ Агапов А.Б. Административное право: Учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К^о», 2005. С. 27.

ному лицу), прокуратуру или суд, а может отказаться от ее подачи вообще.

Таким образом, суть методов административного права может быть выражена в следующем:

- установить определенный порядок действий в сфере исполнительной власти (государственного управления);
- запретить определенные действия;
- предоставить возможность выбора действий (бездействия);
- предоставить возможность действовать по своему усмотрению;
- в отдельных случаях установить равенство участников административно-правовых отношений.

Административное право выполняет разнообразные функции, через которые в основном проявляется многообразие направлений регулирования отношений. В частности, среди них необходимо выделять следующие:

- **правоисполнительная функция** – в ней проявляется основное предназначение административного права – регулирование деятельности по исполнению российских законов, актов Президента РФ и Правительства РФ;

- **правотворческая функция** – во исполнение правовых актов, имеющих высшую юридическую силу, субъекты исполнительной власти наделены полномочиями административного нормотворчества;

- **организационная функция** – государственное управление одной из своих функций имеет организующую, которая направлена на организацию деятельности самой публичной администрации;

- **координационная функция** – способствует согласованному взаимодействию субъектов государственного управления (органов, организаций, должностных лиц, обладающих равными правовыми статусами) в определенной сфере управления;

- **правоохранительная функция** – имеет целью обеспечить функционирование всего механизма исполнительной власти, создает необходимые условия для реализации задач и функций исполнительной власти, а также обеспечивает права и законные интересы участников управленческих отношений.

Другим отличительным признаком административного права является его система. По общему правилу система – это совокупность взаимосвязанных, согласованных между собой элементов, которые

расположены в определенной иерархичной последовательности. Что касается системы административного права, то следует отметить, что базовым ее элементом выделяется административно-правовая норма. Нормы, схожие по содержанию и группе регулированных общественных отношений, объединяются в административно-правовые институты. Например, институт государственной службы; административной ответственности; управления в сфере образования и т.д. Ряд ученых считают в рамках отрасли административного права можно выделять и подотрасли, ярким примером этому может служить административно-процессуальное право. В свою очередь существующие административно-правовые нормы и институты объединяются в более крупные объединения – Общую и Особенную части.

В Общей части сгруппированы административно-правовые нормы и институты, которые закрепляют общие положения, касающиеся всей отрасли. К ним относятся: предмет, принципы административного права (государственного управления), механизм административно-правового регулирования; субъекты административного права (индивидуальные и коллективные); формы и методы деятельности публичной администрации; административное принуждение; административный процесс; обеспечение законности и дисциплины в государственно-управленческой деятельности и его способы.

Особенная часть включает в себя правовые нормы и институты, призванные регулировать отношения в конкретных сферах государственного управления – межотраслевой, административно-политической, социально-культурной и социально-экономической. Кроме того, в данной части рассматриваются административно-правовые режимы.

Особо следует остановиться на особенностях источников административного права. Они представляют собой формы выражения административно-правовых норм, или то, откуда берут свое начало нормы данной отрасли права.

Источники административного права условно можно разделить на группы: федеральные нормативные акты, нормативные акты субъектов РФ, международные договоры и соглашения, а также акты органов местного самоуправления в случае наделения их отдельными государственными полномочиями согласно нормам Конституции РФ.

К федеральным нормативным актам относятся Конституция Российской Федерации, принятая всенародным референдумом, по-

этому является основным законом государства, федеральные конституционные законы (например, «О военном положении», «О Правительстве Российской Федерации»); федеральные законы – кодифицированные (кодексы) и текущие, нормативные акты Президента РФ и Правительства РФ, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти. На уровне субъектов Российской Федерации к источникам административного права относятся конституции и уставы субъектов РФ, законы и подзаконные акты, которые издаются государственными органами субъектов Федерации.

Международные договоры и соглашения Российской Федерации, содержащие нормы административного права. В частности, об оказании помощи в задержании лиц, совершивших преступления международного характера.

Нормативные акты, принимаемые органами местного самоуправления, можно отнести к источникам административного права при условии, что они приняты при наделении их государственными полномочиями¹. Например, составление протоколов об административных правонарушениях является полномочием служащих государственных органов, но на территории Владимирской области указанные права были переданы служащим органов местного самоуправления. Главы муниципальных образований вправе устанавливать перечень полномочных лиц местных администраций, которые могут возбуждать дела об административных правонарушениях. Также к числу источников можем отнести и постановления Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, которые отменяют юридическую силу действующих правовых норм.

Административное право отличается от других отраслей российского права и предметом правового регулирования (конституционное право устанавливает основные права граждан, закрепляет государственное устройство РФ, а также порядок образования и функционирования государственных органов, в частности Правительства РФ, а взаимодействие Правительства РФ с иными органами исполнительной власти, гражданами, их объединениями – это прерогатива административного права); по методу правового регулирования (админи-

¹ Закон Владимирской области от 12 июля 2006 года № 96-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Владимирской области отдельными государственными полномочиями по вопросам административного законодательства». URL: <https://docs.cntd.ru/document/965012492?marker> (дата обращения: 13.12.2023).

стративные правоотношения в основном строятся по принципу «власть – подчинение», а гражданско-правовые отношения складываются между равными субъектами); по источникам (для сравнения можно привести уголовное право, основным и единственным источником которого является Уголовный кодекс РФ, что нельзя сказать об источниках административного права, к которым относятся нормативные акты, принимаемые на различных уровнях, включая и территории муниципальных образований).

Вопрос 3. Административное право как наука и учебная дисциплина.

Наука административного права представляет собой систему научных знаний, мировоззрений, представлений и теоретических положений о закономерностях, которые имеют место быть в сфере реализации исполнительной власти (государственного управления). Предмет науки административного права достаточно емкий и включает в себя отрасль административного права, историю возникновения и развития административного права за рубежом и в России, зарубежный опыт функционирования органов публичного управления, административное законодательство и правоприменительную деятельность практических органов в рассматриваемой нами сфере. По объему предмет науки административного права значительно шире предмета данной отрасли. Для усвоения специфики предмета науки административного права необходимо рассмотреть историю ее возникновения и эволюции.

Научные знания о государственном управлении начали систематизироваться в Западной Европе, и они развивались в рамках полицейских наук. Первоначально, с XVII века преподавался курс камеральных наук, в рамках его изучалось государственное управление абсолютистского режима. В германских государствах того времени основными органами государственного управления были коллегиальные камеры.

Термин «полиция» (от греческого «politeia» - государство) отождествлялся с деятельностью государственной власти, в первую очередь исполнительной. Данный термин употреблялся во времена Иоханна Генриха Г. Юсти (1720-1771), что означало совокупность всех мер внутренней политики, обеспечивающих общественное бла-

госостояние¹. Для полицейского права отличительной чертой было закрепление прав для государства и обязанностей для граждан (подданных). Среди родоначальников полицейского права необходимо выделить представителей Западной Европы Г. Берга, Р. Моля, Л. Штайна.

К примеру, Министру внутренних дел Российской империи в 1802 году были подчинены:

- Мануфактур коллегия (кроме экспедиции заготовления и хранения вексельной и гербовой бумаги);
- Медицинская коллегия;
- Главная соляная контора;
- Главное почтовое правление;
- Экспедиция государственного хозяйства, опекунов иностранных и сельского домоводства, кроме дела камерального стола и печатания векселей,
- Губернские правления и приказы общественного призрения, казенные палаты, по устройству и содержанию публичных зданий и по исчислению народонаселения.

К ведению Министерства внутренних дел Российской империи относились в то время местные административно-полицейские учреждения, сословные органы дворянства и городских сословий². Что еще раз подчеркивает широкое предназначение полицейской деятельности и юридическое обоснование этого.

Возникновение административного права связывают в первую очередь с признанием верховенства прав человека и гражданина, идеями правового государства. Неслучайно родиной административного права считают Францию. В первой четверти XIX века во Франции обосновывается концепция самостоятельности администрации и учреждения специальной судебной системы для контроля за государственной административной деятельностью. При этом не стоит забывать, что полицейское право стало именоваться административным правом, поскольку оно расширило предмет регулирования – не только полицейскую деятельность, но и финансы, оборону, экономику и другие отрасли³.

¹ Агапов А.Б. Административное право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2005 С. 72.

² URL: https://мвд.рф/history/1802_1917 (дата обращения: 24.02.2024).

³ На данный момент так определено современное состояние Особенной части административного права.

В работах по данной проблеме отмечалось, что в тот период «вершиной развития административно-правовых отношений признается уже не полицейское, а правовое (конституционное) государство ... в полицейском государстве эти отношения определялись не правом, а простым усмотрением представителей власти». В правовом государстве отношения между властными представителями и частными лицами строятся уже на основе права (закона)¹.

Профессор Парижского университета Г. Бартелеми в своей работе 1901 года «Элементарный трактат об административном праве» делил систему административного права на три части: органы управления; методы и формы органов управления; административные суды и процедура по судебным искам².

Под административным правом в связи с этим стала пониматься система правовых норм, посредством которых контролировалась администрация, защищались права гражданина от произвола со стороны публичной администрации.

Применительно к России, наука административного права имеет несколько периодов становления. Первоначальный этап – с начала XIX века (административное право развивается как полицейское право (наука о полиции)). В этот период появляются первые монографии, посвященные проблемам государственного управления. Следует отметить, что в научных работах отечественных полицейстов закрепляются идеи, заложенные немецкими учеными в данной научной области. В начале XX века на смену полицейскому праву приходит административное. Оно на тот период времени представляло собой учение о всей совокупности юридических норм, определяющих деятельность административных органов (без норм о государственном устройстве, судебной деятельности и судоустройстве). Среди русских ученых первого этапа становления науки административного (полицейского) права необходимо выделить С.М. Шпилевского, И.Т. Тарасова, Н.Х. Бунге, В.В. Ивановского, А.И. Елистратова и др.

Второй период связан с советской историей нашего государства. До 1928 года исследуются проблемы советского административного права. В этот период появляются первые учебники по советскому административному праву. С 1928 г. по 1938 г. преподавание админи-

¹ Буныкин Н.Е. Концепция становления и развития административного права в России: монография. Тамбов: Изд-во ТГТУ, 2002. С. 7.

² Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2001. С. 99.

стративного права запрещается в образовательных учреждениях СССР, так как считают, что теоретические подходы к реализации государственного управления являются буржуазными.

С 1938 г., после реабилитации административного права с новой силой ведутся научные изыскания в сфере государственного управления, особенно бурно они осуществляются после окончания Великой отечественной войны. Среди основоположников советского административного права стоит отметить М.Д. Загряцкова, М.И. Еропкина, С.С. Студеникина, А.Е. Лунева, Б.М. Лазарева и других, внесших значительный вклад в развитие административного права.

С 1991 г. начался постсоветский период развития административного права в России. В связи с произошедшими переменами в политической, социальной и экономической жизни страны изменился предмет административного права и другие институты данной отрасли. В первую очередь принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституция РФ внесла существенные изменения в законодательные акты РФ, она закрепила приоритет прав и свобод человека и гражданина, верховенство Конституции РФ и федерального законодательства, самостоятельность местного самоуправления, принцип разделения властей и иные демократические положения. Данные изменения нашли отражение в научных исследованиях по проблемам административного права.

К задачам административно-правовой науки относятся:

- выявление проблем административного права и выражение их в научных трудах;
- толкование административно-правовых норм;
- определение и исследование предмета административного права;
- разработка новых понятий и принципов, направленных на совершенствование управленческой деятельности.

Наука административного права имеет своим предназначением отвечать на вопрос «Как должно быть на самом деле».

В частности, ученые-административисты призваны разрешить следующие проблемы:

1. Уточнить содержание предмета административного права. На наш взгляд, заслуживает внимание мнения авторов о выделении из административного права в самостоятельные отрасли административно-процессуального, административно-деликтного и административ-

но-деликтного процессуального права, и на основе дискуссий разрешить споры.

2. Не до конца решена проблема по поводу разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Примером тому могут служить положения КоАП РФ, распределяющие полномочия РФ и ее субъектов по закреплению общих положений, принципов, задач и других положений законодательства об административных правонарушениях¹.

3. Конституция РФ закрепление системы и структуры федеральных органов исполнительной власти относит к полномочиям РФ, но при этом не закрепляет правового положения конкретного органа исполнительной власти. В настоящий момент данная функция возложена на Президента РФ по представлению Правительства РФ. В то же время ряд ученых высказываются за предложение о наделении такими полномочиями Федеральное Собрание РФ. На наш взгляд, это выглядит приемлемым решением, так как позволит избежать частую смену структуры федеральных органов исполнительной власти.

4. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» выделил в первой редакции три вида службы: гражданскую, военную, правоохранительную. Впоследствии правоохранительная служба законодателем изменена на иной вид государственной службы. Но при этом термин «правоохранительные органы» остался, по нашему мнению, исключение правоохранительной службы затрудняет определение перечня правоохранительных органов. Кроме того, законодательно не определено, что собой представляет государственная служба иных видов.

5. Изменение в социально-экономической политике государства влияет на появление новых форм и методов деятельности публичной администрации, что в свою очередь ведет к их научной аргументации и разработке.

6. Остаются решенными не все проблемы, связанные с привлечением к административной ответственности. Они касаются основания административной ответственности, видов административных наказаний, процедуры их реализации и др. Кроме того, в Российской

¹ В современных условиях субъект РФ может устанавливать лишь административную ответственность за нарушение норм, закрепленных в региональных законах и нормативных актах органов местного самоуправления, а также определять правовое положение и полномочия создаваемых в субъектах РФ соответствующих органов.

Федерации продолжается работа по второй кодификации законодательства об административных правонарушениях¹.

7. В последнее время предметом обсуждения на заседаниях Конституционного Суда РФ становятся отдельные статьи КоАП РФ, которые не соответствуют Конституции РФ. При этом федеральный законодатель не всегда вовремя реагирует на приведение федерального закона об административных правонарушениях в соответствии с конституционными нормами, что создает «излишний массив» источников административного права.

Предмет и содержание науки административного права неразрывно связаны с методом познания, который показывает, как изучается и исследуется объект познания. К методам, используемым наукой административного права, можно отнести следующие.

Формально-догматический метод. Суть его проявляется в том, что сначала следует описать и проанализировать административно-правовые нормы и отношения; объяснить их содержание, разъяснить и уяснить их, а также систематизировать на группы. Отмечается, что данный метод служит отправной точкой (стартом) для других методов научного исследования.

Метод конкретно-социологического исследования обеспечивает получение необходимой информации и фактов непосредственно от респондентов – участников отношений. Указанный метод реализуется через такие приемы, как личное наблюдение деятельности органов исполнительной власти (государственного управления), анкетирование, интервьюирование, собеседование.

Сравнительно-правовой метод познания – это средство раскрытия сущности функционирования органов исполнительной власти (государственного управления) другого государства в те же временные рамки, что и в России. Таким образом исследуются административно-правовые институты, которые регламентированы российским и зарубежным законодательством. С помощью данного метода мы можем выявить общее и различное, что является полезным для теории и практической деятельности обоих государств.

В основе **историко-правового метода** лежит исторический подход к анализу и оценке важнейших категорий реализации испол-

¹ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://static.government.ru> по состоянию на 10.06.2019. Документ опубликован не был.

нительной власти (государственного управления) в рамках России, только в разные исторические периоды. Наука административного права вбирает в себя все ценное, которое было накоплено административным законодательством за время существования российского государства.

Следует отметить, что методы исследования, используемые наукой административного права, имеют общее основание (общее свойство предмета познания) и каждый из них применяется в сочетании с другими, так как в отрыве от других методов может получиться неверное представление о том или ином административно-правовом институте.

Наука административного права помогает обучающимся в приобретении глубоких знаний, практических умений и навыков в сфере реализации задач и функций исполнительной власти.

В отличие от данной науки учебная дисциплина отвечает на вопрос «как есть на самом деле», поскольку курс направлен на получение сведений и реализацию умений в современных реалиях. При этом при преподавании учебного курса встают проблемы функционирования исполнительной власти, что находит отражение в решении ситуаций практического и теоретического характера в часы практических занятий и выполнения заданий самостоятельной работы. Административное право изучается на протяжении двух семестров, формой промежуточной аттестации служат соответственно зачет и экзамен. Ввиду сложности и важности учебного курса «Административное право» студентам предстоит больше внимания уделять не только аудиторным занятиям, но и работе в часы самостоятельной работы.

Ответьте на контрольные вопросы

1. Понятие, сущность и функции государственного управления.
2. Принципы государственного управления: понятие, классификация и значение.
3. Понятие административного права как отрасли права и ее характеристика.
4. Проблемы предмета отрасли административного права.
5. Источники административного права.
6. Административное право и другие юридические дисциплины.

7. Наука административного права: ее предмет, становление и проблемы.

8. Особенности метода административно-правового регулирования.

9. Административное право как учебная дисциплина.

10. Система административного права.

Решите проверочный тест

ВОПРОС 1. Назовите несвойственные функции государственного управления.

1. планирование
2. согласование
3. издание законов
4. учет.

ВОПРОС 2. Функция государственного управления, определяющая виды мероприятий и их сроки, ответственных исполнителей по достижению поставленных целей - это:

1. прогнозирование
2. регулирование
3. планирование
4. контроль.

ВОПРОС 3. Наука, впервые изучающая деятельность органов управления в Германии, именовалась:

1. криминалистикой
2. камералистикой
3. криминологией
4. нет верного ответа.

ВОПРОС 4. Функция, имеющая своей целью обеспечить эффективное взаимодействие всех элементов системы управления, называется:

1. прогнозированием
2. регулированием
3. координацией
4. контролем.

ВОПРОС 5. В общую часть административного права не входят нормы:

1. закрепляющие принципы государственного управления
2. определяющие формы и методы государственного управления
3. обеспечивающие законность управления
4. закрепляющие правовой статус органов управления обороны.

ВОПРОС 6. К числу источников административного права относится Указ Президента РФ о:

1. принятии в гражданство РФ
2. награждении государственной наградой
3. порядке прохождения военной службы
4. все перечисленное.

ВОПРОС 7. В общую часть курса «Административное право» не входят:

1. принципы государственного управления
2. нормы, регулирующие порядок рассмотрения жалоб граждан
3. нормы, определяющие систему, задачи и содержание деятельности налоговых органов
4. функции государственного управления.

ВОПРОС 8. Общественные отношения, которые не регулируются нормами административного права:

1. по поводу организации деятельности органа исполнительной власти
2. в сфере реализации функций исполнительной власти
3. при регистрации заявления о вступлении в брак
4. при купле-продаже субъектом управления дома (квартиры).

ВОПРОС 9. В каком из ниже перечисленных документов содержатся нормы административного права?

1. заявление гражданина о допуске к вступительным экзаменам в вуз
2. приказ о порядке присвоения ученых степеней и званий
3. приказ о проведении аттестации вуза
4. заявление начальника учебного управления вуза о предоставлении ему очередного отпуска.

ВОПРОС 10. Соотношение государственного управления и социального управления:

1. первое является разновидностью второго
2. второе является разновидностью первого
3. эти понятия тождественны
4. эти понятия вообще не соотносятся между собой.

***Составьте таблицу сравнительного анализа
отраслей российского права***

За критерии различий возьмите 1) предмет правового регулирования; 2) метод правового регулирования; 3) систему и 4) источники отрасли права.

Критерии различий	Конституционное право	Административное право	Уголовное право
1			
2			
3			
4			

Тема 2. МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Вопросы

- 1. Понятие административно-правовой нормы, особенности ее содержания и структуры.**
- 2. Понятие и структура административно-правовых отношений.**
- 3. Основные черты административно-правовых отношений.**
- 4. Виды административно-правовых отношений.**

Цель: уяснение студентами сущности и элементов механизма, позволяющего регулировать общественные отношения, складывающиеся по поводу практической реализации задач и функций исполнительной власти.

Вопрос 1. Понятие административно-правовой нормы, особенности ее содержания и структуры.

Теоретики права под механизмом правового регулирования понимают систему правовых средств, с помощью которых достигается планируемый законодателем результат в виде реализации правовых норм¹. С учетом теоретических позиций в структуру механизма правового регулирования включают такие элементы, как: юридические нормы; правоотношения; акты реализации; правовые нормы, не выраженные в законодательстве; иные социальные регуляторы, согласованно с правом воздействующие на определенный вид общественных отношений; правосознание субъектов правотворческой и правореализующей деятельности. Кроме того, стоит поддержать мнение С.С. Алексеева, добавив к числу указанных средств и принципы права.

Следует отметить, что не все учебники и учебные пособия по административному праву уделяют внимание понятию и структуре механизма административно-правового регулирования. Так, М.Б. Смоленский, Э.В. Дригола считают, что под «механизмом административно-правового регулирования выступает совокупность административно-правовых средств, при помощи которых осуществляется регулирование общественных отношений, возникающих по поводу правоотношений реализации исполнительной власти». А к его элементам они относят: принципы административного права; нормы ад-

¹ Теория государства и права [Электронный ресурс]: учеб. пособие / Р. Б. Головкин [и др.]; под ред. проф. Р. Б. Головкина; Владим. гос. ун-т им. А. Г. и Н. Г. Столетовых. Владимир: Изд-во ВлГУ, 2020. С. 337.

министративного права; акты официального толкования норм административного права; акты применения норм административного права; административно-правовые отношения¹.

Мы полагаем, что механизм административно-правового регулирования – это система элементов, позволяющих регулировать общественные отношения, складывающиеся в процессе организации и функционирования органов исполнительной власти (государственного управления). К их числу нами отнесены: административно-правовые нормы и отношения, принципы права, акты толкования и правоприменения. При этом, к элементам такого механизма не причисляются правовая культура, правосознание, поскольку они не обладают качеством регулятора общественных отношений².

Важное место среди них занимают административно-правовые нормы (АПН) и административные правоотношения (АПО).

Административно-правовые нормы – это устанавливаемые или санкционированные государством формально переделенные правила поведения, носящие общеобязательный характер, их целью является регулирование общественных отношений в сфере функционирования механизма исполнительной власти (более широко – государственного управления).

Как и нормы других отраслей права, структурно нормы административного права состоят из гипотезы, диспозиции и санкции. *Гипотеза* – это характеристика условий, при наличии (отсутствии) которых может быть реализовано само правило поведения, закрепленное данной нормой права. Можно выделить гипотезы в зависимости от числа содержащихся в них условий: простые, сложные и альтернативные. К простой гипотезе мы отнесем казус, представленный одним условием. В сложной перечислены жизненные обстоятельства (два и более), которые для реализации самого правила поведения учитываются в полном объеме. Такая гипотеза имеет место при реализации права гражданина РФ на государственную службу (условия, которые перечислены в соответствующих статьях законов о видах государственной службы были выполнены. В альтернативных гипотезах условия соединяются в тексте статьи (статей) с помощью союза или

¹ Административное право: учебник / М.Б. Смоленский, Э.В. Дригола. М.: КНОРУС, 2020. С. 33.

² Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. М., 2004. С. 102.

(либо), что предполагает выбрать один из перечисленных фактов, что служит достаточным условием реализации диспозиции нормы.

Кроме того, в зависимости от того, как указаны жизненные обстоятельства в правовой норме, гипотезы бывают *положительными* и *отрицательными*. Первые предусматривают их наличие (присутствие), например, при поступлении на любую государственную службу кандидат должен иметь гражданство России, знать государственный язык и достичь 18 лет. И, наоборот, у гражданина, претендующего на занятие должности государственной службы, отсутствует судимость, судебное решение о признании его недееспособным или ограничено дееспособным и др. Ярким примером гипотезы может служить п. 2.3.1 Правил дорожного движения¹, одним из запретов которого является движение автотранспортного средства при недействующем со стороны водителя стеклоочистителя. Но этого нельзя делать водителю во время дождя или снегопада. Очевидно, что данные погодные условия выступают причиной реализации диспозиции административно-правовой нормы (гипотезой), при сухой погоде такой запрет не действует.

Диспозиция – формулировка самого правила должного (возможного) поведения (непосредственно сами предписание, запрет или дозволение). Этот элемент является центральным в структуре АПН, поскольку не только является обязательным, но и влияет в будущем на выбор формы (способа) реализации нормы индивидуумом или организацией. Во избежание создания громоздкой нормы, правотворцы прибегают к нескольким правилам, позволяющим АПН считать *отсылочными* или *бланкетными*.

Отсылочной диспозицией признают правило поведения, которое не содержится в самой норме, а находит закрепление в иной норме этого же нормативно-правового акта. Примером этому может служить п. 3) ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, указанная норма исключает привлечение лица к административной ответственности, если оно действовало в состоянии крайней необходимости. Следует отметить, что названная норма не раскрывает сущности данного обстоятельства, а чтобы определиться с его содержанием, необходимо уяснить норму, преду-

¹ Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (ред. от 02.06.2023) «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // Российские вести. 1993. 23 ноября. № 227.

смотренную ст. 2.7 КоАП РФ и определяющую условия крайней необходимости.

Примером бланкетности можем привести норму, закрепленную ст. 20.2 КоАП РФ, которая устанавливает административную ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. При этом сам порядок организации либо проведения перечисленных массовых публичных мероприятий закреплен не в КоАП РФ, а в другом правовом акте – Федеральном законе от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹.

Многие рассматривают *санкцию* через призму мер, используемых правоприменителем в случаях нарушения требований, выраженных в диспозиции. Следует заметить, что санкция в таком случае представляет собой принудительное воздействие на лицо, которое нарушило (не исполнило) правило, закрепленное диспозицией, т.е. имело место административное правонарушение (дисциплинарный проступок)². В этом случае под санкцией, как негативные последствия, мы понимаем не только административные наказания (глава 3 КоАП РФ), но и иные меры административно-принудительного характера (доставление, административное задержание и т.д.). При этом, административно-предупредительные меры, не связанные с совершением административно-правового деликта и направленные на его недопущение, относятся к диспозиции административно-правовой нормы, но не к санкции³.

Принято санкции административно-правовых норм делить на четыре вида: 1) абсолютно определенные, указывают, к примеру, на одно административное наказание в абсолютных величинах – ч. 2 ст. 12.9 КоАП РФ устанавливает санкцию в виде штрафа, размер которого составляет ровно 750 рублей; 2) относительно определенные, в них закрепляется один вид административно-принудительной меры, но в определенных пределах (размерах)⁴ – за незаконное занятие народной медицины (ст. 6.2 КоАП РФ) законодатель установил штраф в разме-

¹ Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

² Санкцию рассматриваем шире (не только с негативной стороны), поскольку она больше является следствием не только нарушения, но и добросовестного исполнения диспозиции.

³ Миронов А.Н. Административное право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2023. С. 37.

⁴ Такой показатель может включать нижний и верхний предел или только верхний предел с предложением, нижний размер в таком случае учитывается, исходя из сущности принудительной меры.

ре от двух до четырех тысяч рублей; 3) альтернативные включают несколько видов административных наказаний, но союз или (либо) позволяет применить субъекту административной юрисдикции только одну из указанных мер принуждения – например, за мелкое хулиганство (ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ), возможно, назначить административный штраф в размере от пятисот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток (в таких санкциях имеют место основные административные наказания); 4) кумулятивные (от слов концентрация, скопление), близкие к альтернативным, но при этом не используется союз или (либо), а имеет место предлог с – за управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения (ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ), судье можно применить к нарушителю административный штраф в размере сорока пяти тысяч рублей с лишением права управления транспортными средствами на срок от полутора до двух лет (в данных санкциях наряду с основными наказаниями присутствуют такие, которые закрепляются в санкциях как в качестве основных, так и дополнительных или дополнительных)¹.

Центральным (обязательным) элементом правовой нормы является диспозиция. В административно-правовых нормах это правило выражено еще более наглядно, да и указанная часть нормы четко всегда прописана и присутствует, поскольку определяет в большей степени деяние, без которого, к примеру, отсутствует административное правонарушение.

Так, гипотеза в административно-правовых нормах зачастую не прописана ввиду того, что в качестве условия действия правовой нормы всегда подразумевается деятельность органа управления по реализации исполнительной власти.

Как правило, в большинстве административно-правовых норм нет и такого ее элемента, как санкция. Это обусловлено тем, что административно-правовые нормы регулируют управленческие отношения, и невыполнение предписания субъекта управления влечет дисциплинарную ответственность. Вместе с тем имеются и исключения. Так, в законодательных нормах, устанавливающих администра-

¹ К примеру, лишение права управлять транспортными средствами в статьях, связанных с управлением автомобилем в состоянии опьянения, или с отказом от прохождения от медицинского опьянения на состояние опьянения, считается дополнительным наказанием. Оно также является частью кумулятивной административно-правовой санкции.

тивную ответственность, санкции имеются, так как эти нормы предусматривают ответственность за нарушение общепринятых правил поведения, и отношений подчиненности между субъектом и объектом управления в данных случаях нет.

Санкция, по нашему убеждению, определяет принудительные меры государственного воздействия на участников управленческих отношений, нарушивших диспозицию нормы (запрет, предписание), но есть необходимость вместо неблагоприятных последствий вести речь о позитивных (благоприятных) последствиях для физических и юридических лиц. В нашем случае речь идет о поощрении. Под поощрением в норме понимается публичное признание заслуг физического или юридического лица в выполнении правовых обязанностей или общественного долга, сформулированных в диспозиции нормы. В качестве поощрения можно выделить государственные награды, меры поощрения, предусмотренные федеральными законами или ведомственными нормативно-правовыми актами.

Так, ст. 55 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ закрепила, что поощрения и награждения служащим применяются за безупречную и эффективную гражданскую службу. В качестве таковых можем назвать 1) объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; 2) награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка; 3) иные виды поощрения и награждения государственного органа; 4) выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет; 5) поощрение Правительства Российской Федерации и др.

Классифицировать нормы административного права на виды можно по различным признакам.

По конкретным субъектам нормы устанавливают правовое положение:

- а) органов исполнительной власти;
- б) предприятий и учреждений;
- в) государственных служащих;
- г) общественных объединений;

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

д) граждан.

По целевому назначению они разделяются на регулятивные (содержащие правила нормальной (позитивной) деятельности) и охранительные (призванные обеспечить защиту, охрану урегулированных административно-правовыми нормами отношений в случае их нарушения).

По методу воздействия на поведение участников отношений выделяют обязывающие, запрещающие, управомочивающие и поощрительные (стимулирующие).

По содержанию (предмету правового регулирования) нормы права можно классифицировать на материальные (закрепляют непосредственно комплекс прав и обязанностей; они отвечают на вопрос: что нужно сделать?) и процессуальные (определяющие порядок, процесс реализации этих прав и обязанностей; отвечают на вопрос как это сделать?).

По своему масштабу они подразделяются на общефедеральные нормы и нормы, действующие на определенных территориях (например, федеральных округов, субъектов Федерации, муниципальных образований и в пределах органа (организации) – локальные нормы).

По действию во времени административно-правовые нормы можно разделить на *бессрочные, срочные и временные*. Два последних вида, несмотря на схожие моменты, отличаются друг от друга в зависимости от их конкретизации. Срочные нормы обозначены точным минимальным и максимальным временным отрезком (от и до). Действие временных норм связано с наступлением (или прекращением) определенных жизненных обстоятельств (временем). Примером временных норм может служить особый противопожарный режим, при введении которого указывается только дата его введения. Так, Постановлением администрации Владимирской области от 11.08.2022 № 548¹ в п. 1 особый противопожарный режим в границах Владимирской области вводился с 13.08.2022 до принятия решения об его отмене². Очевидно, такой режим прекращается в связи утратой опасно-

¹ Постановление администрации Владимирской области от 11.08.2022 № 548 «Об установлении особого противопожарного режима на территории Владимирской области». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3300202208120001?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 24.01.2023).

² Как правило, такой режим длится не более 90 дней, его время зависит от обстановки, сложившейся в населенном пункте (местности), от уровня реализации мероприятий по противопожарной безопасности, погоды и др.

сти пожаров в лесах. Например, это может произойти с наступлением дождей и т.п.

По объему регулирования – деление АПН происходит на общие, межотраслевые, отраслевые, внутриотраслевые. Здесь речь идет о широте распространения действия административно-правовых норм, это в первую очередь зависит от объема полномочий публичного органа, который их принимает. Например, Президент РФ и Правительство РФ принимают общие нормы, Министерство финансов РФ издает нормативные акты, в которых содержатся межотраслевые нормы, поскольку регулирование отношений в сфере финансов (бюджета) затрагивает все государственные органы, поскольку они находятся на бюджетном финансировании, а расходование бюджетных средств есть сфера функционирования данного федерального органа исполнительной власти.

По юридической силе нормы административного права содержатся в актах, имеющих силу закона (федеральные законы «О полиции», «О безопасности дорожного движения» и др.) или в подзаконных актах «Правила дорожного движения», «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации»).

По способу выражения – словесные (устные или письменные) и конклюдентные (находят выражение через жесты, символы, знаки и т.п.). Словесные нормы имеют значительное применение в отличие от конклюдентных норм.

По функциональной роли в механизме административно-правового регулирования – исходные (нормы-принципы, нормы-дефиниции), нормы – правила поведения. Исходные нормы также еще называют нетипичными, поскольку основное предназначение правовой нормы – регулирование общественных отношений.

По форме предписания административно-правовые нормы подразделяются на категорические (императивные) и диспозитивные (в управленческих отношениях встречаются редко). Вместе с тем, мы приведем практический пример, имеющий место в Правилах внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, Правилах внутреннего распорядка испра-

вительных учреждений и Правилах внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы¹.

В частности, уже в самом заголовке перечня предметов, которыми пользуются лица, содержащиеся в таких учреждениях, мы видим использование императивного и диспозитивного подходов. Так, в приложении № 1 к правилам внутреннего распорядка следственных изоляторов (далее – СИЗО) уголовно-исполнительной системы он звучит в следующей редакции «Перечень предметов первой необходимости, обуви, одежды и других промышленных товаров, а также продуктов питания, которые подозреваемые и обвиняемые **могут иметь** при себе, хранить, получать в посылках и передачах и приобретать по безналичному расчету». Мы видим императивный (категоричный) подход со стороны Минюста России, что выражается формулой: «можно делать то, что разрешено». Отсюда следуют, что иные предметы, которые не входят в такой перечень, содержащимся в СИЗО, иметь не разрешено.

И, наоборот, для осужденных к лишению свободы и содержащихся в исправительных учреждениях УИС применяется диспозитивный подход, выраженный словами: разрешено то, что не запрещено. В Приложении № 3 к Правилам внутреннего распорядка исправительных учреждений заголовки предметов для осужденных выражается в ином виде «Перечень вещей и предметов, продуктов питания, которые осужденным к лишению свободы **запрещается** изготавливать, иметь при себе, получать в посылках, передачах, бандеролях либо приобретать». Это говорит о том, что осужденные к лишению свободы и содержащиеся в пенитенциарных учреждениях могут иметь при себе помимо запрещенных предметов всё остальное.

По кругу лиц – административно-правовые нормы, адресованные широкому кругу лиц и определенным участникам административно-правовых отношений, например, нормы административного права могут адресоваться населению Российской Федерации или только служащим государственных органов или организаций; только военнообязанным или гражданам Российской Федерации (иностранным гражданам или лицам без гражданства) и т.п. Представленная классифика-

¹ Приказ Минюста России от 04.07.2022 № 110 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений и Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.07.2022 № 69157) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.07.2022.

ция административно-правовых норм не является исчерпывающей и может быть продолжена по иным критериям.

Внимательное и глубокое изучение сущности и структуры административно-правовых норм и их видов способствует правильному пониманию их и практическому «претворению» в реальной жизни. Ученые и практики в этом случае говорят о реализации правовых норм, включая и административно-правовые. Неверный выбор формы реализации административно-правовой нормы может влечь за собой наступление неблагоприятных последствий в виде административного наказания или дисциплинарного взыскания¹.

В юридической литературе выделяются четыре формы (способа) реализации административно-правовых норм:

1) исполнение (активные действия по выполнению предписания, закрепленного диспозицией нормы);

2) соблюдение (пассивное поведение по воздержанию от совершения запрещенных действий);

3) использование (субъект сам решает, воспользоваться ли ему диспозицией нормы права в виде дозволения или нет, так называемое усмотрение);

4) применение (принятие уполномоченным на то органом юридически властного решения). Последняя форма имеет исключение из общего правила, поскольку такая форма реализации нормы строго регламентирована законом или подзаконным актом. Примером может служить применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, чей порядок устанавливается Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)² в главе 27. К примеру, статья 27.7. КоАП РФ закрепляет, что личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, то есть обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения. И они осуществляются должностными лицами, указанными в статьях 27.2, 27.3 настоящего Кодекса. Следует заметить, что перечень указанных лиц является за-

¹ Это имеет место в том случае, когда диспозиция административно-правовой нормы представлена запретом или предписанием, на дозволение такое правило не распространяется.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

крытым, отсюда можно сделать вывод о невозможности применения таких принудительных мер со стороны, например, сотрудников частных охранных организаций, сторожей и т.п.

Внимательное усвоение сущности и видов форм (способов) реализации административно-правовых норм позволит не совершать правонарушений (быть законопослушным гражданином), а с другой – правильно квалифицировать совершенные правовые деликты и верно аргументировать свои решения. Так, находясь в общественном месте, физическому лицу необходимо воздержаться от совершения множества запретов (курить, выражаться нецензурными словами, потреблять пиво, вино, шампанское, водку и др.). Если оно поменяет правомерный способ (для данной ситуации – это соблюдение) на исполнение, то уже совершит административные правонарушения, а само деяние будет представлено в виде противоправного действия. И, наоборот, неисполнение предусмотренной правовыми нормами обязанности приведет к юридической ответственности за деяние в виде противоправного бездействия. Так, граждане обязаны исполнять законные распоряжения (указания), которые исходят от представителей публичной власти, в противном случае они совершат противоправное деяние, выразившее в виде бездействия (ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ).

Вопрос 2. Понятие и структура административно-правовых отношений.

Административно-правовые отношения – конкретная разновидность правоотношений. В них выражены как общие черты, свойственные всем правоотношениям, так и особенности, присущие только данной разновидности.

Административно-правовые отношения – это общественные отношения, урегулированные нормами административного права и складывающиеся в сфере реализации функций исполнительной власти (государственного управления).

Естественно, что в этих правоотношениях стороны выступают носителями взаимных прав и обязанностей, установленных и гарантированных административно-правовыми нормами.

Административно-правовые отношения, как и все другие правоотношения, имеют свой состав (структуру). В структуру данных отношений входят четыре основных элемента: 1) субъекты (отвечают на вопрос «те, кто?», т. е. участники); 2) объект (отвечает на вопрос «то,

на что направлено?»); 3) содержание (состоит из двух сторон: материальной – поведение субъектов и юридической – субъективные права и обязанности); 4) юридические факты.

По поводу *объекта* правоотношений в юридической литературе высказывались различные точки зрения. По одной (О.С. Иоффе), объект правоотношений – это только «человеческое поведение, деятельность или действия людей»¹ (такая позиция применима к объекту гражданских правоотношений), согласно другой (С.Н. Братусь) – поведение людей является не объектом правоотношения, а его содержанием, а объектом выступает вещь². Объектом правоотношения считается то, на что направлено это поведение – имущество, личные блага, духовные и иные ценности, обеспечивающие в соответствии с общегосударственным интересом индивидуальные интересы сторон в правоотношении.

На наш взгляд, более верной является точка зрения, согласно которой объект административного правоотношения представляет собой: а) в подавляющем большинстве случаев объектом административно-правовых отношений будут являться *действия (бездействие), деятельность, поведение людей*; б) но в некоторых случаях, а именно в административно-правовых отношениях действие имущественного характера, налицо сложный объект – *поведение и само имущество*.

Объектом правоотношений могут быть действия, поведение людей (так называемые неимущественные отношения), а также материальные ценности, вещи (имущественные отношения)³.

Субъектом административно-правовых отношений является конкретный участник этих правоотношений, наделенный соответствующими правами и обязанностями. Каждого из субъектов административно-правовых отношений рассмотрим более подробно при изучении следующих тем курса административного права, в которых речь пойдет о характеристике субъектов административного права. Сейчас же достаточно дать их примерный перечень. Ими могут быть индивидуальные и коллективные субъекты: органы исполнительной власти; ор-

¹ Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». М.: Статут, 2020. С. 593.

² Петров, Д. Н. Объекты гражданских правоотношений: теоретико-правовой аспект // Thesaurus : сб. наук. пр. / Магілєўскі інстытут МУС. Магілєў, 2016. Вып. 2. С. 194.

³ Административное право: учебник / под общ. ред. А.С. Телегина; Пермский государственный национальный исследовательский университет. Пермь. 2020. С. 51.

ганы управления государственными организациями; общественные объединения граждан; сами граждане и др.

Вместе с тем обязательным участником таких отношений должен являться властный субъект (субъект управления – орган публичного управления или должностное лицо), если его нет, то административное правоотношение отсутствует.

Содержанием административно-правовых отношений являются права и обязанности, направленные на объект, и которыми наделяются их участники. Отмечаем, что права и обязанности связаны между собой, т.к. они корреспондируют друг другу. Не бывает отношений в сфере практической реализации функций исполнительной власти, в которых бы у одних и других субъектов были только права или только обязанности. В рассматриваемых нами отношениях один из участников наделяется правами, следовательно, другой обязанностями.

Так, ч. 1 статьи 2 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹ дает гражданам право «обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения, включая обращения объединений граждан, в том числе юридических лиц, в государственные органы, органы местного самоуправления и их должностным лицам, в государственные и муниципальные учреждения и иные организации, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностным лицам». Вместе с тем, ст. 9 данного закона предписывает обязательность рассмотрения обращения, поступившего в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

В большинстве случаев общественные отношения могут существовать только как правовые, прекращая свое существование вместе и одновременно с тем, как они утрачивают юридический характер. По этой причине для полной характеристики административного правоотношения следует раскрыть содержание юридических предпосылок. В их число включаются правовая норма, правосубъектность и юридический факт². Норма права при этом тесно связана с правоотношением, поскольку они не могут быть реализованными друг без друга.

¹ Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060.

² Теория государства и права [Электронный ресурс]: учеб. пособие / Р. Б. Головкин [и др.]; под ред. проф. Р. Б. Головкина; Владим. гос. ун-т им. А. Г. и Н. Г. Столетовых. Владимир: Изд-во ВлГУ, 2020. С. 305.

Правосубъектность представляет собой наличие одновременно правоспособности и дееспособности. Следует заметить, что субъект административного правоотношения должен обладать административной правосубъектностью (обладает не только правами и обязанностями в сфере исполнительной власти (государственного управления), но и способностью их самостоятельно своими действиями реализовывать).

Юридическими фактами служат жизненные обстоятельства, послужившие основанием (причиной) для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений. Они могут зависеть от воли и сознания человека (*действия и акты*), а также в их качестве могут выступать естественные, природные процессы (рождение или естественная смерть человека, стихийные бедствия), которые именуются *событиями*. Действия человека в свою очередь можем разделить на правомерные (совершаются на основании правовых норм и в определяемом ими порядке) и неправомерные (противоправные проступки, правонарушения). Например, данное положение имеет отношение к наименованию обращения гражданина. Так, если индивид или организация реализуют право через правомочного субъекта, то они обращаются с заявлением, а в случае нарушения их прав или применения к ним незаконно мер государственного принуждения, то форма их обращения будет именоваться жалобой.

Разновидностью правомерных действий являются правовые акты субъектов исполнительной власти (государственного управления), имеющие индивидуальный характер, т.е. обращенные к конкретному адресату (приказ руководителя органа о назначении на должность и присвоении специального звания сотрудника ОВД).

Вопрос 3. Основные черты административно-правовых отношений.

У административно-правовых отношений есть свои особенности (основные черты), отличающие их от других видов правоотношений.

1. Определяющей особенностью административно-правовых отношений является то, что они складываются по поводу практической реализации задач и функций исполнительной власти (государственного управления). Для этих отношений характерно все то, что специфично для исполнительной власти.

2. Поскольку в административно-правовых отношениях реализуется исполнительная власть (государственное управление), по-

стольку административно-правовые отношения – это властеотношения. Им в большинстве случаев соответствует формула «власть – подчинение» (не следует путать с более узкой формулой «начальник – подчиненный»). Коротко рассмотрим признак властности отношений.

Так как в административно-правовых отношениях одна сторона всегда управляет, а другая подчиняется, и без управляющей от имени государства стороны эти отношения не возможны, то необходимо и наличие обязательного субъекта этих правоотношений, который будет наделен полномочиями на осуществление государственно-управленческой деятельности. Таким образом, в административно-правовых отношениях необходимо наличие данного обязательного субъекта (обязательной стороны). Обязательно следует оговориться, что данный субъект исполняет властные полномочия, в семейные, гражданские отношения он полномочия свои не переносит.

Простого наличия обязательного субъекта административно-правовых отношений, наделенного государственно-властными полномочиями, недостаточно. Обязательная сторона данного правоотношения всегда действует, властно распоряжаясь, т.е. реализуя имеющиеся у нее государственно-властные полномочия. Отсюда также следует и то, что между гражданами (юридическими лицами) административно-правовые отношения не возможны.

В административно-правовых отношениях всегда присутствует специальный субъект, реализующий свои государственно-властные полномочия, следовательно, в этих отношениях стороны неравны, т.е. для них всегда характерно неравенство сторон.

Вместе с тем, имеют место факты, когда субъекты управления принимают межведомственные решения. В таких случаях властеотношения меняются на отношения равных субъектов управления – это горизонтальные отношения, поскольку субъекты, в них участвующие, имеют равные правомочия.

3. Одним из основных признаков административно-правовых отношений является то обстоятельство, что они могут возникать по инициативе любой из сторон, и согласие второй стороны не является обязательным условием их возникновения. Возникновение административно-правовых отношений по инициативе двух сторон, больше как исключение из правила, будет не что иное, как в соответствии с административно-правовым договором.

Принимая во внимание указанный признак, отмечаем, что от возникновения административно-правовых отношений по инициативе управляемой стороны участники местами не меняются, поскольку у управляющей стороны возникает юридическая обязанность вступить в эти отношения не перед управляемой стороной, а по указанию государства. Примером будет служить нарушение лицом общественного порядка посредством появления в состоянии опьянения в общественном месте. В данном случае инициатива возникновения охранительного отношения будет принадлежать сотруднику полиции, наделенному властными полномочиями по охране общественного порядка. Гражданин-делинквент в этой ситуации обязан подчиниться представителю исполнительной власти (о его желании не вступать в охранительные отношения речи не идет), в противном случае он также может понести административную ответственность за неповиновение законному требованию или распоряжению сотрудника полиции (ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ).

4. Споры между участниками административно-правовых отношений сегодня разрешаются, как правило, в административном (внесудебном) порядке, т.е. путем непосредственного юридически властного распоряжения уполномоченного на то органа, должностного лица (обычно вышестоящего начальника того сотрудника, чьи действия обжалуются). В последнее время наблюдается тенденция обоснованного расширения круга административно-правовых споров, разрешение которых возможно только в судебном порядке или на альтернативной основе с административным (увольнение с работы, обжалование в суд наложенных административных наказаний, действий и решений должностных лиц, ущемляющих права и законные интересы граждан, и т. д.).

5. В случае нарушения одной из сторон требований административно-правовых норм (невыполнения либо ненадлежащего исполнения своих юридических обязанностей, нарушения запрета) эта сторона несет соответствующую юридическую ответственность (административную, дисциплинарную, материальную, а иногда и уголовную) перед государством в лице его органов, каковыми являются, как пра-

вило, сами органы исполнительной власти и их должностные лица¹, а не перед другой стороной отношения.

Для наглядности продемонстрируем решение ситуации, которая связана с уничтожением или порчей чужого имущества, стоимость которого не превышает пяти тысяч рублей. В ссоре двух мужчин один из них разбивает телефон другого участника конфликта, ущерб составляет 4,5 тысяч рублей. В решении конфликта видится два пути. Первый заключается в возмещении ущерба пострадавшему, налицо будет гражданско-правовое отношение, в котором одна сторона отвечает перед другой стороной. Второе решение диктует пострадавшему гражданину обратиться в полицию с заявлением о привлечении нарушителя к административной ответственности. Протокол об административном правонарушении с материалами дела в дальнейшем поступает судье, который в соответствии со ст. 7.17 КоАП РФ вправе назначить административный штраф в пределах от 300 до 500 рублей, деньги от которого поступят в федеральный бюджет. Вместе с тем, пострадавший от правонарушения вправе требовать возмещения причиненного имущественного ущерба по правилам производства по делам об административных правонарушениях (ст. 4.7 КоАП РФ), если будет отсутствовать спор о возмещении такого вреда. В противном случае гражданин будет вынужден решить проблему по правилам гражданского судопроизводства.

Вопрос 4. Виды административно-правовых отношений.

Административно-правовые отношения классифицируются по различным признакам и основаниям, что имеет не только теоретическое, а и практическое значение.

По целевому назначению – на правоотношения, связанные с реализацией непосредственных задач и функций исполнительной власти, и связанные с правонарушениями, имеющими место в процессе реализации исполнительной власти (регулятивные и охранительные).

По конкретному содержанию – на правоотношения имущественного и неимущественного характера (в основе лежит сущность объекта отношения).

¹ Все чаще к разрешению таких споров привлекаются судьи (суды), как правило, это имеет место при рассмотрении дел об административных правонарушениях, находящихся в юрисдикции судебных органов, а также при обжаловании действий и решений субъектов управления в судебном порядке.

По характеру взаимоотношений субъектов – на правоотношения между субъектами, наделенными государственно-властными полномочиями (внутриаппаратные), и правоотношения между этими субъектами и общественными объединениями или гражданами (внеаппаратные).

По способу защиты – на защищаемые в административном (несудебном) и судебном порядке.

По предмету правового регулирования – материальные и процессуальные. Различаются нормами, которые регулируют такие отношения (материальные отвечают на вопрос – что необходимо сделать; процессуальные – как это сделать?).

В основу деления АПО можно также положить их *зависимость от юридического факта*, послужившего основанием для возникновения, изменения или прекращения управленческого отношения. Об административно-правовых отношениях по данному критерию можно говорить, что они могут складываться в результате правомерных и неправомерных действий (бездействия) или из-за событий, т.е. обстоятельств, независимых от воли и сознания человека (например, по причине рождения ребенка или стихийных бедствий).

В продолжение данного аспекта можно говорить о юридических фактах для административно-правовых отношений, имеющих место в *обычных условиях* (повседневной жизни) или *чрезвычайных обстоятельствах* (во время действия на территориях норм чрезвычайного или военного положения).

Интерес в административном праве представляет классификация административно-правовых отношений *по юридическому характеру взаимодействия их участников*. В соответствии с этим признаком выделяют *вертикальные, горизонтальные и диагональные* административно-правовые отношения.

К вертикальным отношениям принято относить обычные властеотношения между субъектом и объектом управления, суть которых мы рассмотрели выше. Они наиболее характерны для административного права.

Горизонтальным правоотношениям свойственны следующие три признака: а) они могут осуществляться только между субъектами управления; б) эти субъекты управления равностатусные; в) субъекты управления в этих отношениях не руководствуются принципом власть – подчинение.

Из выше перечисленных качеств видно, что горизонтальные административно-правовые отношения подразумевают равенство сторон, что, как правило, не характерно для административно-правовых отношений.

Проблема диагональных административно-правовых отношений на сегодняшний день остается дискуссионной. По поводу их наличия или отсутствия в юридической литературе нет единого мнения. Ярким примером таковых служат отношения, которые возникают между инспектором (представителем власти) и частным лицом (физическим лицом или организацией). В такой ситуации они не находятся в служебном подчинении между собой (нет вертикали власти), но и о равенстве их статусов говорить тоже не приходится (нет и горизонтальных отношений).

Горизонтальные административно-правовые отношения хотя и реализуются в сфере государственного управления, но своей непосредственной задачей воздействие на управляемый объект не имеют. Фактически они подготавливают последующее управляющее воздействие. Поэтому можно встретить такие названия вертикальных и горизонтальных административно-правовых отношений, как отношения основные и не основные. Схожа с ними и классификация административно-правовых отношений на *субординационные* (властности) и *координационные* (властность отсутствует).

На наш взгляд, найти сегодня пример одного конкретного административно-правового отношения нельзя. Во-первых, это противоречило бы основному признаку административно-правовых отношений – их властности. Во-вторых, анализ конкретных ситуаций приводит к тому, что в одних случаях они являются отношениями, не урегулированными нормами права. Тогда это не правоотношения вообще и не административно-правовые отношения, в частности. В других же случаях рассмотренные примеры не имеют хотя бы одного из признаков горизонтальных административно-правовых отношений, отчего становятся правоотношениями вертикальными.

Горизонтальные административно-правовые отношения нами понимаются как совокупность конкретных административно-правовых отношений между двумя субъектами государственного управления, которые в целом уравнивают их положение по поводу того, что они вступили в это множество конкретных правоотношений.

Выделяют также основные и второстепенные административные правоотношения¹. Основные непосредственно выражают основополагающую формулу управляющего воздействия. Они возникают между вышестоящими и нижестоящими властными субъектами, а также между субъектом управления и гражданином. Суть второстепенных административно-правовых отношений проявляется в том, что они складываются между не соподчиненными сторонами, которые в таких случаях равноправны. Такие АПО могут иметь место при подготовке совместного административно-правового акта или при осуществлении совместных управленческих действий.

Ответьте на контрольные вопросы

1. Понятие и элементы механизма административно-правового регулирования.
2. Толкование административно-правовых норм: понятие, виды и значение.
3. Акты применения административно-правовых норм.
4. Понятие, сущность административно-правовых норм.
5. Структура административно-правовой нормы.
6. Формы (способы) реализации административно-правовых норм.
7. Классификация норм административного права.
8. Понятие, сущность административно-правового отношения.
9. Состав административно-правового отношения.
10. Виды административно-правового отношения.
11. Юридические факты и отношения в сфере исполнительной власти.
12. Виды юридических фактов и их значение.

Решите проверочный тест

ВОПРОС 1. Элементами административно-правовой нормы не является:

1. объект.
2. гипотеза.

¹ Россинский Б.В., Гончарова Н.Г. Административное право. Практикум. Учебно-методическое пособие / под ред. Б.В. Россинского. М.: Изд-во Эксмо, 2006. С. 44-45.

3. санкция.
4. поощрение.

ВОПРОС 2. Запрещающие административно-правовые нормы реализуются в форме:

1. исполнения
2. соблюдения
3. использования
4. нет верного ответа.

ВОПРОС 3. Административно-правовые отношения могут возникнуть:

1. только по желанию обоих участников
2. между супругами
3. при заключении служебного контракта
4. нет верного ответа.

ВОПРОС 4. Административно-правовые нормы по способу выражения бывают:

1. регулятивными
2. императивными
3. материальными
4. словесными.

ВОПРОС 5. Особенности административно-правовых отношений проявляются в том, что:

1. они возникают с обязательного согласия каждой из сторон отношения
2. ответственность субъекты правоотношения при возникновении спора несут друг перед другом
3. одной из сторон выступает всегда орган судебной системы
4. они возникают и без согласия другой стороны.

ВОПРОС 6. Часть административно-правовой нормы, указывающая на благоприятные последствия для субъекта отношения, называется:

1. гипотезой
2. диспозицией

3. поощрением
4. санкцией.

ВОПРОС 7. По объему регулирования административно-правовые нормы делятся на:

1. общие, межотраслевые и отраслевые
2. регулятивные и охранительные
3. типичные и нетипичные
4. материальные и процессуальные.

ВОПРОС 8. Непосредственно выражающими основополагающую формулу управляющего воздействия являются отношения:

1. второстепенные
2. вертикальные
3. основные
4. внешние.

ВОПРОС 9. Элементом административного правоотношения не является:

1. юридический факт
2. объект
3. содержание правоотношения
4. нет верного ответа.

ВОПРОС 10. Управомачивающие административно-правовые нормы реализуются в виде:

1. применения
2. использования
3. соблюдения
4. исполнения.

Тема 3. ГРАЖДАНЕ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Вопросы

- 1. Понятие и виды субъектов административного права.**
- 2. Классификация прав и обязанностей граждан в сфере исполнительной власти.**
- 3. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.**

Цель: уяснение студентами специфики содержания административно-правового статуса физических лиц и их видов, а также особенностей статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в сфере реализации исполнительной власти в РФ.

Вопрос 1. Понятие и виды субъектов административного права.

Субъект административного права представляется как потенциальный (в будущем) участник управленческого отношения, наделенный правами и обязанностями в сфере реализации функций исполнительной власти. В юридической литературе по административному праву термин «субъект» чаще встречается в словосочетаниях с такими словами, как: право, правоотношение и правонарушение. Для глубокого понимания сущности субъекта административного права необходимо раскрыть содержание данных словосочетаний и соотнести их друг с другом по объему.

Субъект административного права – это лицо, наделенное гарантированными государством правами и обязанностями в сфере исполнительной власти (государственного управления), и оно при определенных обстоятельствах (условиях) может стать участником административно-правового отношения, но таковым еще не является. Говоря о субъекте административного права, мы имеем в виду абстрактные группы: граждане, организации, служащие и т.п. При характеристике субъекта права раскрываются субъективные права и юридические обязанности обобщенного лица. Для признания его субъектом административного права достаточно установить факт наличия у него административной правоспособности.

Под ней в административном праве понимают возможность лица иметь права и нести обязанности в сфере реализации исполнительной власти (государственного управления). Административная право-

способность возникает с момента рождения (для гражданина), зачисления на службу (для служащего) или создания организации – государственной регистрации (юридического лица). Правоспособность не отчуждаема (права нельзя присвоить другому субъекту) и не передаваема другим лицам.

Субъект административного правоотношения в отличие от субъекта права обладает административной правосубъектностью, которая помимо правоспособности включает и дееспособность. Последняя представляет собой возможность индивида или организации своими действиями самостоятельно приобретать права и нести обязанности в сфере исполнительной власти (государственного управления). Субъектом правоотношения выступает конкретное лицо, имеющее отличительные индивидуальные признаки. Кроме того, для вступления в правоотношение необходимо наличие юридических фактов, которые делятся на события и действия. В свою очередь действия участников правоотношения подразделяются на правомерные и неправомерные.

Если условием возникновения административного правоотношения служит неправомерное действие (бездействие), то его непременно участником будет субъект правонарушения. Отсюда можно сделать вывод о том, что «субъект административного правоотношения» и «субъект административного правонарушения» соотносятся между собой как целое и часть, так как по объему и содержанию понятие «субъект правоотношения» шире чем «субъект правонарушения». Отсюда следует, что любой субъект административного правонарушения будет всегда считаться субъектом административного правоотношения, а субъектом такого правоотношения не всегда может стать делинквент.

Субъектов административного права в литературе принято делить на две большие группы – индивидуальных (физических лиц) и коллективных субъектов. Последних нельзя отождествлять полностью с юридическими лицами, поскольку участниками административных правоотношений могут быть и коллективы людей, не обладающие статусом юридического лица. Примером таковых могут служить общественные или религиозные объединения.

Так, в соответствии с Законом об общественных объединениях¹ в Российской Федерации коллектив людей приобретает статус общественного объединения после проведения учредительного собрания, конференции или съезда, на котором утверждены его устав, руководящие и контрольно-ревизионные органы. А для приобретения правосубъектности юридического лица общественному объединению требуется государственная регистрация в органах юстиции с последующим внесением записи в Единый государственный реестр юридических лиц Федеральной налоговой службой Российской Федерации (ФНС России).

Индивидуальные субъекты вступают в общественные отношения от своего имени и представляют в них лично себя. Коллективные субъекты представляют собой коллективы людей, их организаций, которые являются субъектами отношений не как отдельно взятые индивиды, а как учреждение, предприятие, организация. Руководитель такой организации, являясь ее законным представителем, выступает в правоотношениях не от своего имени, а от имени организации, учреждения или предприятия.

К индивидуальным субъектам административного права относятся граждане Российской Федерации, иностранные граждане (подданные), лица без гражданства и иные субъекты. Любое государство, устанавливая статус индивида, всегда отдает предпочтение гражданам своей страны.

Гражданство Российской Федерации – это устойчивая правовая связь лица с РФ, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей. Указанная правовая связь распространяется и за пределами государства.

Гражданство РФ в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 28 апреля 2023 г. «О гражданстве Российской Федерации» приобретает: по рождению; в результате приема в гражданство Российской Федерации; в результате признания гражданином Российской Федерации; в результате выбора гражданства Российской Федерации при изменении Государственной границы Российской Федерации (оп-

¹ Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Российская газета. 1995. 25 мая. № 100.

тации); в соответствии с международным договором Российской Федерации¹.

Иностранным гражданином признается лицо, обладающее гражданством (подданством) иностранного государства и не имеющее гражданства Российской Федерации.

Лицом без гражданства (апатридом) считается лицо, не принадлежащее к гражданству Российской Федерации и не имеющее доказательства принадлежности к гражданству (подданству) другого государства.

Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» введен термин «множественное гражданство», который имеет место, когда у российского гражданина есть гражданство (подданство) иностранного государства, с которым РФ не заключен международный договор о двойном гражданстве.

Под административно-правовым статусом гражданина принято понимать совокупность гарантированных государством прав и обязанностей граждан, закрепленных в административно-правовых нормах и реализуемых в сфере исполнительной власти (государственного управления).

Общие права и обязанности граждан, закрепленные в Конституции РФ и реализуемые ими через вступление в административно-правовые отношения с субъектами управления, присущи *общему административно-правовому статусу* гражданина. Вместе с тем административно-правовой статус граждан РФ по объему шире положения не граждан России (иностранных граждан и лиц без гражданства) в сфере функционирования органов исполнительной власти (государственного управления). Кроме того, необходимо отметить, что в определенных обстоятельствах индивидуальные субъекты также могут приобретать и более узкие административно-правовые статусы. Например, *особенный административно-правовой статус* характерен для пенсионеров, государственных служащих, студентов и других лиц. В основе такого выделения лежит профессиональная или служебная деятельность, получение определенного уровня образования, социальная защищенность, запреты, правоограничения и др.

Специальный (индивидуальный) административно-правовой статус могут приобретать отдельные категории граждан (физических

¹ Федеральный закон от 28.04.2023 № 138-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. 2023. 03 мая. № 95.

лиц) в узкоспециализированных сферах государственного управления: беженцы, вынужденные переселенцы, безработные, охотники, коллекционеры, участники производства по делам об административных правонарушениях и т.п. Но при этом следует оговориться по ряду нюансов. Так, гражданин, осуществляющий профессионально перевозку грузов или пассажиров, обладает особенный правовым статусом в сфере исполнительной власти (профессия водителя), а если он управляет автомобилем в свободное от работы (службы) время, то он имеет специальный (индивидуальный) административно-правовой статус (такое же правило распространяется и в отношении охотника)¹.

Вопрос 2. Классификация прав и обязанностей граждан в сфере исполнительной власти.

Первоначально рассмотрим административно-правовой статус граждан Российской Федерации и его структуру.

Исходными элементами данного статуса являются его права и обязанности в сфере исполнительной власти. Право гражданина – это мера возможного поведения, предоставленного гражданину. Обязанность гражданина – это мера должного его поведения.

Права гражданина в сфере исполнительной власти производны от конституционных прав и свобод, которые основываются на общепризнанных принципах и нормах международного права. Для уяснения прав и обязанностей граждан РФ необходимо представить их в определенной системе. Рассмотрим классификацию прав и обязанностей граждан в сфере исполнительной власти (государственного управления).

1. В зависимости от сфер и отраслей реализации права и обязанности индивидуальных субъектов подразделяются на общие и специальные. Например, право на подачу жалобы является общим правом, а служить в Вооруженных Силах Российской Федерации предполагает реализацию обязанности гражданина в административно-политической сфере – в сфере обороны.

2. В зависимости от характера предоставляемых прав и возложенных юридических обязанностей их разграничивают на: социальные, экономические, политические, экологические, личные.

¹ Данное право позволяет индивиду заниматься определенным хобби,

3. В зависимости от механизма реализации, т.е. наличия участия публичных органов в реализации правового статуса индивидуальных субъектов, права и обязанности граждан делятся на абсолютные (безусловные) и относительные.

Примером абсолютного права гражданина является его возможность получить основное общее образование, поскольку Конституция РФ закрепляет указанный образовательный ценз обязательным для личности. Получение высшего образования, напротив, будет считаться относительным правом, т.к. его реализация предполагает определенный конкурс, по итогам которого следует выбирать тех, кто наберет большее число рейтинговых баллов. Относительное право адресуем также для кандидатов, поступающих на государственную службу.

Вместе с тем в науке административного права относительно установленных для граждан обязанностей существует две точки зрения. Согласно первой позиции государство для индивидов устанавливает обязанности, которые выполнимы всеми субъектами права. Отсюда делаем вывод о том, что все обязанности являются абсолютными. Другие авторы полагают, что исполнение обязанностей относительно, потому что граждане имеют не всегда равный объем обязанностей. Например, платить установленные законом налоги – это абсолютная обязанность, т.к. каждый реально может их уплатить. Вместе с тем отсутствие транспортного средства или недвижимого имущества освобождает гражданина от уплаты транспортного налога и налога на имущество, что не может позволить себе сделать иной гражданин, обладающим таким имуществом. На основании данных примеров можем сделать вывод, что обязанности, как и права, могут быть абсолютными и относительными.

4. С точки зрения первичного источника, первичной правовой основы, М.А. Лапина, например, права граждан, закрепленные административно-правовыми нормами, делит на две группы.

К первой группе относятся конкретизирующие, развивающие, обеспечивающие реализацию конституционных прав. Они являются вторичными по отношению к конституционным правам граждан, а, следовательно, производными от них. Большинство конституционных прав личности нуждается в административно-правовом обеспечении и конкретизации.

Другая группа включает в себя права, реализуемые только нормами административного права. К их числу можно отнести права: на

охоту; рыбную ловлю; управление транспортным средством; хранение и ношение гражданского оружия самообороны и т.п. Кроме того, административно-правовые нормы первоначально закрепляют права отдельных категорий граждан: студентов, беженцев, детей-сирот и др.

5. Права и обязанности граждан в сфере исполнительной власти можно объединить в блоки. Например, Л.Л. Поповым выделяется 4 таких блоков.

Первый – охватывает права и обязанности граждан для участия в управлении делами государства. Особенность данных прав и обязанностей состоит в том, что их реализация требует активного волеизъявления самих граждан как субъектов административного права.

Во втором блоке сгруппированы права и обязанности граждан, для реализации которых активная деятельность самих индивидов не достаточна без содействия органов исполнительной власти (должностных лиц).

Ярким подтверждением этому служит то, что граждане сами не в состоянии реализовать право на проведение публичных мероприятий; право на объединение для защиты своих интересов; право на индивидуальные и коллективные обращения в публичные органы, организации и общественные объединения; право на возмещение вреда, причиненного государством и его представителями – государственными органами и должностными лицами.

Третий блок прав и обязанностей граждан в сфере функционирования исполнительной власти характерен тем, что их реализация требует от органов исполнительной власти и их должностных лиц многообразной функциональной деятельности по их защите, созданию условий для практического осуществления и государственной гарантии. К примеру, каждый гражданин имеет право на равную защиту закона, на равную защиту от дискриминации, никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или административному выдворению за пределы государства.

В четвертый блок включены права и обязанности граждан в сфере государственного управления в связи с их участием в деятельности органов исполнительной власти и оказания им необходимой помощи. Граждане привлекаются к работе в государственных органах в качестве членов научно-технических, экспертно-консультативных советов; межведомственных и рабочих комиссий; внештатных сотрудников; экспертов. Примером такого участия служит доброволь-

ная народная дружина, члены которой действуют целиком на общественных началах¹.

6. А.П. Алехин права и обязанности граждан в сфере исполнительной власти по содержанию делит на две группы.

Первую группу составляют *статутные* права и обязанности. Они указывают на положение гражданина в социальной структуре. Несмотря на их незначительность, они не могут объединяться с другими правами. К ним следует отнести право на жизнь, право на пользование родным языком, запрет на принудительный труд, запрет на выдачу гражданина иностранному государству и др.

Во вторую группу входят права и обязанности, *адекватные* тем сферам, в которых права и обязанности граждан реализуются. Они делятся на: личные, социально-экономические, социальные, социально-культурные, политические, экологические и др.²

7. Б.В. Россинский для разделения прав и обязанностей граждан берет за основу момент их возникновения и прекращения. Условно он делит их на два основных вида.

К первому виду относятся основные права и обязанности, возникающие с момента рождения гражданина и прекращающиеся моментом его смерти. Правоспособность является, по общему правилу, неотчуждаемой и присутствует на протяжении всей жизни человека. Вместе с тем Основной закон РФ допускает ограничения прав физических лиц в той мере, в которой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. К примеру, такие случаи возможны при введении режимов военного или чрезвычайного положений.

Во втором случае правоспособность физических лиц обусловлена наступлением обстоятельств, свидетельствующих о приобретении физическим лицом того или иного правового статуса. Административная правоспособность может зависеть от возраста, физического состояния, моральных качеств и профессиональной подготовки гражданина. Например, при поступлении на службу в органы внутренних дел учитываются названные обстоятельства. Помимо указанных при-

¹ Административное право: учебник / под ред. ЛЛ. Попова, М.С. Студеникиной. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. С. 77,78.

² Административное право России: учебник. М.: ИКД «Зерцало-М», 2013. С. 61, 62. (Классический университетский учебник).

знаков личности для возникновения правоспособности имеют значение ситуационные факторы. К примеру, гражданин РФ может стать вынужденным переселенцем, если в отношении его и членов его семьи применяется насилие (угроза насилия) по причине расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, принадлежности к определенной социальной группе,

Процесс реализации гражданами своих прав и обязанностей, закрепленных административно-правовыми нормами, предполагает совершение ими юридических действий как правомерного, так и неправомерного характера.

Правомерные действия граждан могут быть связаны с правами и обязанностями. К правомерным действиям, связанным с реализацией гражданами своих прав, в юридической литературе относят такие, которые направлены на: фактическое использование прав; приобретение законных прав; защиту нарушенных прав.

Неправомерные действия граждан образуют административные правонарушения, которые влекут за собой применение мер административного принуждения. Причинение административным правонарушением, например, ущерба наряду с административной ответственностью может повлечь за собой гражданско-правовую ответственность.

Реализация прав, свобод и обязанностей граждан в сфере исполнительной власти предполагает наличие определенных гарантий (гарантия с французского означает «обеспечение»). Принято выделять экономические, политические, организационные, юридические гарантии.

Экономические гарантии предполагают стабильную и эффективную работу экономических отраслей, устойчивую финансовую, кредитную и денежную системы, твердый курс рубля, своевременную выплату заработной платы, различных социальных пособий и пенсий, законодательное закрепление и практическую реализацию экономических реформ, в частности, развитие среднего и малого бизнеса и др.

Политические гарантии предусматривают приоритет личности и гражданина в обществе и государстве, и, как следствие, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью, многопартийность, идеологическое многообразие, широкое согласие в многонациональном обществе, участие граждан в политической жизни страны, свободное проведение публичных мероприятий и т.п.

Организационные гарантии прав и обязанностей граждан в сфере исполнительной власти включают в себя разветвленную систему правоохранительных органов, контрольно-надзорных и иных органов. К ним относятся судебные органы, прокуратура, органы внутренних дел (полиция), органы юстиции, адвокатура, нотариат и многочисленные органы, осуществляющие контрольно-надзорные функции.

Юридические гарантии представляют собой определенный правовой механизм, состоящий из форм и методов осуществления деятельности. Принято выделять контроль, надзор и право граждан на подачу жалобы. Кроме того, юридические гарантии делятся на судебные и несудебные (административные).

Вместе с тем для указанных гарантий изначальным и универсальным гарантом прав и обязанностей граждан в сфере исполнительной власти может быть только закон. В связи с этим не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина; только законы вправе ограничивать административно-правовой статус личности; вместе с тем в соответствии со ст. 56 Конституции РФ есть права и свободы, не подлежащие ограничению; закон, как и любой нормативно-правовой акт, затрагивающий права и свободы гражданина, не применяется, если он официально не опубликован.

Вопрос 3. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.

Правовой статус иностранных граждан (подданных) приравнивается к статусу лиц без гражданства за небольшим извлечением. Иностранные граждане, находящиеся на территории Российской Федерации, делятся на две большие группы.

К первой из них относятся иностранные граждане, которые обладают дипломатическим иммунитетом в силу специфики их служебной деятельности. К ним относятся главы иностранных государств, руководители государственных делегаций, сотрудники дипломатических и консульских учреждений, а также члены их семей. Статус указанных лиц определяется общепризнанными принципами и нормами международного права (например, Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г.), международными договорами Российской Федерации, Конституцией РФ, отечественным федеральным законодательством.

В частности, государство пребывания должно обеспечить всем сотрудникам представительства свободу передвижения по его территории; дипломатическая почта не подлежит ни вскрытию, ни задержанию; официальная корреспонденция представительства неприкосновенна; аккредитуемое государство и глава представительства освобождаются от всех государственных, районных и муниципальных налогов, сборов и пошлин, кроме отчислений, представляющих собой плату за конкретные виды обслуживания и др.

Другая группа включает в себя иностранных граждан, не обладающих дипломатическим иммунитетом. Они не являются официальными представителями иностранного государства, а преследуют различные цели для пребывания и проживания на территории РФ, например, учеба, лечение, трудоустройство, туризм и др. На рассматриваемую группу иностранных граждан возлагаются обязанности наравне с гражданами РФ. За некоторым исключением они вправе реализовывать права и законные интересы, предоставленные российским гражданам. Более подробно остановимся на рассмотрении правового статуса второй группы иностранных граждан.

В соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан» их можно разделить на следующие группы:

1. Временно пребывающий – иностранный гражданин, прибывший в РФ на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получивший миграционную карту, но не имеющий вида на жительство или разрешения на временное проживание. В порядке, не требующем получения визы, срок временного пребывания составляет не более 90 суток в год.

2. Временно проживающий – иностранный гражданин, получивший разрешение на временное проживание или разрешение на временное проживание в целях получения образования. Срок действия такого разрешения по общему правилу составляет 3 года.

3. Постоянно проживающий – иностранный гражданин, получивший вид на жительство. До получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее 1 года на основании разрешения на временное проживание.

4. Следующий транзитом через территорию РФ. Транзитная виза иностранному гражданину, следующему через территорию РФ в государство назначения, выдается:

- на срок не более 3 дней, в случае следования воздушным транспортом; совершающему беспересадочный полет воздушным транспортом такая виза не выдается;

- при следовании на легковом автомобильном транспортном средстве через территорию РФ в государство назначения виза выдается на срок, необходимый для транзитного проезда по кратчайшему маршруту, исходя из суточного пробега транспортного средства, равного 500 км.

На наш взгляд, более детальной видится классификация иностранных граждан и лиц без гражданства, которую предложил П.Н. Кобец. Он выделяет следующие категории указанных лиц:

1. *по характеру правовой связи с государством* – иностранные граждане и лица без гражданства;

2. *по степени подчиненности юрисдикции государства пребывания* – иностранные граждане, освобожденные от юрисдикции страны пребывания, и иностранцы, полностью подчиненные юрисдикции принимающего государства;

3. *по длительности пребывания иностранных граждан в стране* – кратковременно пребывающие, длительно пребывающие и постоянно проживающие;

4. *по цели пребывания* – прибывшие по служебным делам; прибывшие по общественным делам; прибывшие по частным делам; следующие транзитом¹.

Очень близкое по смыслу слово к иностранному гражданину «мигрант». Под ним понимается лицо, пересекающее государственные границы с целью изменения постоянного места жительства. При этом миграция представляет собой процесс передвижения населения внутри страны или за ее пределы.

Анализ результатов деятельности правоохранительных органов, осуществляющих противодействие незаконной миграции, позволил А.А. Кононову выделить в зависимости от целей, способов осуществления и обеспечения следующие категории незаконных мигрантов:

- граждане иностранных государств, следующие транзитом через территорию РФ в целях незаконного оседания на жительство в странах Западной Европы и в других странах дальнего зарубежья;

¹ Кобец П.Н. Особенности конституционно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации на современном этапе развития общества // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 1. С. 11-15.

- граждане иностранных государств, преимущественно СНГ, следующие в РФ в целях незаконного оседания на постоянное место жительства;

- граждане иностранных государств, прибывающие в РФ с целью приобретения необходимых документов и поиска нелегальных каналов переправки в другие государства;

- граждане иностранных государств, прибывающие в РФ с целью получения легализованного убежища, например, статуса беженца;

- граждане иностранных государств, следующие в РФ в целях занятия коммерческой или иной деятельностью, в т.ч. противоправной (под прикрытием учебы, безвизового туристического обмена, заключения фиктивных браков и др.)¹.

Правовой статус иностранных граждан отличается от правового статуса российских граждан. Это связано с политическими, трудовыми и иными правами. Рассмотрим данные различия.

1. В целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации, а также в целях решения иных задач в сфере внутренней и внешней политики Правительство России вправе увеличить или сократить срок временного пребывания иностранного гражданина.

2. Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, которая ежегодно утверждается Правительством РФ применительно к каждому региону страны. Данное правило не распространяется в отношении отдельных категорий иностранных граждан:

- родившихся на территории РСФСР и состоявших в прошлом в гражданстве СССР или родившихся на территории РФ;

- поступивших на военную службу, на срок их военной службы;

- имеющих хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве РФ;

- имеющих ребенка, состоящего в гражданстве РФ и др.

3. В отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящихся на территории РФ, либо лица, которому не разрешен въезд в РФ, а также в случае, если пребывание

¹ Кононов А.А. Миграция нуждается в контроле // Вестник границы России. 1999. № 8.

(проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в РФ, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства. Такие решения вправе принимать Министерство внутренних дел РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Министерство обороны РФ, Министерство здравоохранения РФ и др.

4. Правительство РФ устанавливает перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение. К ним относятся:

- территории закрытых административно-территориальных образований; с регламентированным посещением для иностранных граждан; на которых введено чрезвычайное или военное положение; введены особые условия и режим пребывания в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний; закрытых военных городков; где введен режим контртеррористической операции;

- зоны экологического бедствия;

- пограничная зона;

- объекты и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований;

- объекты, на которых размещаются государственные органы, иные органы и организации, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну;

- другие территории, организации и объекты, для посещения которых российским гражданам требуется специальное разрешение.

5. Временно проживающий в РФ иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменить место своего проживания в пределах субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание, или избирать место своего проживания вне пределов указанного субъекта РФ.

6. Иностранные граждане в Российской Федерации лишены избирательного права, за исключением постоянно проживающих в России иностранных граждан. Им в порядке и случаях, предусмотренных федеральными законами, предоставляется право избирать и быть из-

бранным в органы местного самоуправления и участвовать в местном референдуме¹.

7. По общему правилу работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных работников только при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников. Последние в свою очередь должны иметь разрешение на работу.

8. Иностранному гражданину запрещается осуществлять профессиональные обязанности, если это специально оговаривается федеральным законом. Примером могут служить Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности»², Основы законодательства Российской Федерации о нотариате³ и др.

9. Иностраный гражданин не имеет права находиться на муниципальной службе, а его отношение к видам государственной службы определяется федеральными законами. По общему правилу, государственным служащим может быть только гражданин Российской Федерации. Вместе с тем ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» разрешает иностранным гражданам проходить военную службу по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами, в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях. При этом срок контракта составляет 1 год.

10. Иностранному гражданину запрещается:

- замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации (капитана судна, лица командного состава судна: помощника капитана, механика, электромеханика, радиоспециалиста, врача; судовой команды);

- быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;

- быть командиром воздушного судна гражданской авиации.

¹ П. 10 ст. 4, Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 15 июня. № 106.

² Закон Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 (ред. от 25.12.2023) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 30 апреля. № 100.

³ Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) (ред. от 24.07.2023) // Российская газета. 1993. 13 марта. № 49.

11. Иностранный гражданин не имеет права быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2002 г. № 754¹ к ним относятся:

- территории закрытых административно-территориальных образований;
- территории с регламентированным посещением для иностранных граждан²;
- территории, на которых введено чрезвычайное или военное положение;
- территории, на которых в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей, введены особые условия и режим пребывания;
- территории закрытых военных городков;
- территории (объекты), в пределах которых (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции;
- зоны экологического бедствия;
- пограничная зона;
- объекты и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований;
- объекты, на которых размещаются органы государственной власти и иные органы и организации, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну и др.

12. Иностранные граждане не исполняют воинской обязанности и не проходят альтернативную гражданскую службу, поскольку такая обязанность лежит только на гражданах Российской Федерации.

13. Квота на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности ежегодно утверждается федеральным Правительством по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов РФ с учетом

¹ Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 № 754 (ред. от 14.07.2006) «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение» // Российская газета. 2002. 16 октября. № 196.

² Постановление Правительства РФ от 04.07.1992 № 470 (ред. от 20.12.2019) «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан» // Собрание актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1992. № 2. Ст. 37.

демографической ситуации и возможностей данного субъекта Федерации по обустройству иностранных граждан.

14. Иностранный гражданин, виновный в нарушении законодательства РФ, привлекается к ответственности в соответствии с российским законодательством. Например, помимо административных правонарушений, для которых предусмотрен общий субъект административной ответственности, иностранный гражданин (лицо без гражданства) является специальным субъектом административных правонарушений, которые объединены в главу 18 КоАП РФ.

15. Только в отношении иностранных граждан (лиц без гражданства) применяются такие меры административного принуждения, как:

1. Административное выдворение за пределы РФ – является административным наказанием за административные правонарушения, предусмотренные ст. 18.1, 18.4 КоАП РФ и др.

2. Депортация – мера административного пресечения, представляющая собой принудительную высылку иностранного гражданина из России в случае утраты или прекращения законного основания для его дальнейшего пребывания (проживания) в РФ. Она применяется при неисполнении иностранным гражданином обязанности в случаях, если:

- срок проживания или временного пребывания иностранного гражданина сокращен, данный иностранный гражданин обязан выехать из РФ в течение 3 дней;

- если разрешение на временное проживание или вид на жительство, выданные иностранному гражданину, аннулированы, данный иностранный гражданин обязан выехать из РФ в течение 15 дней.

3. Интернирование – это изоляция иностранного гражданина государства, воюющего с Российской Федерацией.

4. Рeadмиссия – согласие государства на прием обратно на свою территорию своих граждан (а также в некоторых случаях иностранцев, прежде находившихся или проживающих в данном государстве), которые подлежат депортации из другого государства. Иностранный гражданин в этом случае подлежит учету, фотографированию и обязательной государственной дактилоскопической регистрации с последующим помещением полученных сведений в центральный банк данных.

16. Иностранные граждане (лица без гражданства) не вправе быть членами политических партий.

17. Учредителями местной религиозной организации могут быть не менее 10 взрослых граждан Российской Федерации. В то же время в религиозные объединения помимо российских граждан могут входить и иные лица, которые постоянно и на законных основаниях проживают на территории Российской Федерации.

Ответьте на контрольные вопросы

1. Кто является субъектом административного права?
2. Назовите виды субъектов административного права.
3. Соотнесите следующие понятия по объему «субъект административного права», «субъект административного правоотношения» и «субъект административного правонарушения».
4. Что входит в административно-правовой статус физического лица?
5. Укажите виды административно-правового статуса гражданина.
6. Чем отличаются абсолютные и относительные права гражданина?
7. Можно ли считать обязанности гражданина только абсолютными и почему?
8. Укажите отличия в административно-правовом статусе гражданина Российской Федерации и иностранного гражданина.
9. В чем проявляется роль правоохранительных органов в обеспечении административно-правовых статусов физических лиц на территории Российской Федерации?

Решите проверочный тест

ВОПРОС 1. В отличие от граждан РФ иностранные граждане не вправе:

1. обращаться с жалобами в официальные органы
2. участвовать в массовых мероприятиях
3. работать частными детективами
4. трудиться в качестве технического персонала государственного органа.

ВОПРОС 2. Лицо без гражданства в отличие от иностранного гражданина на территории РФ не может:

1. выезжать за пределы РФ
2. обращаться за оказанием медицинской помощи
3. получать социальное пособие
4. находиться под опекой дипломатического представительства.

ВОПРОС 3. К числу источников административного права относится Указ Президента РФ о:

1. принятии в гражданство РФ
2. награждении государственной наградой
3. порядке прохождения военной службы
4. все перечисленное.

ВОПРОС 4. Иностранец (лицо без гражданства), проживающий постоянно и на законных основаниях, имеет:

1. миграционную карту
2. временное разрешение
3. вид на жительство
4. нет верного ответа.

ВОПРОС 5. Режим должного функционирования системы государственного управления в соответствии с законами именуются как:

1. законность в сфере государственного управления
2. дисциплина в сфере государственного управления
3. контроль в сфере государственного управления
4. надзор в сфере государственного управления.

ВОПРОС 6. Документом, удостоверяющим личность гражданина РФ за пределами России, служит:

1. водительское удостоверение
2. паспорт моряка
3. общегражданский паспорт
4. нет верного ответа.

ВОПРОС 7. К субъектам административной опеки относятся лица:

1. условно-досрочно освободившиеся из мест лишения свободы

2. проживающие в пограничных зонах
3. лица, которые в силу своей слабой социальной защищенности нуждаются в специальной помощи государства
4. проживающие на территории с особым административно-правовым режимом.

ВОПРОС 8. Иностранные граждане, постоянно и на законных основаниях в РФ, не вправе:

1. участвовать в местных референдумах
2. избирать в органы местного самоуправления
3. учреждать религиозные объединения на территории РФ
4. нет верного ответа.

ВОПРОС 9. Права граждан в сфере государственного управления, для реализации которых требуется издание акта управления, называются:

1. вспомогательными
2. относительными
3. абсолютными
4. объективными.

ВОПРОС 10. Иностранные граждане могут проходить военную службу по контракту в:

1. Вооруженных Силах РФ
2. органах Федеральной службы безопасности РФ
3. Службе внешней разведки
4. во всех перечисленных.

ВОПРОС 11. Возможность гражданина иметь права и нести обязанности в сфере исполнительной власти называется административной:

1. дееспособностью
2. правоспособностью
3. деликтоспособностью
4. правосубъектностью.

ВОПРОС 12. По общему правилу срок рассмотрения письменного обращения гражданина, поступившего в государственный орган или орган местного самоуправления, составляет:

1. 10 дней
2. 15 дней
3. 30 дней
4. 3 месяца.

ВОПРОС 13. Способность лица своими действиями осуществлять права, исполнять обязанности, предусмотренные административно-правовыми нормами – это:

1. административная правоспособность
2. административная дееспособность
3. административная деликтоспособность
4. административная правосубъектность.

ВОПРОС 14. К индивидуальному административно-правовому статусу относятся права и обязанности:

1. гражданина РФ
2. военнослужащего
3. студента
4. вынужденного переселенца.

ВОПРОС 15. Не превышая режим скорости, водитель тем самым реализует нормы административного права:

1. в форме соблюдения
2. в форме исполнения
3. в форме использования
4. в форме применения.

ВОПРОС 16. Административные правоотношения между гражданином и инспектором называются:

1. вертикальными
2. горизонтальными
3. диагональными
4. второстепенными.

ВОПРОС 17. Права граждан в сфере государственного управления, для реализации которых требуется издание соответствующего правового акта органа исполнительной власти, именуются как:

1. абсолютные
2. относительные
3. вспомогательные
4. субъективные.

ВОПРОС 18. Обращение гражданина, в котором критикуется деятельность субъекта публичной власти, называется:

1. заявлением
2. петицией
3. жалобой
4. предложением.

ВОПРОС 19. К гражданину Российской Федерации не применяется мера административного принуждения в виде:

1. доставления
2. административного задержания
3. административного штрафа
4. административного выдворения за пределы Российской Федерации.

ВОПРОС 20. Иностранец (лицо без гражданства), проживающий постоянно и на законных основаниях, имеет:

1. миграционную карту
2. временное разрешение
3. вид на жительство
4. нет верного ответа.

Тема 4. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СЛУЖАЩИЕ

Вопросы

1. Понятие и виды государственной службы в Российской Федерации.
2. Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы.
3. Порядок прохождения государственной службы.
4. Должности государственной службы.
5. Содержание правового статуса государственного служащего.

Цель: уяснение студентами сущности государственной службы в Российской Федерации, содержания правового статуса государственного служащего и порядок прохождения государственной службы в России.

Вопрос 1. Понятие и виды государственной службы в Российской Федерации.

Служба имеет следующее определение: «1. Работа, занятия служащего, занимаемая где-н. должность. *Поступить на службу. Уволить со службы.* || *тк. ед.* Спец. об исполнении воинских обязанностей. Нести службу. Действительная с.»¹.

Государственная служба является одним из важнейших публичных институтов государства. Лицо, ее осуществляющее, служит государству. До 1990-х годов в законодательстве России не было определения государственной службы. В научной литературе в данное понятие вкладывалось «выполнение служащим государственных организаций (органов, предприятий, учреждений и т.д.) трудовой деятельности, предусмотренной занимаемыми должностями, направленной на осуществление задач и функций государства и оплачиваемой им»².

В современной России важную миссию выполнил Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» (далее – Закон № 119-ФЗ)³. В частности, он впервые закрепил, что государственная служба осуществляется в гос-

¹ Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М.: ООО «Буколика», РОО «РООССА», 2008. С. 980.

² Административное право: Учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2001. С. 199.

³ Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990 (утр. силу).

ударственных органах и только на государственных должностях государственной службы¹, к которым им были отнесены государственные должности категорий «Б» и «В», включенные в Реестр должностей гос. службы. В 2004 году Закон № 119-ФЗ перестал действовать, поскольку в законную силу вступил Федеральный закон 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон о государственной гражданской службе)². Что придало поступательное движение реформированию правового регулирования государственной службы в России.

В настоящее время правовую основу государственной службы составляют: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О системе государственной службы Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.03.2024) (далее – Закон о системе государственной службы), Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.03.2024), Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «О воинской обязанности и военной службе» (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.03.2024) и др.

Долгое время федеральный законодатель проявлял инициативу принять Федеральный закон «О правоохранительной службе», но отказался от этого и внес изменения в систему государственной службы, заменив правоохранительную службу на государственную службу иных видов. Поэтому к числу источников регулирования государственной службы можем также отнести федеральные законы, определяющие сущность, правовой статус и порядок прохождения службы сотрудниками в органах прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, полиции, таможенных органов и др.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»³ под государственной службой Российской Федерации (далее – государственная служба) понимается профессиональная служебная

¹ До принятия этого закона все служащие в государственной организации считались государственными служащими.

² Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.03.2024) // Российская газета. 2004. 31 июля. № 162.

³ Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О системе государственной службы Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.03.2024) // Российская газета. 2003. 31 мая. № 104.

деятельность граждан Российской Федерации (далее – граждане) по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее – федеральные государственные органы);
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее – государственные органы субъектов Российской Федерации);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, органов публичной власти федеральных территорий (далее – лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее – лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации);
- федеральных территорий;
- органов публичной власти федеральных территорий;
- лиц, замещающих в федеральной территории должности, устанавливаемые федеральными законами и указами Президента Российской Федерации, а также уставом федеральной территории для непосредственного исполнения полномочий органов публичной власти федеральной территории.

По ветвям власти, где предусмотрено прохождение государственной службы, данная публичная служба осуществляется в:

- органах законодательной власти (в аппаратах Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, а также в аппаратах органов законодательной власти субъектов РФ);
- органах исполнительной власти;
- органах судебной власти (в аппаратах Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции, конституционных (уставных) судов субъектов РФ и мировых судей);

- иных государственных органах, не входящих в систему трех ветвей власти.

К иным государственным органам, в которых предусмотрена государственная служба, относятся:

- администрация Президента РФ, включающая в свой состав, помимо прочих структурных подразделений, Аппарат Совета Безопасности РФ;
- органы прокуратуры;
- аппарат Центральной избирательной комиссии РФ и аппараты других избирательных комиссий государственного уровня;
- рабочий аппарат Уполномоченного по правам человека в РФ и аппараты уполномоченных по правам человека в субъектах РФ;
- аппарат Счетной палаты РФ и аппараты контрольно-бюджетных органов субъектов РФ, создаваемых органами законодательной власти субъектов РФ;
- судебный департамент при Верховном Суде РФ, в котором проходят государственную службу государственные служащие аппаратов Верховного Суда РФ и других судов общей юрисдикции.

Государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы 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;

Военная служба - вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства;

Государственная служба иных видов – данный термин употребляется после внесения изменения в российское законодательство, регламентирующее государственную службу. Он употребляется вместо правоохранительной службы. Предлагаемый курс содержит необходимую информацию для усвоения студентами положений, охватыва-

ющих вводную часть административного права и правового статуса субъектов административного права.

Государственная служба иных видов законодателем не определена¹. Можем сделать вывод, что она относится к федеральной государственной службе, а ее содержание «есть правоохранительная деятельность». Такой вывод можно сделать из анализа федерального законодательства, регламентирующего деятельность прокуратуры, полиции, уголовно-исполнительной системы, следственных подразделений СК РФ и др.

Вопрос 2. Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы.

В статье 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» раскрываются основные принципы и их содержание, имеющие непосредственное отношение к построению и функционированию системы государственной службы. Рассмотрим их.

- *Принцип федерализма.*

Его значение заключено в том, что он обеспечивает единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

- *Принцип законности.*

Данный принцип закрепляет точное и неуклонное соблюдение и исполнение правовых норм всеми субъектами права. Что в первую очередь имеет отношение к деятельности гос. служащих.

- *Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина.*

В силу обладания высшей юридической силой Конституцией РФ среди действующих нормативно-правовых актов первоочередным для публичных органов и их служащих определён приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, а также обязательность их признания, соблюдения и защиты.

¹ Ст. 7 Закона о системе государственной службы до ее упразднения регламентировала определение правоохранительной службы.

• *Принцип равного доступа граждан к государственной службе.*

Ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации закрепляет положение о том, что «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности». Данное предписание в полной мере относится к поступлению и прохождению данного вида публичной службы. Следовательно, при отборе кандидата необходимо обращать внимание на его профессиональные и моральные качества, при наличии которых субъект служебных отношений будет компетентным при исполнении им служебных обязанностей.

• *Принцип единства правовых и организационных основ государственной службы.*

Предполагает законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы. Анализ действующих законодательных актов о видах государственной службы подтверждает незыблемость и исполнимость данного принципа. Мы можем с уверенностью констатировать о единстве требований к кандидату, поступающему на государственную службу; порядка испытания; этапов прохождения службы, поощрения и дисциплинарной ответственности; наличии аттестации и основания для прекращения государственно-служебно-отношений.

А применительно конкретного вида службы, то она обязательно имеет свои особенности. Например, при поступлении на гражданскую государственную службу при наличии испытания с кандидатом заключают служебный контракт. А с кандидатом в органы внутренних дел на указанный период отношения между гражданином и соответствующим органом регулируются трудовым договором. Кроме того, военная служба помимо общих требований к кандидату на службу предусматривает физическую подготовленность и отсутствие любой судимости, даже если она является погашенной или снятой.

• *Принцип взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы.*

Следует отметить, что положения организации и прохождения в РФ государственной службы и муниципальной службы идентичны. Особенно схожие положения заметны при сравнении гражданской государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Даже дисквалификация как административное наказание подтверждает наш тезис. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 3.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)¹ такое наказание заключается в лишении физических лиц занимать определенное должности. В нашем случае оно распространяется на граждан, занимающих должности государственной гражданской службы и должности муниципальной службы. Как видим, военнослужащие и служащие иных государственных органов под дисквалификацию в случае совершения ими административно-правовых деликтов не подпадают.

• *Принцип открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю.*

Доступность информации о деятельности учреждений, организаций и должностных лиц в сфере государственной службы должна быть доступна для всеобщего ознакомления, обсуждения и контроля за деятельностью указанных субъектов. Данный принцип получил свое закрепление и в других нормативных правовых актах. Так, Закон РФ «О государственной тайне»² в ст. 7 определяет случаи, при которых сведения не подлежат засекречиванию. В частности, это информация о: чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях; о состоянии здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства, а также о состоянии преступности; о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина; о состоянии здоровья высших должностных лиц Российской Федерации; о фактах

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

² Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 08.08.2024) «О государственной тайне» // Российская газета. 1993. 21 сентября. № 182.

нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами и др.

Кроме того, на официальных сайтах публичных органов власти представлена информация о руководстве, структуре, итогах деятельности, об официальных документах, о времени приема и номерах телефонов руководителей и т.п. Контроль со стороны общественности за деятельностью публичных органов обеспечивается законодательством Российской Федерации (Федеральными законами: от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «Об Общественной палате Российской Федерации»; от 10.06.2008 № 76-ФЗ (ред. от 01.04.2025) «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»; от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и др.).

• *Принцип профессионализма и компетентности государственных служащих.*

Характеризуя данный принцип, утверждаем, что государственная служба является профессиональной деятельностью, выполнение которой обеспечивается денежным содержанием (довольствием). В соответствии со ст. 12 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ для замещения должности гражданской службы устанавливаются квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, профессиональному уровню.

Следует заметить, что такие требования разнятся в зависимости от категорий и групп должностей гражданской службы, а также от области и вида профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Так, чтобы кандидату претендовать на замещение должностей гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» высшей и главной групп должностей гражданской службы, он должен иметь диплом, подтверждающий наличие у него высшего образования не ниже уровня специалитета, магистратуры, полученного в образовательном учрежде-

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

нии, имеющим государственную аккредитацию. А для замещения других должностей – высшего образования, начиная с бакалавриата.

• *Принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.*

Отмечаем, что государство, устанавливая правовой статус государственных служащих, обязуется их защищать и соответствующе¹. А.В. Куракин считает, что данный принцип также способствует «предупреждению и пресечению коррупции в системе государственно-служебных отношений»². Как пример обеспечения данного принципа можем привести ст. 19.3 КоАП РФ «Неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, либо сотрудника войск национальной гвардии Российской Федерации».

Можем заметить, что указанный принцип находит отражение во многих законах, регламентирующих определенный вид государственной службы. Суть его сводится к тому, что в законную деятельность служащих государственных органов никто не имеет права вмешиваться, а они исполняют указания и распоряжения своих руководителей, отданных в установленном законом порядке.

Принцип защиты системы государственной службы и профессиональной служебной деятельности государственных служащих от иностранного влияния, предполагающая в том числе запрет на поступление на государственную службу и пребывание на ней иностранных агентов.

Указанный принцип был введен после начала Специальной военной операции в 2022 году. Так, Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ (ред. от 21.04.2025) «О контроле за деятельностью лиц, нахо-

¹ Позднякова Е.В. К вопросу о толковании некоторых принципов государственной службы Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2009. № 4. С. 65-67.

² Куракин А.В. Принципы противодействия коррупции и их реализация в сфере внутренних дел // Полицейская и следственная деятельность. 2015. № 1. С. 70-93.

дящихся под иностранным влиянием»¹ раскрывает термины «иностранный агент» и «иностранное влияние».

В силу ст. 1 данного закона иностранным агентом считается «лицо, получившее поддержку и (или) находящееся под иностранным влиянием в иных формах и осуществляющее деятельность, виды которой установлены статьей 4 настоящего Федерального закона²». При этом в качестве иностранного агента может выступать российское или иностранное юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, общественное объединение без образования юридического лица, иное объединение лиц, а также любое физическое лицо. Уполномоченный орган РФ ведет реестр иностранных агентов.

В соответствии со ст. 2 иностранное влияние – это предоставление иностранным источником лицу поддержки и (или) оказание воздействия на лицо, в том числе путем принуждения, убеждения и (или) иными способами. Под такой поддержкой следует понимать предоставление лицу иностранным источником денежных средств и (или) иного имущества, а также оказание лицу иностранным источником организационно-методической, научно-технической помощи, помощи в иных формах.

Вопрос 3. Порядок прохождения государственной службы.

Прохождение государственной службы – это система юридических фактов, с которыми связано возникновение, изменение и прекращение государственно-служебных отношений.

Перечень юридических фактов прохождения государственной службы представлен в ч. 5 ст. 12 Федерального закона о системе государственной службы. Прохождение государственной службы включает в себя «назначение на должность, присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, аттестацию или квалификационный экзамен, а также другие обстоятельства (события) ...». Авторы единодушны в своем мнении и к прохождению государственной службы относят такие этапы, как: прием на

¹ Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ (ред. от 21.04.2025) «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2022. № 29 (часть II). Ст. 5222.

² Это: политическая деятельность, целенаправленный сбор сведений в области военной, военно-технической деятельности Российской Федерации, распространение предназначенных для неограниченного круга лиц сообщений и материалов и (или) участие в создании таких сообщений и материалов, иные виды деятельности.

службу; аттестацию государственного служащего; перемещение по службе; стимулирование служебной деятельности; ответственность служащего и прекращение службы. Охарактеризуем каждый из них.

Прием на службу.

В соответствии со ст. 12 Закона о системе государственной службы общими требованиями для поступающих на государственную службу по контракту являются: российское гражданство, владение государственным языком Российской Федерации и достижение возраста, установленного федеральным законом о виде государственной службы для прохождения государственной службы данного вида.

В зависимости от вида службы федеральными законами или законами субъектов РФ о таких видах службы могут устанавливаться дополнительные требования к гражданам при их поступлении. Так, для поступающих на службу в органы внутренних дел (далее – ОВД) внимание уделяется также и здоровью кандидатов. В соответствии с ч. 5 ст. 9 Федерального закона о прохождении службы в органах внутренних дел¹ состояние здоровья граждан, поступающих на службу в ОВД, и уже сотрудников ОВД определяется по итогам проведенных военно-врачебной экспертизы и профессионального психологического отбора на службу.

Ст. 14 данного закона предъявляются повышенные требования к поступающим на службу в ОВД на предмет «противоправного» их прошлого. В частности, нельзя принимать на службу в ОВД не только при осуждении кандидата на службу за преступление по приговору суда, вступившему в силу, и при наличии имеющейся, снятой или погашенной судимости. К запретам на поступление можно также отнести такие факты, как: признание подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу; привлечение поступающего на службу к административному наказанию за умышленные административные правонарушения. Последний казус имеет место при условии привлечения виновного к ответственности в судебном порядке, за совершение неоднократных административно-правовых деликтов в течение года, предшествовавшего дню поступления на службу в ОВД. Также необ-

¹ Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.02.2025) // Российская газета. 2011. 07 декабря. № 275.

ходимо оговориться о предельном возрасте и уровне образования применительно к будущей занимаемой им должности и др.

При поступлении на государственную службу может быть предусмотрено испытание для кандидата¹. Его порядок и сроки разнятся, исходя из вида публичной службы. Так, для гражданской государственной службы испытание не всегда обязательно, а его сроки варьируются от 1 месяца до 1 года. В ОВД такой срок устанавливается от 2 до 6 месяцев и считается обязательным. Исключением обязательности испытания для сотрудника ОВД служит ч. 10 ст. 24 Закона о службе в ОВД. В частности, оно не применяется к гражданам, которые: назначаются на должности высшего нач. состава; поступают в образовательные организации высшего образования системы МВД России на очное обучение; назначаются на должность по результатам конкурса.

В соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе»² испытание для поступающих на военную службу составляет три месяца, но только это касается контрактной службы применительно к воинским должностям, подлежащим замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами. Вместе с тем, отмечаем, что существует масса оснований, исключающих применение испытаний при поступлении на военную службу³.

Прием кандидата оформляется приказом руководителя о зачислении на должность и заключением с ним служебного контракта. В соответствии с Законом о государственной гражданской службе сроки его не устанавливаются (бессрочный контракт), или они могут составлять не более 5 лет. В последнем случае он имеет место с учетом категории замещаемой должности гражданской службы или условий прохождения гражданской службы. Например, при замещении должности во временно созданном государственном органе или замещении должности в порядке ротации.

Необходимо заметить, что в федеральном государственном органе, органе публичной власти федеральной территории и органе гос-

¹ Его целью служит проверка кандидата на его соответствие замещаемой должности гражданской службы.

² Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 21.04.2025) «О воинской обязанности и военной службе» // Российская газета. 1998. 02 апреля. № 63-64.

³ К ним относятся: периоды мобилизации, военного положения и военного времени, чрезвычайных обстоятельств, для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности, для участия в операциях, проводимых Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами и др.

ударственной власти субъектов РФ ведутся реестры государственных служащих, которые формируются на основе персональных данных государственных служащих. Такие сведения относятся к сведениям, составляющим государственную тайну, а в иных случаях к сведениям конфиденциального характера¹.

Аттестация государственного служащего.

Согласно словарям под аттестацией принято понимать «1) определение, установление соответствия уровня знаний, квалификации работника занимаемой им должности, месту, на которое он претендует; установление категории оплаты работника в соответствии с его квалификацией; 2) заключение, отзыв о деловых качествах и знаниях работников»².

В соответствии со ст. 48 Закона о государственной гражданской службе аттестация гражданского служащего имеет целью определить его соответствие замещаемой им должности. Такая процедура включает в себя оценку профессиональной служебной деятельности и оценку профессионального уровня гражданского служащего. Очередность аттестации для таких служащих составляет один раз в три года. Но, при этом, аттестация гражданских служащих, замещающих отдельные должности гражданской службы, назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, может проводиться в иные сроки, установленными соответствующими актами. Периодичность аттестации согласно ст. 33 Закона о службе в ОВД для сотрудника ОВД составляет один раз в четыре года.

Для проведения аттестации создается комиссия, которая по результатам аттестации, к примеру, гражданского служащего, может принять одно из следующих решений:

- 1) соответствует замещаемой должности гражданской службы;
- 2) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения ва-

¹ Ч. 2 ст. 17.13 КоАП РФ предусмотрена административно-правовая санкция в виде значительного штрафа к гражданам, должностным лицам, индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам за сбор и передачу сведений в отношении служащих иных видов, осуществленных в нарушение установленного Законом порядка.

² Экономический словарь терминов. URL: https://gufo.me/dict/economics_terms/ (дата обращения: 16.04.2025).

кантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

3) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного получения дополнительного профессионального образования;

4) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

Следует также заметить, что ранее указанного срока (внеочередная) аттестация гражданского служащего может проводиться, когда в органе решается вопрос: 1) о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе; 2) об изменении условий оплаты труда гражданских служащих.

Решения аттестационной комиссии применительно к сотрудникам ОВД в сравнении с аттестацией гражданских служащих расширяются. Так, помимо перечисленных ранее итогов аттестации добавляются:

- о переносе аттестации сотрудника на срок, не превышающий одного года, для устранения недостатков и упущений в служебной деятельности, указанных в отзыве его непосредственного руководителя (начальника);

- о переводе сотрудника на вышестоящую или нижестоящую должность в органах внутренних дел;

- о расторжении с сотрудником контракта и об увольнении его со службы в органах внутренних дел;

б) о заключении с сотрудником нового контракта в соответствии с частью 3 статьи 88 настоящего Федерального закона¹.

После проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа.

Для государственной службы данный факт играет важную роль, поскольку аттестация государственного служащего определяет его соответствие занимаемой должности и возможность исполнять им свои должностные обязанности дальше.

¹ В этом случае речь идет о сотруднике ОВД, достигшем предельного возраста пребывания на службе в ОВД. При положительном решении с ним могут в течение пяти лет после достижения предельного возраста пребывания на службе заключать новые контракты, но не менее чем на один год.

Перемещение по службе

Данный этап представляет собой изменение административно-правового статуса государственного служащего, что связано с продвижением его по «карьерной лестнице». В нашем случае речь ведется о занятии им другой должности – вышестоящей (перемещение по вертикали), равнозначной (например, в порядке ротации) или нижестоящей (например, по семейным обстоятельствам) должности. Для более яркого представления обратимся к положениям Закона о службе в ОВД.

Так, ст. 30 «Перевод сотрудника органов внутренних дел» указывает четкие различия между данными перемещениями. При переводе сотрудника на вышестоящую должность для нее предусмотрено более высокое специальное звание, чем специальное звание по прежней должности, а при равенстве специальных званий – более высокий должностной оклад. Данное состояние характерно и для перевода на нижестоящую должность, только уже по должности предусмотрено более низкое специальное звание, а при их равенстве – более низкий должностной оклад. Следует заметить, что при переводе на равнозначную или нижестоящую должности в ОВД могут совпадать основания: по состоянию здоровья; по личным или семейным обстоятельствам; в связи с сокращением замещаемой сотрудником должности; в связи с прекращением срочного контракта; в связи с прекращением необходимого для выполнения служебных обязанностей допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну и др.

При этом, при необходимости замещения другой должности в интересах службы либо в порядке ротации допускается перевод на равнозначную должность. Если сотрудник откажется от такого перевода, то допускается его понижение в должности. Перевод на равнозначную должность в ОВД допускается, если должность руководителя территориального ОВД занималась в течение 6 лет, а такое решение оформляется соответствующим актом и доводится под расписку переводимому сотруднику.

Стимулирование служебной деятельности

В целях привлекательности поступления на государственную службу и ее прохождения государство, как наниматель служащего, прибегает к выработке и принятию нормативно-правовых актов, в ко-

торых это все оговаривается. Стимул, согласно толковому словарю Д.Н. Ушакова, есть «причина, побуждающая к деятельности, создающая благоприятные условия для развития чего-либо»¹.

Принято к таковым относить мероприятия разъяснительного, воспитательного, мотивационного и иного характера.

Внимательным образом мотивацию и стимулирование государственных гражданских служащих в практической плоскости рассмотрела Т.Н. Родюкова. Проанализировав и обобщив исследовательские результаты многих авторов, она назвала следующие негативные моменты поступления на службу: коррупцию, бюрократию, низкую зарплату и высокий уровень стресса. Вместе с тем, на таком неблагоприятном фоне данный автор смогла выделить после обобщения результатов опроса респондентов и положительные аспекты, связанные с поступлением на гражданскую службу. К ним, в частности, она отнесла: стабильность и постоянство, возможность карьерного роста, премии, возможность работать с влиятельными людьми и др.² В представленной работе были распределены мотивы по местам в порядке их убывания: материальные, карьерный рост, престиж и возможность приносить пользу обществу.

Продолжая развивать данную проблему и находить пути ее решения, необходимо уделить внимание методам стимулирования. К.О. Магомедов к ним относит «денежное содержание, социальные гарантии, благоприятные условия труда и психологического климата, морально-психологическое стимулирование³ и зачисление в кадровый резерв»⁴.

Стоит отметить, что стимулирование выполняет функции мотивации (побудителя) на совершение определенных действий. Поощрение выступает своего рода положительной санкцией за добросовестное исполнение служебных (трудовых) обязанностей, своего рода постфактум.

¹ Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. С. 1018.

² Родюкова Т.Н. Проблемы мотивации и стимулирования на государственной гражданской службе // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2023. № 2. С. 46-50.

³ К ним можем отнести награждение служащих государственными наградами (Указ Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 (ред. от 10.05.2024) «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» // Российская газета. 2010. 15 сентября. № 207), ведомственными поощрениями и др.

⁴ Магомедов К.О. Социологический анализ проблемы мотивации труда гражданских служащих // Государственная служба. 2013. № 1. С. 32.

Законодательством о виде государственной службе также предусмотрены поощрения. Например, в Законе о государственной гражданской службе статьей 55 к таковым относятся:

- «1) объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;
- 2) награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;
- 3) иные виды поощрения и награждения государственного органа;
- 4) выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;
- 5) поощрение Правительства Российской Федерации;
- 6) поощрение Президента Российской Федерации;
- 7) награждение государственными наградами Российской Федерации».

Высшей формой поощрения граждан Российской Федерации, в том числе и государственных служащих, за заслуги «в области государственного строительства, экономики, в укреплении законности, охране здоровья и жизни, защите прав и свобод граждан, за значительный вклад в дело защиты Отечества и обеспечение безопасности государства, социально-экономическое и технологическое развитие Российской Федерации, развитие культуры, искусства, науки, просвещения, физической культуры и спорта, духовно-нравственное и гражданско-патриотическое воспитание детей и молодежи, за активную благотворительную деятельность и иные заслуги перед государством» служат государственные награды. Положение о государственных наградах РФ утверждено указом главы российского государства¹.

Поскольку государственная гражданская служба по территории распространения делится на федеральную и субъектов РФ, то не стоит забывать и о полномочиях регионов по данному вопросу. Так, п. 1¹ ст. 55 анализируемого нами правового акта о данном виде службы «законами субъекта Российской Федерации в целях поощрения и

¹ Указ Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 (ред. от 10.05.2024) «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации» (вместе с "Положением о государственных наградах Российской Федерации", "Статутами орденов Российской Федерации, положениями о знаке отличия ордена Святого Георгия - Георгиевском Кресте, медалях Российской Федерации, знаке отличия "За безупречную службу", почетных званиях Российской Федерации, описаниями названных государственных наград Российской Федерации и нагрудных знаков к почетным званиям Российской Федерации")» // Российская газета. 2010. 15 сентября. № 207.

награждения гражданских служащих субъекта Российской Федерации за безупречную и эффективную гражданскую службу может предусматриваться поощрение высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, а также награждение наградами субъекта Российской Федерации»

Ответственность служащего

Рассматривая данный элемент применительно к прохождению государственной службы, можно констатировать о вариативности видов юридической ответственности государственного служащего как особенного субъекта публично-правовых отношений. Юридическая ответственность в совокупности с мерами поощрения призваны обеспечить служебную дисциплину данного субъекта отношений. По нашему убеждению, на государственного служащего в полной мере распространяются меры дисциплинарной, материальной, административной и уголовной ответственности. Относительно гражданско-правовой ответственности имеются замечания, поскольку государство относительно своего служащего является нанимателем, то и компенсацию причиненного вреда со стороны служащего берет на себя государство¹.

В качестве примера мер дисциплинарной ответственности (дисциплинарных взысканий) возьмем ст. 33 Дисциплинарного устава ОВД РФ²: в которой в качестве таковых установлены: а) замечание; б) выговор; в) строгий выговор; г) предупреждение о неполном служебном соответствии; д) перевод на нижестоящую должность в органах внутренних дел; е) увольнение со службы в органах внутренних дел. Для обучающихся в образовательных организациях системы МВД России, помимо перечисленных санкций, также могут назначаться: наряд вне очереди, лишение очередного увольнения и отчисление из образовательной организации.

Материальная ответственность наступает для государственных служащих в случае причинения ими виновного ущерба и при испол-

¹ В соответствии со ст. 1069 вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, подлежит возмещению за счет казны РФ, субъекта РФ или казны муниципального образования: См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 13.12.2024) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

² Указ Президента РФ от 14.10.2012 № 1377 (ред. от 22.12.2021) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2012. № 43. Ст. 5808.

нении служебных обязанностей. Согласно пп. 2 и 3 ст. 3 Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих»¹ материальная ответственность военнослужащих не допускается, если: ущерб был причинен не при исполнении обязанностей военной службы (гражданско-правовая ответственность) и военнослужащий исполнял обязательный для него приказ. Военнослужащий не подлежит материальной ответственности также при наличии иных правомерных действий (правомерного бездействия) с его стороны. Такими, к примеру, признаются совершенные действия в состоянии необходимой обороны, при задержании лица, совершившего преступление или административное правонарушение и т.п.

Административная ответственность для всех устанавливается федеральным законом (Кодексом РФ об административных правонарушениях) или законами субъектов РФ об административных правонарушениях. Статус государственных служащих в качестве субъектов данных деликтов специфичен. Они могут выступать в качестве специальных (должностных лиц) или особых субъектов. Применительно к последней категории субъектов административного права они, по общему правилу, вместо административной несут дисциплинарную ответственность². И только за такие правонарушения, как: посягающие на избирательные права граждан, правила дорожного движения, общественные отношения в области финансов, налогов, сборов ..., правила в сфере таможенного дела и др., для таких государственных служащих административная ответственность наступает на общих основаниях. Вместе с тем, к ним нельзя применить административный арест, обязательные работы, а к военнослужащим по призыву также и административный штраф.

Уголовная ответственность для государственных служащих предусмотрена за преступления, в которых они выступают как должностные лица или государственные служащие, не имеющие статуса должностного лица. В Уголовном кодексе Российской Федерации (далее – УК РФ) предусмотрена глава 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» (должностные преступления).

¹ Федеральный закон от 12.07.1999 № 161-ФЗ (ред. от 23.11.2024) «О материальной ответственности военнослужащих» // Российская газета. 1999. 21 июля. № 139.

² В соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ данные правила привлечения к административной или дисциплинарной ответственности нашли своим адресатом государственных служащих, которые не проходят гражданской службы.

Преступления военнослужащих в виду их специфического правового положения объединены главой 33 «Преступления против военной службы». Кроме того, в качестве квалифицирующих признаков составов преступлений выделяется совершение общественно опасного деяния с использованием служебного положения. Анализ уголовно-правовых санкций указанных преступлений демонстрирует, что в отношении гос. служащих устанавливаются повышенные виды и меры уголовных наказаний в сравнении с гражданами.

Прекращение службы

В соответствии с п. 6 ст. 12 Закона о системе государственной службы основания прекращения государственной службы устанавливаются настоящим Федеральным законом, федеральными законами о видах государственной службы. При их наличии государственный служащий утрачивает свой правовой статус. Рассмотрим отдельные аспекты окончания государственно-служебных отношений, исходя из их видов.

Так, ст. 33 Закона о государственной гражданской службе дает исчерпывающий перечень общих оснований для прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы. К ним, в частности, относятся:

- соглашение сторон служебного контракта;
- истечение срока действия срочного служебного контракта;
- расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего;
- расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя;
- перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия на государственную службу иного вида;
- отказ гражданского служащего от продолжения государственно-служебных отношений по замещаемой им должности гражданской службы или от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением условий профессиональной служебной деятельности, влекущим изменение условий служебного контракта и др.

Кроме того, следует заметить, что в отличие от трудовой деятельности государственная гражданская служба оканчивается в силу

прекращения гражданства Российской Федерации или наличия гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина на территории иностранного государства. Также не стоит забывать, что при поступлении на государственную службу и при ее прохождении государство для служащих устанавливает ограничения и запреты. Поэтому несоблюдение ограничений, невыполнение обязательств и нарушение запретов приводят к прекращению служебных отношений.

Необходимо отметить, что для всех видов государственной службы предусмотрено такое основание для увольнения, как утрата доверия. Например, ст. 82¹ Закона о службе в ОВД РФ не только указывает ее среди оснований для увольнения¹, но и раскрывает фактические данные, наличие которых дает основание руководителю принять такое решение. В частности, это могут быть случаи (за исключением тех, которые установлены законодательством), когда сотрудник ОВД:

1) не принимает мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

2) не представляет сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и таких же данных своей семьи, а также представляет заведомо неполные либо заведомо недостоверные сведения об этом;

3) участвует на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации;

4) осуществляет предпринимательскую деятельность и др.

Авторы посвящают свои работы установлению критериев и показателей эффективности и результативности государственных служащих², разрабатывая признаки безупречности и эффективности государственной службы.

Вопрос 4. Должности государственной службы.

Должность, согласно толковому словарю, учрежденная в установленном порядке первичная структурная (организационная) едини-

¹ Ст. 80 Закона о службе в ОВД РФ закрепляет два вида прекращения службы сотрудника ОВД: увольнение; гибель, признание в установленном порядке безвестно отсутствующим и (или) объявление его умершим.

² Титова Е.А. Безупречная и эффективная гражданская служба: от модели заслуги к этико-профессиональному стандарту // Административное право и процесс. 2021. № 1. С. 84-88.

ца, отражающая содержание и объем полномочий занимающего ее лица.

Государственная должность – должность в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, в иных государственных органах, с установленным кругом обязанностей по обеспечению и исполнению полномочий данного государственного органа, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Следует различать государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ и государственные должности государственной службы. Лица, замещающие должности, указанные последними из данного перечисления, относятся к государственным служащим. Что касается государственных должностей без словосочетания государственной службы, то лица, замещающие их, к государственным служащим не относятся (Президент РФ, сенатор, депутат, судья, член Правительства РФ и др.). Знание данного аспекта, к примеру, поможет квалифицировать преступление, предусмотренное ст. 290 УК РФ «Получение взятки». Если по ч. 1 данной уголовно-правовой нормы речь идет о должностных лицах без дополнительных к ним признаков, то в ч. 4 субъектом получения взятки становится «лицо, занимающее государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления»¹.

Должности государственной службы имеют критерии для их классификации.

Так, исходя из категорий, должности государственной гражданской службы можно разделить на следующие виды:

Руководители – должности руководителей (их заместителей) органов, подразделений, замещаемые на определенный срок или без ограничения срока.

Помощники (советники) – для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям в реализации их полномочий².

¹ Ст. 290 Уголовного кодекса РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

² Помощники (советники) осуществляют свои полномочия в сроки, предусмотренные для замещения должностей руководителей, которым оказывается содействие.

Специалисты – для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций.

Обеспечивающие специалисты – в целях организационного, информационного, документационного, финансово-экономического и иного обеспечения деятельности государственных органов.

Другим критерием классификации должностей государственной службы выступает группа должностей.

Выделяются следующие группы должностей государственной службы¹:

- высшие должности (действительный государственный советник РФ).
- главные должности (государственный советник РФ).
- ведущие должности (советник РФ).
- старшие должности (референт государственной службы).
- младшие должности (секретарь государственной службы).

По масштабу деятельности должности государственной службы можно разделить на федеральные и субъектов РФ. К федеральным мы относим должности государственной службы в федеральных государственных органах (должности федеральной государственной гражданской службы, воинские должности, должности федеральной государственной службы иных видов), на уровне регионов речь идет о должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 9 Закона о системе государственной службы реестр должностей федеральной государственной службы образуют: перечни должностей федеральной государственной гражданской службы; перечни типовых воинских должностей; перечни типовых должностей федеральной государственной службы иных видов².

Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Вопрос 5. Содержание правового статуса государственного служащего.

Государственный служащий - гражданин РФ, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государ-

¹ Присвоение классного чина 1, 2 и 3 класса зависит от группы должностей государственной службы.

² Перечни должностей федеральной государственной службы утверждаются Президентом РФ.

ственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств соответствующего государственного бюджета.

В то же время в РФ предусмотрена возможность в соответствии с федеральным законом поступления иностранных граждан на военную службу по контракту. В этом случае они вправе замещать должности рядового и сержантского состава, как правило, в Вооруженных Силах Российской Федерации. Иностранные граждане не подлежат призыву на военную службу, и они не проходят альтернативной гражданской службы.

Денежное содержание государственного служащего отличается от заработной платы работника и включает в себя:

- должностной оклад;
- классный чин (специальное или воинское звание);
- надбавки за: выслугу лет; за особые условия службы; за работу с секретными документами;
- премии;
- систему денежного вознаграждения;
- материальную помощь и др.

Классификация государственных служащих

- по масштабу деятельности (принцип федеративного устройства государства) – федеральные служащие (гражданские, военнослужащие, служащие иных государственных органов) и служащие субъектов РФ (только гражданские служащие);
- по особенностям государственной службы (милитаризованные (имеют право на ношение и применение огнестрельного оружия) и гражданские (такого права не имеют);
- исходя из системы государственной службы РФ (гражданские, военнослужащие, служащие иных видов государственной службы);
- по принципу разделения государственной власти на ветви (государственные служащие органов законодательной, судебной, и исполнительной власти¹);
- по объему должностных полномочий (служащие, обладающие статусом должностного лица¹, и служащие, не имеющие такого правового положения);

¹ В органах законодательно и судебной власти должности государственной службы характерны для аппаратов, обеспечивающих деятельность депутатов, судей.

- в зависимости от требований, предъявляемых к уровню образования и профессиональной подготовки (группы должностей);
- в зависимости от квалификационных разрядов (званий, рангов, чинов);
- в зависимости от того, приносит служащий присягу или нет и т.п.

Можно также разделить государственных служащих от уровня системы соответствующего органа государства. Например, обычно система отдельно взятого федерального органа исполнительной власти включает в себя центральный аппарат, территориальные органы (могут состоять из нескольких звеньев: на уровне федерального округа, региональные и районного уровня), подведомственные предприятия или учреждения.

Немаловажное значение имеет определение структуры правового статуса государственного служащего и особенностей его элементов. В отличие от статуса гражданина статус служащего законодательно определен. Основным элементом административно-правового статуса государственного служащего выступают государственно-властные полномочия.

Рассмотрим составляющие правового статуса данного властного субъекта. Первоначально ст. 10 Закона о системе государственной службы в п. 4 закреплено, что правовое положение (статус) государственного служащего, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

Более подробно представлены элементы правового статуса гражданского служащего. Так, данному вопросу посвящена глава 3 Закона о государственной гражданской службе. Статьи указанной главы определяют его: основные права, основные обязанности, ограничения и запреты по службе, требования к служебному поведению, урегулирование конфликта интересов, представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера самого служащего и членов его семьи, представление сведений о расхо-

¹ В качестве должностных лиц выступают государственные служащие, на которых возложены функции: представителей власти, организационно-распорядительные (по управлению публичным органом) и административно-хозяйственные (управление имуществом, финансами и т.п.).

дах служащего и членов его семьи¹, представление сведений о размещении информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», представление анкеты.

Остановимся на правах, обязанностях, ограничениях и запретах, предусмотренных для государственных гражданских служащих.

Права и обязанности государственных служащих можем классифицировать как основные, так и специальные. Основные (общие) права и обязанности распространяются одинаково на каждого служащего. Например, согласно ст. 13 Закона о государственной гражданской службе к основным правам относит обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста; отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков; оплату труда и другие выплаты в соответствии с настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и со служебным контрактом и т.п.

К обязанностям служащего отнесены: соблюдение Конституции РФ, российских законов и подзаконных актов, региональных законодательства и подзаконных актов, их обеспечение и исполнение; неуклонное исполнение должностных обязанностей; исполнение правовых поручений соответствующих руководителей; соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций и т.п. К специальным правам и обязанностям, по нашему мнению, следует отнести те, которые закрепляют полномочия служащих конкретных видов государственной службы: полиции, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, военной службы и др.

¹ Такие сведения обязаны представлять гос. служащие, замещающие должности федеральной государственной гражданской службы; военной службы и федеральной государственной службы иных видов; федеральной государственной службы и иные, замещение которых связано с коррупционными рисками.

Для государственного служащего устанавливаются ограничения и запреты. Их отличия в том, что ограничения учитываются при поступлении на службу (наличие гражданства другого государства, признание судом недееспособным, наличие заболевания, при наличии которого нельзя поступать на службу и др.). Запреты возникают у гражданина с момента поступления его на государственную службу (нельзя заниматься предпринимательством, разглашать тайну, ставшую ему известной при исполнении обязанностей, использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума и др.).

Ответьте на контрольные вопросы

1. Что понимается под государственной службой;
2. Чем отличается государственная служба от трудовой деятельности?
3. Приведите классификацию государственной службы.
4. Назовите принципы организации государственной службы в Российской Федерации и раскройте их.
5. Что понимается под государственной должностью государственной службы?
6. Назовите виды государственных должностей.
7. Дайте определение административно-правового статуса государственного служащего и назовите его элементы.
8. Чем аттестация государственного служащего отличается от испытания при поступлении на службу?
9. Что понимается под прохождением государственной службы?
10. Назовите основные этапы прохождения государственной службы и дайте характеристику каждого из них.

Решите проверочный тест

ВОПРОС 1. В систему государственной службы РФ не входит:

1. гражданская служба
2. муниципальная служба
3. военная служба
4. служба иных видов.

ВОПРОС 2. Лицами, замещающими должности государственной гражданской службы, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами возложенных на них задач и функций, являются:

1. руководители
2. помощники (советники)
3. специалисты
4. обеспечивающие специалисты.

ВОПРОС 3. Аттестация государственного гражданского служащего проводится:

1. ежегодно
2. один раз в два года
3. один раз в три года
4. один раз в четыре года.

ВОПРОС 4. Должности, учреждаемые для организационного, информационного и иного обеспечения деятельности государственных органов, относятся к категории:

1. руководители
2. помощники (советники)
3. специалисты
4. обеспечивающие специалисты.

ВОПРОС 5. Военная служба не осуществляется в:

1. Вооруженных Силах РФ
2. органах внутренних дел РФ
3. органах Службы внешней разведки
4. нет верного ответа.

ВОПРОС 6. Государственными служащими являются:

1. служащие государственных предприятий
2. служащие государственных органов
3. судьи
4. все перечисленные.

ВОПРОС 7. К категории должностей государственной гражданской службы относятся:

1. руководители

2. высшие
3. должностные лица
4. все перечисленные.

ВОПРОС 8. Государственным служащим может быть:

1. только гражданин РФ
2. во всех случаях гражданин РФ, иностранный гражданин
3. гражданин РФ, а иностранный гражданин на должности рядового или сержантского состава Вооруженных Сил РФ
4. гражданин РФ, в т.ч. имеющий гражданство другого государства.

ВОПРОС 9. На время испытательного срока с кандидатом, поступающим на службу в органы внутренних дел Российской Федерации заключается:

1. служебный контракт
2. срочный трудовой договор
3. служебный контракт на время испытательного срока
4. нет правильного ответа.

ВОПРОС 10. Документ, на основе положений которого можно сделать вывод, что та или иная должность относится к категории должностей государственной службы, называется:

1. должностной инструкцией
2. личным делом
3. реестром
4. положением о государственном органе или его структурном подразделении.

ВОПРОС 11. Испытание при поступлении на государственную гражданскую службу может устанавливаться, по общему правилу, в пределах:

1. от 1 месяца до 6 месяцев
2. от 1 месяца до 9 месяцев
3. от 1 месяца до одного года
4. от одного года до пяти лет.

ВОПРОС 12. Предельный возраст пребывания гражданина на государственной гражданской службе устанавливается:

1. для мужчин – 60 лет, для женщин – 55 лет
2. для мужчин – 65 лет, для женщин – 60 лет
3. 65 лет независимо от пола
4. 60 лет независимо от пола.

ВОПРОС 13. Издание приказа о назначении государственного служащего на должность – это:

1. Внешняя правовая форма государственного управления правоприменительного характера
2. Внутренняя правовая форма государственного управления правоприменительного характера
3. Внешняя правовая форма государственного управления правотворческого характера
4. Внутренняя правовая форма государственного управления правотворческого характера.

ВОПРОС 14. Срочный служебный контракт для гражданского служащего устанавливается от 1 года до:

1. двух лет
2. трех лет
3. четырех лет
4. пяти лет.

ВОПРОС 15. Иностранцы вправе проходить военную службу в:

1. Вооруженных Силах РФ
2. органах Федеральной службы безопасности РФ
3. органах Службы внешней разведки
4. всех перечисленных структурах.

ВОПРОС 16. Нанимателем государственного служащего является:

1. Российская Федерация, субъект РФ
2. руководитель государственного органа
3. работодатель
4. все перечисленные.

ВОПРОС 17. В систему государственной службы РФ не входит:

1. гражданская служба
2. военная служба
3. правоохранительная служба
4. нет правильного ответа.

ВОПРОС 18. К группам должностей гражданской службы не относится:

1. главные
2. высшие
3. младшие
4. низшие.

ВОПРОС 19. Периодичность, с которой гражданские служащие проходят повышение квалификации:

1. не реже одного раза в три года
2. не реже одного раза в два года
3. не реже одного раза в пять лет
4. на усмотрение руководителя государственного органа.

ВОПРОС 20. Должности государственной гражданской службы подразделяются на столько групп:

1. 6
2. 5
3. 4
4. 3

Тема 5. ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ПРЕДПРИЯТИЯ И УЧРЕЖДЕНИЯ

Вопросы

- 1. Понятие органов исполнительной власти и их правовой статус.**
- 2. Виды органов исполнительной власти.**
- 3. Органы местного самоуправления.**
- 4. Предприятия и учреждения.**

Цель: уяснение студентами особенностей правового статуса коллективных субъектов административного права, в т.ч. органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также предприятий и учреждений.

Вопрос 1. Понятие органов исполнительной власти и их правовой статус.

Конституция РФ 1993 г. установила, что государственная власть в стране осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ). До этого события данный вопрос решался по-иному. На различных уровнях государственной организации наравне с другими видами государственной деятельности была построена и соответствующим образом функционировала система органов государственного управления. Она полностью соответствовала одному из ведущих проявлений государственной власти, а именно – государственно-управленческой или исполнительно-распорядительной деятельности, осуществляемой наряду с функционированием органов государственной власти, органов правосудия и прокуратуры.

Соответственно органы государственного управления в центре и на местах являлись основными субъектами административного права или же носителями административной правосубъектности. Иначе говоря, государственное управление как самостоятельный вид деятельности государства по реализации своих задач и функций имело специального, конституционно закреплённого субъекта.

Основной закон нашего государства в декабре 1993 г. вместо термина «государственное управление» ввел в оборот понятие «исполнительная власть». И теперь конституционные нормы содержат

ряд общих положений, из содержания которых можно получить известное представление, как о самой исполнительной власти, так и о реализующих её органах.

Так, ст. 77 Конституции РФ говорит о том, что в пределах ведения Российской Федерации и субъектов Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ. Так, впервые появляется конституционное упоминание об органах исполнительной власти.

Что касается, например, республик, входящих в состав РФ, то они самостоятельно устанавливают систему республиканских органов власти (п. е) ст. 63 Конституции Республики Бурятия (далее РБ), включающую и исполнительные органы государственной власти Бурятии. В соответствии со ст. 92 Конституции РБ Правительство Республики Бурятия является постоянно действующим высшим исполнительным органом государственной власти Республики, а его возглавляет Глава РБ.

В ст. 99 Конституции Республики Татарстан записано, что Кабинет Министров Республики - Правительство является высшим постоянно действующим органом исполнительной власти Республики. В некоторых случаях данные позиции конкретизируются. В уставах краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов таким же образом закрепляются соответствующие звенья системы исполнительных органов.

Устав Владимирской области¹ в п. б) ч. 2 ст. 3 в качестве высшего исполнительного органа устанавливает Правительство области, которое возглавляет Губернатор.

Действующее законодательство, опирающееся на Конституцию РФ, не отказывается от выработанных административно-правовой теорией и практикой понятий, необходимых для характеристики того вида государственной деятельности, которая в наши дни предназначена для осуществления в различных сферах исполнительной власти.

В силу этого, говоря об органах исполнительной власти, мы подразумеваем (несмотря на их новое название) органы государства, осуществляющие от его имени государственно-управленческую дея-

¹ Закон Владимирской области от 14.08.2001 № 62-ОЗ (ред. от 04.08.2023) «Устав (Основной Закон) Владимирской области» (принят постановлением ЗС Владимирской области от 14.08.2001 № 285) // Владимирские ведомости. 2001. 23 августа. № 152-153.

тельность. Значит, есть все необходимые основания для того, чтобы не забывать о том, что они являются органами государственного управления. В то же время возможно использование и такого собирательного термина, как исполнительные органы для обозначения всех субъектов государственно-управленческой деятельности.

При этом, однако, следует учитывать, что исполнительными по своей сути являются вообще все органы, осуществляющие управленческие функции и за пределами государственно-управленческой деятельности, т.е. действующие в системе местного самоуправления, в управлении внутренней жизнью государственных предприятий и учреждений, а также общественных объединений. Естественно, что в подобных случаях имеют место соответствующие особенности.

Таким образом, итоговые позиции, относящиеся к выяснению понятия и признаков органов исполнительной власти (исполнительных органов), выражаются в следующем.

1. По точному конституционному смыслу к органам исполнительной власти относятся лишь те элементы государственного аппарата, которые сопутствуют органам законодательной (представительной) власти в системе разделения властей. В то же время Конституция РФ не содержит нормы, по содержанию которых можно было бы судить о том, какие именно государственные органы являются субъектами исполнительной власти. По ст. 10 Конституции РФ исполнительную власть в стране осуществляет только Правительство РФ, что не делает выводов об отсутствии иных органов исполнительной власти. Правительство РФ является высшим органом указанной ветви власти, возглавляя иные исполнительные структуры.

Нельзя не учитывать отсутствие федерального закона об исполнительной власти и её организации, что пока приводит к тому, что лишь на федеральном уровне определяется система и структура органов исполнительной власти. Что же касается дальнейших уровней государственно-управленческой деятельности, то их организационные формы на первый взгляд отличаются крайним разнообразием и отсутствием должной упорядоченности. Это даёт основания рассматривать в их качестве любые организационно-правовые формы проявления государственно-управленческой деятельности.

Однако внесенные поправки в Конституцию РФ¹ и принятие Федерального закона 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»² ограничили самостоятельность в выборе организационно-правовых форм исполнительных органов государственной власти и названии руководителей субъектов РФ. Так, высшим исполнительным органом сейчас является правительство региона, которое возглавляет высшее должностное лицо субъекта РФ (глава для республики, в других субъектах губернатор) или иное лицо. При этом с учетом национальных особенностей в республиканских конституциях наравне с главой применяется и иной термин. Например, в Республике Татарстан руководителем считается Раис, главой в Чеченской Республике - Мехк-Да³.

2. Исполнительные органы представляют собой составную часть государственного аппарата с особыми функциями, суть которых проявляется в практической реализации задач и функций исполнительной власти в процессе управления в сферах экономической, социально-культурной и административно-политической жизни. Соответственно по своему назначению эти органы осуществляют повседневную деятельность исполнительного и распорядительного характера.

3. Органы исполнительной власти являются носителями определённого объёма государственно-властных (юридически-властных) полномочий. Эти полномочия выражаются, прежде всего, в издании исполнительными органами правовых актов в пределах своей управленческой компетенции и в обеспечении их исполнения имеющимися в их распоряжении организационными и юридическими средствами (включая средства административного, т.е. внесудебного, принуждения). Наличие определённого объёма юридически-властных полномочий, выражаемых вовне, т.е. за пределами данного органа, – наиболее существенный элемент компетенции органов исполнительной власти.

Издаваемые исполнительными органами правовые акты не подменяют собой акты законодательных и судебных органов государственной власти. С одной стороны, они подзаконны, ибо предназна-

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

² Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2024) // Российская газета. 2021. 27 декабря. № 294.

³ URL: <https://chechnya.gov.ru/respublika/simvolika/konstitutsiya-chechenskoj-respubliki/glava-4-glava-chechenskoj-respubliki/> (дата обращения: 30.01.2024).

чены для исполнения требований, содержащихся в законах. С другой стороны, правовые акты исполнительных органов отличаются от актов судебных органов, имеющих преимущественно негативно-юрисдикционный характер, и не выражают присущие судебным органам функции и полномочия правосудия.

4. Исполнительные органы представляют собой разновидность государственных организаций, в системе которых действуют государственные учреждения и предприятия. Но последние не являются носителями государственно-властных полномочий, не выполняют функций по реализации исполнительной власти, поскольку представляют собой не органы государства, а организованные трудовые коллективы, основным назначением которых является создание материальных ценностей (например, завод, фабрика, шахта), оказание тех или иных материальных услуг, наконец, осуществление социальных функций (например, больница, школа, учреждение культуры и т.п.) и управленческих функций.

Сейчас предполагается ещё более чётко разграничить функции собственно управления и функции оказания государственных услуг, которыми должны заниматься не органы исполнительной власти, а государственные учреждения. Данная позиция наглядно свидетельствует о том, что в отличие от органов исполнительной власти подобные образования непосредственно от имени государства не выступают, что и лишает их возможности юридически властвовать вовне.

На существующих сейчас государственных предприятиях и в государственных учреждениях так же в определённом объёме функционируют те или иные управленческие звенья (администрация завода), чья компетенция реализуется в целях «самоорганизации», т.е. в интересах нормальной работы предприятия, учреждения. Именно в этих границах такие управленческие звенья обладают ограниченными юридически-властными возможностями (например, ректор ВУЗа).

Следует учитывать, что в стране действует множество общественных объединений, имеющих собственные исполнительные органы, выражающие интересы и волю членов таких организаций. Их чисто внутриорганизационные полномочия выводят их из числа органов исполнительной власти в их государственно-правовом понимании.

5. Исполнительные органы также представляют собой определённые трудовые коллективы, формируемые государством в соответствии с их целевым назначением на базе определённой организацион-

ной структуры. Имеется в виду внутреннее построение органа, предполагающее наличие совокупности структурных организационных элементов (департаментов, управлений, отделов) и государственных должностей (штаты), распределение между ними обязанностей и ответственности, определение полномочий каждого работника (служащего), занимающего соответствующую государственную должность государственной службы. Именно государственные служащие составляют сердцевину штатной характеристики органов исполнительной власти (исполнительных органов власти).

6. Органы исполнительной власти обладают оперативной самостоятельностью, границы которой устанавливаются закреплённой за ними компетенцией. Последняя определяет основы правового положения данного органа либо в нормах Конституции РФ (например, Правительства РФ), либо в нормах конституций (уставов) субъектов РФ, либо в нормах федерального и регионального законодательства, либо, наконец, в нормах индивидуальных положений о них, утверждаемых в установленном порядке. Компетенция исполнительного органа выражает его задачи, функции, полномочия и ответственность.

В рамках компетенции исполнительные органы совершают юридически значимые действия, выражающие их административную право- и дееспособность. В этом смысле наиболее показательны различные варианты нормотворческой, правоисполнительной и правоохранительной деятельности.

Принято компетенцию любого органа государственной власти (включая и орган исполнительной власти) определять как сложное организационно-юридическое понятие, включающее в себя четыре основных элемента: цели и задачи деятельности; функции органа; полномочия (правомочия), которые делятся на права и обязанности; организационные и правовые формы и методы деятельности¹. Данные составляющие компетенцию исполнительного органа закрепляются в положении о нем.

7. Характеризуя исполнительные органы в целом, необходимо учитывать, что практически от их имени действуют и, соответственно, представляют их в конкретных управленческих отношениях должностные лица, сами по себе, естественно, исполнительными органами не являющиеся.

¹ Конин Н.М. Административное право России: учеб. 2 изд. перераб. и доп. М.: Проспект, 2010. С. 73.

8. Каждый орган исполнительной власти имеет определённый для него действующим законодательством территориальный масштаб деятельности, учитывающий особенности федеративного устройства РФ. Поэтому можем говорить о федеральных органах исполнительной власти (центральном аппарате и территориальных органах) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

9. Образование, организация и ликвидация исполнительных органов осуществляются в порядке, установленном действующим законодательством РФ и её субъектов, Президентом РФ, главами республик, входящих в состав РФ, либо по представлению Губернаторов краёв, областей и т.п. соответствующими представительными (законодательными) органами власти.

10. Орган исполнительной власти всегда является юридическим лицом публичного права. Что в значительной степени отличает его от частного юридического лица (государственная регистрация, обособленность имущества, меры государственного принуждения и др.).

Таким образом, **орган исполнительной власти** – это структурное подразделение государственно-властного механизма (государственного аппарата), имеющее собственную структуру, территориальный масштаб деятельности, властные полномочия и создаваемое специально для повседневного функционирования в системе разделения власти с целью проведения в жизнь (исполнения) законов в процессе руководства (регулирования) экономической, социально-культурной и административно-политической сферами жизни общества.

Вопрос 2. Виды органов исполнительной власти.

Органы исполнительной власти, исходя их видовой классификации, весьма многообразны. Огромная территория страны, различные по многим характеристикам (экономическим, социальным, географическим, демографическим условиям регионов и территорий и т.п.) субъекты РФ – всё это неизбежно сказывается на решении организационных проблем, связанных с построением системы государственного управления хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством, для эффективности реформирования публичного управления и его элементов.

Критерии, в соответствии с которыми современные органы исполнительной власти делят на различные группы, весьма условные и многочисленные. Их может быть еще больше, если принимать во внимание все возможные оттенки характеристики той или иной группы таких субъектов управления. Поэтому при их классификации остановимся на значимых, имеющих принципиальное теоретическое и практическое выражение, группах.

1. На первое место выдвигается территориальный масштаб деятельности исполнительных органов, границы территорий, в рамках которых реализуются полномочия органов исполнительной власти (*федеративное государственное устройство*). В соответствии с ним из единой системы выделяются два важных элемента:

а) федеральные органы исполнительной власти (центральные и территориальные);

б) органы исполнительной власти субъектов РФ.

Территориальный масштаб деятельности влияет на организационно-правовые формы применительно к федеральным органам исполнительной власти и аналогичным органам субъектов Федерации.

Так, федеральные органы исполнительной власти могут создавать свои территориальные органы, охватывающие территории федеральных округов, субъектов Федерации, но не входящие в систему исполнительных органов республик, краёв, областей и т.п. Кроме того, отдельные федеральные органы создают межрегиональные исполнительные органы, действующие на территории нескольких субъектов Федерации (например, органы военного управления¹, которые осуществляют руководство Вооруженными Силами РФ в границах 5 военных округов: Ленинградского, Московского, Южного, Центрального и Восточного).

Органы исполнительной власти субъектов РФ по своей организационной сути также можно характеризовать как территориальные, так как их компетенция ограничена территорией данного субъекта. В качестве одного из проявлений территориального принципа построения системы органов исполнительной власти иногда называют образование местных исполнительных органов. Однако ни Конституция РФ, ни федеральное законодательство не содержит никаких упоминаний о такого рода органах. Даже территориальные органы, кото-

¹ Указ Президента РФ от 26 февраля 2024 г. № 141 «О военно-административном делении Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2024. № 10. Ст. 1369.

рые образуются федеральными органами исполнительной власти в субъектах Федерации, подобным образом не характеризуются.

Так, ст. 30-1 Устава (Основного закона) Владимирской области¹ конкретизирует систему органов исполнительной власти Владимирской области, которую составляют: Губернатор; Правительство Владимирской области; иные исполнительные органы Владимирской области. К числу последних относят Администрацию Губернатора, областные министерства, инспекции и Представительство Правительства области при Правительстве РФ. В иных субъектах говорится только о правительстве региона. Например, ч. 4 ст. 84 Конституции Республики Дагестан закрепляет: «Правительство Республики Дагестан руководит деятельностью органов исполнительной власти Республики Дагестан»².

2. Исходя из установленного порядка образования органов исполнительной власти, выделяются:

а) исполнительные органы, формирование которых в соответствии с пунктом «г» ст. 71 Конституции РФ отнесено к ведению РФ. Имеются в виду федеральные органы исполнительной власти;

б) исполнительные органы, формирование которых в соответствии со ст. 73 Конституции РФ и соответствующих статей республиканских конституций, уставов краёв, областей и т.п. отнесено к ведению субъектов РФ.

3. Органы исполнительной власти можно различать и по характеру компетенции. С этих позиций выделяются:

а) органы исполнительной власти общей компетенции, которые осуществляют свои функции в отношении всех или широкого круга объектов по вопросам основных направлений их деятельности. Это – Правительство РФ, правительства республик, входящих в состав РФ, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных округов. Во многих случаях на территориальном и региональном уровнях ими руководят главы регионов;

б) органы исполнительной власти отраслевой компетенции, которые осуществляют свои функции в отношении подконтрольных им сфер отраслевой деятельности. Как правило, это - федеральные и рес-

¹ Изменения, внесенные Законом Владимирской области от 04.08.2023 N 134-ОЗ, вступили в силу после официального опубликования (опубликован в сетевом электронном издании <http://www.vedom.ru> - 04.08.2023).

² URL: <https://docs.cntd.ru/document/802018919> (дата обращения: 30.01.2024).

публиканские министерства, иные отраслевые исполнительные органы (например, региональные инспекции);

в) органы исполнительной власти межотраслевой компетенции, которые по порученной им сфере деятельности координируют деятельность иных исполнительных органов. Например, Министерство финансов Российской Федерации¹ и аналогичные органы субъектов Федерации (например, министерства финансов в субъектах РФ) определяют порядок формирования отчетности об исполнении соответствующего бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и консолидированного бюджета. В нашем случае отношения складываются между равными субъектами управления (горизонтальные административно-правовые отношения), но по указанным вопросам органы финансов занимают главенствующее положение;

г) органы исполнительной власти специальной компетенции, которые осуществляют различного рода регулятивные, разрешительные, контрольные и надзорные функции в различных сферах управленческой деятельности (например, федеральные службы, на которые возлагаются функции по контролю и надзору; лицензированию и проверке лицензионных условий). Так, в соответствии с нормами Указа Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314² федеральная служба «является 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» (п. а) ч. 4).

4. По порядку разрешения подведомственных вопросов различаются коллегиальные и единоначальные органы исполнительной власти. К числу первых относятся федеральное Правительство и правительства субъектов РФ. В отдельных случаях статус коллегиальных органов могут иметь федеральные службы и федеральные агентства, если это прямо зафиксировано в правовом положении об указанных органах исполнительной власти. Вопросы здесь принимаются боль-

¹ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 (ред. от 09.11.2023) «О Министерстве финансов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2024) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3258.

² Указ Президента РФ от 09.03.2004 N 314 (ред. от 27.03.2023) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2004. 12 марта. № 50.

шинством голосов из числа присутствующих и обладающих правом решающего голоса.

Единоначальными являются, как правило, все остальные исполнительные органы, прежде всего министерства. Единоначалие тесно переплетается с началами коллегиальности на уровне обсуждения важных вопросов. Для этого в органах исполнительной власти создаются коллегии, различного рода консультативные и иные советы. Но выводы указанных органов носят рекомендательный характер. А решения, например, принятые Коллегией органа, оформляется приказом руководителя, который несет персональную ответственность за его исполнение. Для подтверждения нашего тезиса в качестве примера можем привести нормы Указа Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 05.02.2024) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»¹, которые содержатся в п. 2 ст. 17 этого документа: «Министр несет персональную ответственность за выполнение задач и осуществление полномочий, возложенных на МВД России, и за реализацию государственной политики в сфере внутренних дел».

5. В качестве критерия классификации исполнительных органов используется также способ их создания. С таких позиций можно различать:

а) исполнительные органы, образуемые в установленном порядке. Таких органов большинство, как на уровне Российской Федерации, так и её субъектов (например, образование министерств и иных исполнительных органов главой государства или главами исполнительной власти регионов);

б) в отдельных случаях используется способ избрания. Однако он не распространяется на тот или иной исполнительный орган, а относится к тем руководителям, которые возглавляют соответствующий исполнительный орган. Это подтверждается, к примеру, основным законом Владимирской области. Так, Губернатор осуществляет руководство исполнительной властью в области, а избирается согласно ст. 24 Устава области гражданами Российской Федерации, проживаю-

¹ Собрание законодательства Рос. Федерации. 2016. № 52 (ч. V). Ст. 7614.

щими на территории Владимирской области и обладающими активным избирательным правом.

6. Разнообразны организационно-правовые формы органов исполнительной власти. Здесь довольно много различных модификаций, очень часто происходят изменения, в силу чего устойчивым данный вид классификации признать не представляется возможным:

а) правительства (РФ, входящих в её состав республик, городов федерального значения, а также в отдельных краях, областях);

б) министерства (федеральные, республиканские);

в) государственные комитеты;

г) федеральные службы, федеральные агентства (только на федеральном уровне);

д) департаменты, главные управления, управления, комитеты, отделы, инспекции, структурные подразделения органов исполнительной власти либо самостоятельные органы управления в субъектах Федерации.

7. В зависимости от сферы государственного управления, в которой задействуется те или иные органы исполнительной власти. Из них можно выделить те, которые реализуют полномочия в административно-политической, социально-культурной и социально-экономической сферах. Например, деятельность Министерства иностранных дел РФ относится к административно-политической сфере, Министерство культуры входит в число органов социально-культурной сферы, а Министерство промышленности и торговли решает функции, относящиеся к социально-экономической сфере.

Кроме того, федеральные органы исполнительной власти в зависимости от выполняемых ими функций и места в системе можно разделить на министерства, службы и агентства. Однако внесенные в мае 2004 г., касающиеся их правового положения, фактически нивелируют различия между данными исполнительными органами.

Всякая классификация является результатом некоторого выделения действительных граней между видами, так как они всегда условны и относительны. Вследствие этого предложенная нами классификация органов исполнительной власти не является завершённой, могут быть и иные основания для деления их на определенные виды.

Правительство РФ – это коллегиальный орган, который возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федера-

ции. В его состав входят Председатель, заместители Председателя Правительства и федеральные министры. Причем численный состав Правительства не закреплён ни одним нормативно-правовым актом.

Члены Правительства РФ обязаны предоставлять в налоговые органы сведения о полученных и являющихся объектами налогообложения доходах, ценных бумагах, а также о являющемся объектом налогообложения имуществе, принадлежащем им на праве собственности.

В Конституции Российской Федерации очерчен круг полномочий Правительства Российской Федерации:

- разработка и предоставление Государственной Думе федерального бюджета, обеспечение его исполнения и отчет об этом перед Государственной Думой;

- обеспечение проведения в стране единой финансовой, кредитной и денежной политики;

- обеспечение проведения единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

- осуществление управления федеральной собственностью;

- осуществление мер по обеспечению обороны, государственной безопасности и реализации внешней политики страны;

- осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

В соответствии с федеральной Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ Правительство России руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти¹ и контролирует их деятельность. В нашем случае речь идет только об органах исполнительной власти РФ, обслуживающих социально-культурную и социально-экономическую сферы.

¹ Конституцией РФ закреплён официально только один орган исполнительной власти, являющийся элементом системы органов исполнительной власти РФ и функционирующий на территории государства. Это федеральное министерство, поскольку его руководитель является членом федерального Правительства.

Место и роль федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти в системе исполнительной власти определены Указом Президента РФ от 09.03.2004 года¹.

В систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

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

В установленной сфере деятельности министерство не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации. Кроме того, данный орган осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств, а также координирует деятельность государственных внебюджетных фондов, если таковые имеются.

Федеральная служба, являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляет 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). Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа.

Следует отметить, что как государственный орган федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности

¹ Указ Президента РФ от 20.05.2004 № 649 (ред. от 25.08.2010, с изм. от 12.04.2019) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» фактически исключил различия между федеральными органами исполнительной власти, предоставив возможность реализовывать не свойственные для них функции, если это прямо предусмотрено актами главы РФ и Правительства РФ, устанавливающими правовое положение соответствующего государственного органа.

нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, а федеральная служба по надзору – также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральное агентство осуществляет 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). Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту Российской Федерации, и оно не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Действуют также межведомственные комиссии, решения которых обязательны для органов, делегирующих в ее состав своих представителей. Такова, например, комиссия по предотвращению поступлений на внутренний рынок недоброкачественных, опасных для здоровья населения потребительских товаров.

В настоящее время система федеральных органов исполнительной власти закреплена указами Президента РФ. Вместе с тем, в соответствии с п. г) ст. 71 Конституции РФ организация публичной власти, установление системы органов государственной власти, включая и исполнительной власти, относится к ведению Российской Федерации. Ст. 76 Основного закона РФ закрепляет положение о том, что «По предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации».

Однако, Конституционный Суд РФ в п 4 своего постановления от 30 апреля 1996 года¹ указал, что Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации и обеспечи-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Российская газета. 1996. 15 мая. № 90.

вает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу этого издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, правомерны. А действие таких актов главы государства во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов. Поэтому Указ Президента РФ № 314 от 09.03.2004 «О системе федеральных органов исполнительной власти» будет оставаться легитимным до принятия закона по данному вопросу.

Необходимо подчеркнуть также роль и значение главы государства в организации и функционировании исполнительных органов государственной власти.

Согласно главе 4 Конституции Российской Федерации Президент России имеет большой спектр полномочий в сфере исполнительной власти, но при этом представляет собой самостоятельный государственный институт, отличный от исполнительной власти.

Так, Президент РФ выполняет следующие функции:

1. Выступает гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Последнее положение полностью обеспечивает реализацию ст. 2 Основного закона России о том, что права и свободы личности являются высшей ценностью, а Российская Федерация берет на себя обязанности по их реализации и защите.

2. Принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, поддерживает гражданский мир и согласие в стране, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти.

3. Определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

4. Представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Для этого у главы государства есть комплекс полномочий в сфере функционирования органов исполнительной власти РФ, а именно:

- а) назначает Председателя Правительства Российской Федерации, кандидатура которого утверждена Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации, и освобождает Председателя Правительства Российской Федерации от должности;

б) осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации; вправе председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;

б.1) утверждает по предложению Председателя Правительства Российской Федерации структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения; в структуре федеральных органов исполнительной власти определяет органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации¹;

в) принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;

в.1) принимает отставку Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров, а также руководителей федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;

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

д) назначает на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой (за исключением федеральных министров, указанных в пункте «д.1» настоящей статьи), и освобождает их от должности²;

д.1) назначает на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождает от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных

¹ 11.05.2024 г. была утверждена структура ныне действующих федеральных органов исполнительной власти (см. Указ Президента РФ от 11.05.2024 № 236 // Российская газета. 2024. 13 мая. № 101.). По сравнению с предыдущей структурой произошло одно изменение – Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству из введения Министерства обороны РФ напрямую стала подчиняться главе государства. По нашему убеждению, данный факт подтвердил эффективность построения исполнительных органов государственной власти РФ.

² Речь идет о федеральных министрах, осуществляющих руководство социально-культурной и социально-экономической сферами государственного управления.

ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности¹;

е.5) формирует Государственный Совет Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства; статус Государственного Совета Российской Федерации определяется федеральным законом;

ж) формирует Совет Безопасности Российской Федерации в целях содействия главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз; возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации. Статус Совета Безопасности Российской Федерации определяется федеральным законом;

з) утверждает военную доктрину Российской Федерации;

и) формирует Администрацию Президента Российской Федерации в целях обеспечения реализации своих полномочий;

к) назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;

л) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;

м) назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

Вопрос 3. Органы местного самоуправления.

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Самоуправление в толковом словаре – «1. Узаконенный порядок, по к-рому какие-н. общественные учреждения осуществляют через свои выборные органы нек-рые функции централь-

¹ Речь идет о федеральных министрах и главах федеральных служб и федеральных агентств, руководящих административно-политической сферой.

ной власти ...»¹. Местное самоуправление осуществляется непосредственно самим населением муниципального образования или путем делегирования полномочий создаваемым органам местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. Придание части территории субъекта РФ соответствующего статуса муниципального образования осуществляется региональными законами.

Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий самостоятельны, и они не входят в систему органов государственной власти. Вместе с тем, согласно п. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации «Органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории».

Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации², Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³, «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2024)⁴, «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁵, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные право-

¹ Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка. М.: ООО «Буколика», РОО «РООССА», 2008. С. 936.

² Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466. Документ вступил в силу для России 01.09.1998 г., но Федеральным законом от 28.02.2023 № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы» (Российская газета. 2023. 02 марта. № 45) в связи с прекращением членства Российской Федерации в Совете Европы с 16 марта 2022 года прекратили действие в отношении Российской Федерации ряд международных договоров, включая Европейскую хартию местного самоуправления.

³ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 08 октября. № 202.

⁴ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2024) // Российская газета. 2021. 27 декабря. № 294.

⁵ Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 12.12.2023) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Российская газета. 2007. 07 марта. № 47.

вые акты субъектов РФ¹, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные нормативные правовые акты.

Орган местного самоуправления – избираемый непосредственно населением и (или) образуемый представительным органом муниципального образования орган, наделенный собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

К их числу относятся:

- представительный орган местного самоуправления;
- глава муниципального образования;
- исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления;
- контрольно-счетный орган муниципального образования.

При этом первые три должны быть созданы в обязательном порядке. Контрольно-счетный орган муниципального образования в соответствии с п. 2 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» образуется в составе председателя и аппарата контрольно-счетного органа. Уставом муниципального образования или нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования в составе контрольно-счетного органа может быть предусмотрена одна должность заместителя председателя контрольно-счетного органа муниципального образования, а также должности аудиторов контрольно-счетного органа².

Данные органы призваны решать задачи местного значения, которые определяются, исходя из статуса муниципального образования.

К примеру, статья 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения городского поселения относит:

- 1) составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, утверждение и исполнение бюджета поселения, осуществление кон-

¹ Закон Владимирской области от 30.05.2007 № 58-ОЗ (ред. от 09.11.2023) «О муниципальной службе во Владимирской области» (принят постановлением ЗС Владимирской области от 30.05.2007 № 251) (вместе с «Реестром должностей муниципальной службы во Владимирской области») (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.01.2024) // Владимирские ведомости. 2007. 31 мая. № 100.

² Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» // Российская газета. 2011. 11 февраля. № 29.

троля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета поселения;

2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения¹;

3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;

4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

5) дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

6) обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению, и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

7.1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения;

7.2) создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия,

¹ В соответствии со ст. 15 Налогового кодекса Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (Собрание законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824) к местным налогам и сборам относятся: земельный налог, налог на имущество физических лиц, торговый сбор и туристский налог.

сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

9) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;

10) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

11) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;

12) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

13) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения;

13.1) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;

14) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;

15) создание условий для массового отдыха жителей поселения, и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

16) утр. силу;

17) формирование архивных фондов поселения;

18) участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов;

19) утверждение правил благоустройства территории поселения, устанавливающих в том числе требования по содержанию зданий (включая жилые дома), сооружений и земельных участков, на которых они расположены, к внешнему виду фасадов и ограждений соответствующих зданий и сооружений, перечень работ по благоустройству и периодичность их выполнения; установление порядка участия собственников зданий (помещений в них) и сооружений в благоустройстве прилегающих территорий; организация благоустройства территории поселения (включая освещение улиц, озеленение территории, установку указателей с наименованиями улиц и номерами домов, размещение и содержание малых архитектурных форм), а также использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах населенных пунктов поселения и др.

Кроме того, органам местного самоуправления предоставляются права на решение вопросов, которые не относятся к вопросам местного значения. Так, согласно ст. 14¹ Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления городского, сельского поселения вправе: создавать музеи поселения; совершать нотариальные действия, предусмотренные законодательством, в случае отсутствия в поселении нотариуса; участвовать в осуществлении деятельности по опеке и попечительству; создавать условия для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения; оказывать содействие национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения; участвовать в организации и осуществлении мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения; создавать муниципальную пожарную охрану; создавать условия для развития туризма и пр.

Рассмотрим административно-правовой статус органов местного самоуправления.

Представительный орган избирается населением муниципального образования, состоит из депутатов (они и представляют интересы населения, которое им делегирует на выборах свои полномочия по решению вопросов местного значения). Отмечаем, что представи-

тельный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Численность представительного органа муниципального образования определяется п. 6 ст. 35 Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления в зависимости от количества населения от 1 000 до 500 000 человек и более.

Представительный орган муниципального образования избирается на пять лет и правомочен осуществлять свои полномочия, если в его состав избрано не менее двух третей от установленной численности депутатов.

В исключительной компетенции согласно п. 10 ст. 35 данного закона представительного органа муниципального образования находятся:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 4) утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

10) принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку;

11) утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

Представительный орган местного самоуправления также заслушивает отчеты о проделанной работе главу муниципального образования и главы местной администрации и др.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом данной территории и наделяется собственными полномочиями. Он как субъект публичного управления в соответствии с нормами закона избирается на должность сроком на пять лет. Порядок его избрания закрепляется в уставе соответствующего муниципального образования, и он может быть одним из следующих:

- на муниципальных выборах;
- представительным органом муниципального образования из своего состава;
- представительным органом муниципального образования, но из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Так, Уставом г. Владимира в соответствии с п. 2 ст. 31 глава города избирается Советом народных депутатов из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, открытым голосованием большинством голосов¹.

Глава муниципального образования в пределах полномочий:

- а) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;
- б) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
- в) издает в пределах своих полномочий правовые акты;
- г) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования и др.

¹ Устав муниципального образования город Владимир (зарегистрирован администрацией Владимирской области 01.08.2005 № 151-49. URL: <https://www.vladimir-city.ru/upload/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%20%D0%9C%D0%9E.pdf> (дата обращения: 20.04.2024).

Глава муниципального образования должен соблюдать ограничения, запреты, исполнять обязанности, которые установлены Федеральными законами «О противодействии коррупции», «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами».

Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Местную администрацию возглавляет глава муниципального образования или лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Такое соглашение с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации.

Местная администрация обладает провосубъектностью юридического лица, ее структура утверждается представительным органом муниципального образования. Среди основных правомочий главы местной администрации следует выделить:

- подконтрольность и подотчетность представительному органу муниципального образования;
- представление представительному органу муниципального образования ежегодных отчетов о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов,

поставленных представительным органом муниципального образования;

- обеспечения осуществления местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации и др.

На главу местной администрации муниципального образования распространяются такие же ограничения, запреты и обязанности, которые предусмотрены в отношении главы муниципального образования.

Контрольно-счетный орган муниципального образования может создаваться в целях осуществления внешнего муниципального финансового контроля представительным органом муниципального образования.

Порядок организации и деятельности данного органа муниципального образования определяется Федеральным законом «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления, Бюджетным кодексом Российской Федерации и другими нормативными правовыми актами.

Контрольно-счетный орган муниципального образования согласно п. 2 ст. 9 Федерального закона от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований»¹:

1) организует и осуществляет контроль за законностью и эффективностью использования средств местного бюджета, а также иных средств в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

2) проводит экспертизу проектов местного бюджета, проверку и анализ обоснованности его показателей;

3) осуществляет внешнюю проверку годового отчета об исполнении местного бюджета;

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» // Российская газета. 2011. 11 февраля. № 29.

4) проводит аудит в сфере закупок товаров, работ и услуг;

5) оценивает эффективность формирования муниципальной собственности, управления и распоряжения такой собственностью и осуществляет контроль за соблюдением установленного порядка формирования такой собственности, управления и распоряжения такой собственностью (включая исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности);

6) проводит оценку предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ, бюджетных кредитов за счет средств местного бюджета, а также оценку законности предоставления муниципальных гарантий и поручительств или обеспечения исполнения обязательств другими способами по сделкам, совершаемым юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями за счет средств местного бюджета и имущества, находящегося в муниципальной собственности;

7) осуществляет экспертизу проектов муниципальных правовых актов в части, касающейся расходных обязательств муниципального образования, экспертизу проектов муниципальных правовых актов, приводящих к изменению доходов местного бюджета, а также муниципальных программ (проектов муниципальных программ) и др.

Мы можем заметить, что органы местного самоуправления в процессе реализации предоставленных полномочий, осуществляют публичные функции по решению вопросов местного значения в границах муниципального образования. Их функции можем условно представить в виде: издание нормативных правовых актов, решение вопросов об избрании глав муниципальных образований и местных администраций, исполнительно-распорядительные действия по решению вопросов местного значения, внешний аудит.

Вопрос 4. Предприятия и учреждения.

Организация – это объединение физических лиц любой численности, возглавляемое своими органами управления, имеющее обособленное имущество, созданное для производства материальных благ или духовных ценностей, реализации иных потребностей его членов или участников.

Организация является обобщенным субъектом административно-правовых отношений. Например, в Положении о Министерстве здравоохранения в п. 4 закрепляется, что данный орган исполнитель-

ной власти осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные Министерству организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями¹. Вместе с тем в данном положении раскрываются виды организаций, подведомственных Минздрав России – государственные учреждения и федеральные государственные унитарные предприятия. Вследствие этого необходимо рассмотреть сущность, правовой статус и виды учреждений и предприятий.

Нормативную основу деятельности организаций (предприятий и учреждений) в России составляют Конституция РФ; федеральные законы:

- Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ)²;
- об общественных объединениях;
- о политических партиях;
- о благотворительной деятельности и благотворительных организациях;
- о свободе совести и о религиозных объединениях; о некоммерческих организациях;
- о профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности и др.

Организации можно классифицировать по следующим основаниям:

- в зависимости от выполняемых функций (производство материальных или духовных ценностей, осуществление социальных функций, реализация прав и законных интересов членов (участников) организации);
- по предназначению (предприятия, учреждения, общественные объединения, религиозные объединения и др.);

¹ Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 (ред. от 15.05.2024) «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26. Ст. 3526.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // Российская газета. 1994. 08 декабря. № 238-239.

- в зависимости от вида собственности (государственные, муниципальные, общественных объединений, религиозных объединений, частные и др.);
- от поставленной цели – извлечение прибыли (коммерческие), отсутствие такой цели (некоммерческие);
- в зависимости от территории действия (общероссийские, межрегиональные, *региональные и местные*).

Предприятием считается организация, созданная собственником для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг, имеющая основной целью создание материальных благ и получение прибыли. В соответствии со ст. 132 ГК РФ «Предприятием как объектом прав признается имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности». Предприятие относится к коммерческим организациям и должно быть официально зарегистрировано в Федеральной налоговой службе Российской Федерации, поскольку правоспособность юридического лица возникает с момента внесения в единый государственный реестр юридических лиц сведений о его создании и прекращается в момент внесения в указанный реестр сведений о его прекращении (п. 3 ст. 49 ГК РФ).

Коммерческие организации (предприятия) создаются в таких организационно-правовых формах, как: хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйственные партнерства, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия. По отраслевой производственно-технологической специализации выделяют предприятия: промышленные, сельскохозяйственные, строительные, транспортные, связи, торговли, общественного питания, жилищно-коммунальные и др.¹

В рамках изучаемой темы нас интересуют предприятия, которые находятся в собственности государства, муниципальных образований, т.к. при таких обстоятельствах наиболее ярко проявляется административно-правовой метод управления.

Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия. Права собственника

¹ Россинский Б.В., Гончарова Н.Г. Административное право. Практикум: учебно-методическое пособие / под ред. Б.В. Россинского. М.: Изд-во Эксмо, 2006. С. 259.

имущества такого предприятия осуществляют органы государственной власти или органы местного самоуправления. Следует заметить, что учредители унитарных предприятий не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства.

Имущество принадлежит предприятию на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления (казенное предприятие). В последнем случае экономическая самостоятельность предприятия значительно ограничена. В частности, его руководитель назначается собственником имущества унитарного предприятия.

В соответствии с п. 1 ст. 20.1 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»¹ «Руководитель унитарного предприятия (директор, генеральный директор) является единоличным исполнительным органом унитарного предприятия. Руководитель унитарного предприятия назначается собственником имущества унитарного предприятия. Руководитель унитарного предприятия подотчетен собственнику имущества унитарного предприятия».

Учреждением является организация, образованная для создания социальных ценностей, в основном непроизводственного характера, а также для осуществления управленческих, социально-культурных и административно-политических функций.

Ответьте на контрольные вопросы

1. Дайте понятие органа исполнительной власти.
2. Назовите признаки органа исполнительной власти.
3. Назовите элементы системы федеральных органов исполнительной власти и охарактеризуйте каждый из них.
4. Приведите классификацию органов исполнительной власти.
5. Перечислите вопросы местного значения.
6. Назовите органы местного самоуправления и обозначьте их функции.
7. Кто понимается под муниципальным служащим?

¹ Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 06.04.2024) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // Российская газета. 2002. 03 декабря. № 229.

8. Определите понятие и сущность предприятия, назовите их виды по различным основаниям.

9. Определите понятие и сущность учреждения, назовите их виды по различным основаниям.

10. Определите сущность унитарных предприятий.

Решите проверочный тест

ВОПРОС 1. В систему федеральных органов исполнительной власти входит:

1. министерство
2. департамент
3. государственный комитет
4. федеральный надзор.

ВОПРОС 2. Исходя из классификации органов исполнительной власти, Правительство РФ является органом:

1. коллегиальным, производным, специальной компетенции
2. коллегиальным, первичным, общей компетенции
3. коллегиальным, первичным, специальной компетенции
4. единоначальным, первичным, общей компетенции.

ВОПРОС 3. Органы исполнительной власти, осуществляющие разрешительные, контрольные, надзорные функции в различных сферах управления, именуются как органы:

1. отраслевой компетенции
2. межотраслевой компетенции
3. внутриотраслевой компетенции
4. специальной компетенции.

ВОПРОС 4. Президент РФ отменяет противоречащие Конституции РФ и федеральным законам:

1. постановления и распоряжения Правительства РФ
2. акты органов исполнительной власти субъектов РФ
3. приговоры органов судебной власти
4. акты Министерства образования РФ.

ВОПРОС 5. В структуру органов местного самоуправления не входит:

1. законодательный орган
2. глава муниципального образования
3. исполнительно-распорядительный орган (администрация)
4. контрольно-счетный орган.

ВОПРОС 6. Орган исполнительной власти не:

1. осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность
2. находится на бюджетном финансировании
3. является публичным юридическим лицом
4. выступает в общественных отношениях от своего имени.

ВОПРОС 7. Система федеральных органов исполнительной власти установлена:

1. Конституцией РФ
2. Федеральным законом
3. Указом Президентом РФ
4. Постановлением Правительством РФ.

ВОПРОС 8. Федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, является:

1. Государственный комитет
2. Федеральная служба
3. Федеральное министерство
4. Российское агентство.

ВОПРОС 9. Федеральное агентство как орган исполнительной власти:

1. всегда обладает функциями по контролю и надзору в установленной сфере деятельности
2. функциями по контролю и надзору обладать не может
3. вправе осуществлять функции по контролю и надзору в соответствующей сфере деятельности, если это напрямую установлено актами Президента РФ или Правительства РФ

4. обладает функциями по контролю и надзору, исходя из решения его руководителя.

ВОПРОС 10. В систему федеральных органов исполнительной власти входят:

1. федеральные министерства, службы и агентства
2. федеральные министерства, службы и комитеты
3. федеральные министерства, службы, агентства и главные управления
4. федеральные министерства и службы

ВОПРОС 11. Отличительной чертой органов исполнительной власти является:

1. орган имеет свою печать
2. орган осуществляет полномочия по поручению государства
3. нижестоящий орган подчиняется вышестоящему органу
4. находится на бюджетном финансировании.

ВОПРОС 12. По порядку разрешения подведомственных споров органы исполнительной власти разделяются на:

1. коллегиальные органы
2. федеральные органы
3. органы общей компетенции
4. территориальные органы.

ВОПРОС 13. К коллегиальным органам исполнительной власти может относиться:

1. Федеральное министерство
2. Федеральная комиссия
3. Федеральная служба
4. Федеральный надзор.

ВОПРОС 14. Нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти не обязательно опубликовывать, если они:

1. носят межведомственный характер
2. затрагивают права, свободы и обязанности граждан
3. затрагивают статус юридических лиц

4. определяют правовое положение структурного подразделения органа.

ВОПРОС 15. Министерство юстиции РФ осуществляет свои функции в:

1. социально-экономической сфере
2. социально-культурной сфере
3. административно-политической сфере
4. сфере межотраслевого управления.

ВОПРОС 16. В систему федеральных органов исполнительной власти не входит:

1. федеральное министерство
2. федеральное агентство
3. федеральная служба
4. нет верного ответа.

ВОПРОС 17. Высшим органом государственного управления в Российской Федерации является:

1. Президент РФ
2. Государственная Дума РФ
3. Совет Федерации РФ
4. Правительство РФ

ВОПРОС 18. Среди перечисленных органов в муниципальном образовании не обязательно создается:

1. представительный орган
2. глава муниципального образования
3. местная администрация (исполнительно-распорядительный орган)
4. контрольно-счетный орган.

ВОПРОС 19. Министерство юстиции РФ осуществляет свои функции в:

1. социально-экономической сфере
2. социально-культурной сфере
3. административно-политической сфере
4. сфере межотраслевого управления.

ВОПРОС 20. Общее руководство федеральным правительством осуществляет:

1. Президент РФ
2. Председатель Правительства РФ
3. Совет Федерации РФ
4. Государственная Дума РФ.

Тема 6. ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ИНЫЕ НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ

Вопросы

1. Понятие, основные черты и виды общественного объединения.
2. Административно-правовой статус общественных объединений.
3. Религиозные объединения: понятие, признаки, формы.
4. Особенности правового статуса политических партий.

Цель: уяснение студентами видов объединений, которые не относятся к государственным, специфики их правового статуса, а также сущности взаимодействия органов государства и объединений граждан, которые не входят в систему государственных органов.

Вопрос 1. Понятие, основные черты и виды общественного объединения.

Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем (ст. 30 Конституции Российской Федерации).

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе объединения.

Правовую основу деятельности общественных некоммерческих объединений составляют:

1. Конституция Российской Федерации;
2. Федеральные законы:
 - Гражданский кодекс РФ;
 - об общественных объединениях;
 - о политических партиях;
 - о благотворительной деятельности и благотворительных организациях;
 - о свободе совести и о религиозных объединениях;
 - о некоммерческих организациях;
 - о профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности и др.

Основные черты общественных объединений:

1. являются видом некоммерческой организации, так как не преследуют цели извлечения прибыли;
2. образуются как физическими, так вместе с ними и юридическими лицами;
3. формируются на добровольной основе, принуждение к вступлению в него преследуется по закону;
4. не наделены государственно-властными полномочиями;
5. действуют от своего имени;
6. отсутствует руководство их деятельности со стороны государства;
7. не являются субъектами правотворчества.

Общественные объединения можно классифицировать по следующим основаниям:

В зависимости от организационно-правовой формы общественные объединения делятся: на общественные организации, общественные движения, общественные фонды, общественные учреждения, органы общественной самодеятельности, политические партии.

По условиям членства общественные объединения бывают с фиксированным членством – члены общественных объединений (организаций) имеют членские документы с порядковым номером; с свободным членством – члены (участники) общественного объединения не имеют документального подтверждения своей принадлежности к общественному объединению.

В зависимости от территории деятельности существуют объединения: общероссийские, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с провозглашенными уставными целями на территории более половины субъектов РФ, имеют там свои структурные подразделения; межрегиональные – объединения, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с провозглашенными уставными целями на территории менее половины субъектов РФ, имеют там свои структурные подразделения; региональные – объединения, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с провозглашенными уставными целями на территории одного субъекта РФ; местные – объединения, которые осуществляют уставную деятельность в пределах муниципального образования. Данный критерий имеет практическое значение в случае приобретения объединением

правоспособности юридического лица, т.к. определяет соответствующий государственный орган, регистрирующий устав (федеральный или территориальный).

В зависимости от структуры общественные объединения разделяют на централизованные, в которых органы управления строятся на основе подчинения нижестоящих структурных подразделений вышестоящим, и нецентрализованные – не имеющие специальных органов управления, строящие свою деятельность на основе координации деятельности.

В зависимости от способа легализации есть объединения, получившие государственную регистрацию, т.е. прошедшие регистрацию в органах юстиции и получившие правосубъектность юридического лица, и не имеющие государственной регистрации, т.е. не имеющие гос. регистрации в органах юстиции и не получившие статуса юридического лица.

В зависимости от сферы деятельности существуют политические, экономические, экологические, культурные и иные общественные объединения.

По социальному значению объединения могут быть прогрессивными, консервативными или реакционными.

По возрастному критерию объединения делятся на детские (с 8 лет), молодежные (с 14 лет), взрослые (с 18 лет).

Вопрос 2. Административно-правовой статус общественных объединений.

Статус общественного объединения приобретает при совершении следующих действий:

- проведение учредительного съезда (собрания, конференции);
- утверждение на нем устава объединения;
- избрание руководителей объединения;
- избрание контрольно-ревизионного органа.

Для приобретения статуса юридического лица и соответственно большого объема прав в течение 3-х месяцев после проведения учредительного форума объединению граждан в органы юстиции необходимо направить заявление о государственной регистрации и необходимый перечень документов, предусмотренных ФЗ «Об общественных объединениях». Документы рассматриваются государственным органом в течение 30 дней. По результатам принимается решение о

регистрации или об отказе в регистрации. Отказ в государственной регистрации должен быть мотивированным, его можно обжаловать в судебном порядке.

Права общественных объединений¹:

- 1) свободно распространять информацию о своей деятельности;
- 2) участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренных ФЗ «Об общественных объединениях» и другими законами;
- 3) проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования;
- 4) учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;
- 5) представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;
- 6) осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях;
- 7) выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;
- 8) участвовать в избирательных кампаниях в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ о выборах;
- 9) выдвигать кандидатов (списки кандидатов) при проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления (в случае государственной регистрации общественного объединения как политического общественного объединения).

Осуществление указанных прав общественными объединениями, созданными иностранными гражданами и лицами без гражданства либо с их участием, может быть ограничено федеральными законами или международными договорами РФ.

¹ Права и обязанности указываются применительно к общественным объединениям, обладающим правосубъектностью юридических лиц.

Обязанности общественных объединений:

1) соблюдать законодательство РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы их деятельности, а также нормы, предусмотренные их уставами и иными учредительными документами;

2) ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом;

3) ежегодно информировать орган, принявший решение о государственной регистрации общественного объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц;

4) представлять по запросу органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;

5) допускать представителей органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, на проводимые общественным объединением мероприятия;

6) оказывать содействие представителям органа, принимающего решения о государственной регистрации общественных объединений, в ознакомлении с деятельностью общественного объединения в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства РФ;

7) информировать федеральный орган государственной регистрации об объеме получаемых общественным объединением от международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства денежных средств и иного имущества, о целях их расходования или использования и об их фактическом расходовании или использовании по форме и в сроки, которые устанавливаются Правительством РФ;

8) информировать орган, принявший решение о государственной регистрации данного объединения, об изменении сведений, указанных в п. 1 ст. 5 ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», за исключением сведений

о полученных лицензиях, в течение трех дней с момента таких изменений. Указанный орган не позднее одного рабочего дня со дня получения соответствующей информации от общественного объединения сообщает об этом в уполномоченный регистрирующий орган, который вносит в единый государственный реестр юридических лиц запись об изменении сведений об общественном объединении.

*Последствия несоблюдения установленных обязанностей
общественным объединением:*

1) неоднократное непредставление общественным объединением в установленный срок обновленных сведений, необходимых для внесения изменений в единый государственный реестр юридических лиц, является основанием для обращения органа, принявшего решение о государственной регистрации общественного объединения, в суд с заявлением о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из единого государственного реестра юридических лиц;

2) неоднократное непредставление общественным объединением в установленный срок сведений, предусмотренных ст. 29 ФЗ «Об общественных объединениях», является основанием для обращения органа, принявшего решение о государственной регистрации общественного объединения, в суд с заявлением о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из единого государственного реестра юридических лиц;

3) непредставление общественным объединением в установленный срок сведений, предусмотренных абз. 8 ч. 1 ст. 29 ФЗ «Об общественных объединениях», является основанием для обращения органа, принявшего решение о государственной регистрации общественного объединения, в суд с заявлением о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из единого государственного реестра юридических лиц.

Вопрос 3. Религиозные объединения: понятие, признаки, формы.

Религиозным объединением в Российской Федерации признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных

лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации¹, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками.

Религиозное объединение отвечает таким признакам, как вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

По форме религиозные объединения могут быть религиозной группой или религиозной организацией.

Религиозная группа – добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица.

Религиозная организация – добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории Российской Федерации, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и в установленном законом порядке зарегистрированное в качестве юридического лица.

В зависимости от территориальной сферы деятельности религиозные организации делятся на местные и централизованные.

Местной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая не менее чем из десяти участников, достигших возраста восемнадцати лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении.

Централизованной религиозной организацией признается религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех местных религиозных организаций.

По отношению к религиозным объединениям государство:

- не вмешивается в определение гражданином своего отношения к религии и религиозной принадлежности, в воспитание детей родителями или лицами, их заменяющими, в соответствии со своими

¹ Под таковыми следует понимать иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории РФ и имеющих вид на жительство, что подтверждает их законность нахождения в Российской Федерации.

убеждениями и с учетом права ребенка на свободу совести и свободу вероисповедания;

- не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления;

- не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит законодательству;

- обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;

- регулирует предоставление религиозным организациям налоговых и иных льгот, оказывает финансовую и иную помощь;

- деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления не сопровождается публичными религиозными обрядами и церемониями;

- через органы юстиции осуществляют регистрацию и контроль за деятельностью религиозных объединений.

Религиозной организации могут отказать в государственной регистрации, если: ее цели и деятельность противоречат Конституции РФ и законодательству РФ (со ссылкой на конкретные статьи законов); она не признана религиозной; устав и другие представленные документы не соответствуют требованиям законодательства РФ или содержащиеся в них сведения недостоверны; в Едином государственном реестре юридических лиц ранее зарегистрирована организация с тем же наименованием; учредитель (учредители) неправомочен.

Основания для ликвидации религиозной организации, запрета на деятельность религиозного объединения в судебном порядке:

- нарушение общественной безопасности и общественного порядка, подрыв безопасности государства;

- действия, направленные на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;

- создание вооруженных формирований;

- пропаганда войны, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни, человеконенавистничества;

- принуждение к разрушению семьи;

- посягательство на личность, права и свободы граждан;

- нанесение установленного в соответствии с законом ущерба нравственности, здоровью граждан, в том числе использованием в связи с их религиозной деятельностью наркотических и психотропных средств, гипноза, совершением развратных и иных противоправных действий;

- склонение к самоубийству или к отказу по религиозным мотивам от оказания медицинской помощи лицам, находящимся в опасном для жизни и здоровья состоянии;

- воспрепятствование получению обязательного образования и др.

Вопрос 4. Особенности правового статуса политических партий.

1. **Учредители:** ими являются делегаты учредительного съезда политической партии (не менее 2 делегатов от субъекта РФ, от не менее половины субъектов РФ).

2. **Цели создания партии:**

- формирование общественного мнения;
- политическое образование и воспитание граждан;
- выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение мнений до общественности и органов государственной власти;

- выдвижение кандидатов на выборах Президента РФ; депутатов Государственной думы РФ; депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ; выборных должностных лиц муниципальных образований; участие в указанных выборах и в работе избранных органов.

3. Порядок создания политической партии.

А) образование организационного комитета (для подготовки, созыва и проведения учредительного съезда партии) с обязательным уведомлением в письменной форме федерального органа государственной регистрации, который выдает комитету документ, подтверждающий его представление;

Б) организационный комитет в течение 1 месяца после выдачи ему документа в печатном издании РФ (печатных изданиях РФ) публикует сведения о намерении создать политическую партию и о предоставлении в уполномоченный орган соответствующих документов;

В) проведение учредительного съезда политической партии;

Г) съезд считается правомочным, если в его работе приняли участие делегаты, представляющие более чем половину субъектов РФ;

Д) в течение 1 месяца после проведения учредительного съезда партия представляет основные положения своей программы в «Российскую газету» для опубликования;

Е) политическая партия и ее региональные отделения подлежат государственной регистрации, документы для регистрации представляются не позднее чем через 6 месяцев со дня проведения учредительного съезда;

Ж) сведения о создании и ликвидации политической партии публикуются в общероссийских периодических печатных изданиях.

4. Руководящими документами партии являются ее Устав и Программа.

5. Членами партии являются только взрослые граждане Российской Федерации, запрещается быть членами партии лицам, признанным судом недееспособными.

6. Численность политической партии.

до 01.01.2010 г. – более 50 тыс. членов (более чем в половине субъектов РФ имеются региональные отделения, численностью каждый не менее 500 членов);

с 01.01.2010 до 01.01.2012 – более 45 тыс. членов (не менее 450 членов);

с 01.01.2012 – более 40 тыс. членов (не менее 400 членов);

В настоящее время это число составляет не менее 500 человек.

7. Государственное финансирование политических партий по итогам участия политических партий в выборах.

20 рублей (при выборе Президента РФ) или 110 рублей (в случае выборов в Государственную Думу РФ) умножается на число избирателей, включенных в списки избирателей. Компенсация предоставляется только той партии, которая на выборах получила не менее 3 % голосов, принявших участие в выборах избирателей.

8. Помимо общих с общественными объединениями оснований политическая партия ликвидируется, если она подряд 7 лет не принимала участия в выборах.

Ответьте на контрольные вопросы

1. Что составляет правовое регулирование общественных объединений?
2. Дайте определение общественного объединения.
3. Назовите виды общественных объединений.
4. Перечислите основные права и обязанности общественных объединений.
5. Назовите основания для приостановления деятельности общественных объединений.
6. Что понимается под религиозным объединением?
7. Назовите формы религиозного объединения в России и охарактеризуйте их.
8. Назовите юридические основания для ликвидации религиозной организации.
9. Приведите статьи Уголовного кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях, устанавливающих юридическую ответственность за нарушение религиозных правоотношений.
10. Назовите инициаторов ликвидации общественных объединений и религиозных организаций.

Задание. Составьте таблицу сравнительно-правового анализа форм общественного объединения общественной организации и политической партии¹ по отличительным критериям: учредители; учредительные документы; алгоритм создания; цели создания; легализация деятельности; масштаб деятельности; требования к члену объединения; государственная поддержка; основания для ликвидации.

Решите проверочный тест

ВОПРОС 1. Из перечисленных ниже общественных объединений членство предусмотрено в:

- общественной организации
- общественном движении
- общественном фонде
- общественном учреждении.

¹ Несмотря на то, что являются организационно-правовыми формами общественного объединения, в них предусмотрено членство, но имеют много различий.

ВОПРОС 2. Учредителями общественных объединений вправе быть:

1. физические лица
2. юридические лица
3. физические лица, достигшие 18 лет, и юридические лица – общественные объединения
4. физические лица, достигшие 16 лет, и юридические лица.

ВОПРОС 3. Для регистрации общественного объединения в органы юстиции не направляются:

1. устав объединения
2. сведения об учредителях общественного объединения
3. сведения о членах (участниках) объединения
4. документ об уплате государственной пошлины.

ВОПРОС 4. В органах юстиции субъекта РФ не регистрируются общественные объединения:

1. общероссийский
2. межрегиональные
3. региональные
4. местные.

ВОПРОС 5. Формирование граждан приобретает статус общественного объединения с момента:

1. подготовки устава объединения учредителями
2. принятия учредительным съездом (конференцией) устава, решения о создании общественного объединения и формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов объединения
3. проведения учредительного съезда (конференции), на котором сформированы руководящие и контрольно-ревизионные органы
4. регистрации в органах юстиции.

ВОПРОС 6. Документы в органы юстиции после проведения учредительного съезда (конференции) направляются не позднее:

1. 1 месяца
2. 2 месяцев
3. 3 месяцев
4. 6 месяцев.

ВОПРОС 7. Документы о регистрации общественного объединения рассматриваются органами юстиции в течение:

1. 6 месяцев
2. 3 месяцев
3. 2 месяцев
4. 1 месяца.

ВОПРОС 8. Характерными чертами общественных объединений не являются:

1. объединение образуется на добровольной основе
2. объединение действует от имени государства
3. объединение не признано субъектом правотворчества
4. объединение не является коммерческой организацией.

ВОПРОС 9. К правам общественного объединения относится:

1. соблюдение норм, предусмотренных уставом объединения
2. участие в избирательных кампаниях
3. допуск представителей органа юстиции на проводимые объединением мероприятия
4. предоставление квартальных и годовых отчетов о своей деятельности в налоговые органы.

ВОПРОС 10. Контроль за соответствием деятельности общественного объединения уставным целям осуществляют:

1. органы внутренних дел (полиции)
2. органы налоговой службы
3. органы юстиции
4. органы прокуратуры.

ВОПРОС 11. Религиозной группой признается добровольное объединение граждан, созданное для:

1. совместного исповедания и распространения веры
2. совместного исповедания и распространения веры, уведомившее о начале своей деятельности органы местного самоуправления
3. совместного исповедания и распространения веры и зарегистрированное в органах местного самоуправления

4. совместного исповедания и распространения веры и зарегистрированное в органах юстиции.

ВОПРОС 12. В зависимости от территориальной сферы религиозные организации бывают:

1. местными
2. региональными
3. межрегиональными
4. общероссийскими.

ВОПРОС 13. Назовите полные ответы в отношении учредителей религиозных объединений:

1. физические и юридические лица
2. граждане РФ, достигшие 20 лет, и иностранные граждане
3. граждане РФ, достигшие 18 лет
4. граждане РФ, достигшие 18 лет, и иные лица, постоянно и на законных основаниях проживающие на территории России.

ВОПРОС 14. Правом самостоятельно выдвигать кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов обладает:

1. профессиональный союз
2. религиозная организация
3. общественное движение солдатских матерей
4. политическая партия.

ВОПРОС 15. Назовите условие, которое является обязательным для создания отдельных общественных объединений:

1. решение о создании объединения
2. об утверждении устава общественного объединения
3. принятие программы объединения
4. формирование руководящих органов объединения.

ВОПРОС 16. Действие Федерального закона «Об общественных объединениях» распространяется на:

1. религиозные объединения
2. органы местного самоуправления
3. органы общественной самодеятельности
4. коммерческие организации.

ВОПРОС 17. Общероссийское общественное объединение осуществляет свою деятельность на территории:

1. всех субъектов РФ
2. более одного субъекта РФ
3. более половины субъектов РФ
4. более двух третей всех субъектов РФ.

ВОПРОС 18. Членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие:

1. 18 лет
2. 16 лет
3. 14 лет
4. 8 лет

ВОПРОС 19. Общественные объединения на территории Российской Федерации не создаются в форме:

1. фонда
2. группы
3. организации
4. движения.

ВОПРОС 20. Общественное объединение, не являющееся юридическим лицом, вправе:

1. учреждать средства массовой информации
2. осуществлять издательскую деятельность
3. представлять и защищать законные интересы граждан, не являющихся членами или участниками данного объединения
4. нет верного ответа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

1. Административное право в качестве отрасли российского права выступает как система правовых норм, которые призваны регулировать общественные отношения, складывающиеся по поводу формирования органов исполнительной власти (государственного управления), практической реализации задач и функций исполнительной власти (государственного управления), а также внутриорганизационные отношения управленческого характера в иных сферах публичной деятельности. Другими аспектами административного права выступает его наука и учебная дисциплина. Наука для реализации своего назначения отвечает на вопрос: как должно быть при практической реализации исполнительной власти (государственного управления), а учебная дисциплина – как есть в указанной сфере государственно-властной деятельности.

2. В соответствии с положениями ст. 72 Конституции Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении РФ и ее субъектов, поэтому к числу источников административного права относятся Конституция РФ, федеральные, региональные и муниципальные нормативно-правовые акты, а также международные договоры Российской Федерации. В источники данной отрасли права также следует включить постановления Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, в которых содержатся решения об отмене действующих правовых норм, не соответствующих нормам Конституции РФ и федерального законодательства.

3. Система административного права рассматривается нами с позиции деления данной отрасли на две крупные ее составляющие – Общую и Особенную части. Первая включает в себя общие положения, имеющие важное значение для всей отрасли административного права. К таковым относятся: предмет, источники, система; механизм административно-правового регулирования, субъекты административного права. Продолжают Общую часть формы, методы государственного управления и административный процесс (правовые институты, обеспечивающие полномочия субъектов управления). Завершает указанную часть положения, которые посвящены обеспечению за-

конности и дисциплины в сфере деятельности органов публичного управления.

4. Приобретенные знания, умения и навыки помогут обучающимся получить знания и освоить особенности построения системы органов государственного управления и их правовое положение в руководстве сферами публичного управления – административно-политической, социально-культурной и социально-экономической (отраслями хозяйства).

5. В целях оптимизации и эффективности управленческой деятельности необходимо знать механизм административно-правового регулирования и иметь практические умения по его реализации. Элементами данного механизма выступают: административно-правовые нормы, административно-правовые отношения, акты официального толкования, акты административного правоприменения и принципы административного права. Указанные составляющие выстраиваются на основе изученных правовых норм, правоотношений, актов толкования и правоприменения. Особое внимание уделяется специфике механизма именно административно-правового регулирования: сущности правоотношений, наличию субъекта управления, преобладанию императивных методов и др.

6. Один из основных разделов Общей части посвящен субъектам административного права. Их правовое положение (статус), правосубъектность и особенности установления отношений с органами публичного управления и их должностными лицами, служат предметом пристального внимания и изучения обучающимися по направлению Юриспруденция и специальности Судебно-прокурорская деятельность.

7. Субъект административного права – есть индивид и коллектив (группа) людей, наделенных гарантированными правами и обязанностями в сфере исполнительной власти (государственного управления), что в конечном счете определяет его положение в обществе. Данных субъектов принято делить на индивидуальных и коллективных субъектов¹. К индивидуальным относят граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства. В силу определенных обстоятельств пере-

¹ Коллективные субъекты включают в себя и юридических лиц. При этом не всегда коллективный субъект в административном праве приобретает правосубъектность юридического лица. Доказательством тому могут служить такие субъекты, как: общественные объединения без образования юридического лица, религиозные группы и др.

численные индивиды могут изменять свой административно-правовой статус. В частности, граждане РФ могут становиться государственными служащими, вынужденными переселенцами. Иностранные граждане и апатриды беженцами и т.д. В число коллективных субъектов входят: органы исполнительной власти (РФ и субъектов РФ), органы местного самоуправления, общественные объединения, религиозные объединения, а также предприятия и учреждения.

8. В представленном пособии раскрыты административно-правовые статусы физических лиц (российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства). Также дана правовая характеристика статусу государственных служащих и уделено внимание прохождению ими службы.

9. Органы публичного управления, прежде всего органы исполнительной власти, играют исключительную роль в управлении государством¹.

10. Общественные и религиозные объединения составляют основу гражданского общества, что помогает гражданам в реализации их конституционных права и свобод. По этой причине внимательным образом раскрыты порядок их формирования, состав, права, обязанности, а также сущность взаимоотношений с органами публичного управления и прокуратуры.

11. Предприятия и учреждения относятся также к коллективным субъектам административного права, имея права и обязанности в сфере реализации исполнительной власти. Особенным образом выделяются унитарные предприятия, что отличает их от самостоятельных хозяйствующих субъектов.

¹ Полученные студентами знания об органах исполнительной власти в дальнейшем помогут им освоить Особенную часть курса административного права и подведомственность рассмотрения дел об административных правонарушениях.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный текст Конституции РФ с внесенными поправками от 14.03.2020 опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 1.

4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.

5. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 13.12.2024) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 11.03.2024) // Российская газета. – 1994. – 08 декабря. – № 238-239.

8. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://static.government.ru> по состоянию на 10.06.2019. Документ опубликован не был.

9. Федеральный закон от 28.04.2023 № 138-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. – 2023. – 03 мая. – № 95.

10. Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ (ред. от 21.04.2025) «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 29 (часть II). – Ст. 5222.

11. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2024) // Российская газета. – 2021. – 27 декабря. – № 294.

12. Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 05.02.2025) // Российская газета. – 2011. – 07 декабря. – № 275.

13. Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» // Российская газета. – 2011. – 11 февраля. – № 29.

14. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 12.12.2023) «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Российская газета. – 2007. – 07 марта. – № 47.

15. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

16. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

17. Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 05.12.2022) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.

18. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 08 октября. – № 202.

19. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 14.02.2024) «О системе государственной службы Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.03.2024) // Российская газета. – 2003. – 31 мая. – № 104.

20. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 25.12.2023) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. – 15 июня. – № 106.

21. Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 06.04.2024) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» // Российская газета. – 2002. – 03 декабря. – № 229.

22. Федеральный закон от 12.07.1999 № 161-ФЗ (ред. от 23.11.2024) «О материальной ответственности военнослужащих» // Российская газета. – 1999. – 21 июля. – № 139.

23. Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ (ред. от 21.04.2025) «О воинской обязанности и военной службе» // Российская газета. – 1998. – 02 апреля. – № 63-64.

24. Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 31. – Ст. 2990 (утр. силу).

25. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Российская газета. – 1995. – 25 мая. – № 100.

26. Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 (ред. от 08.08.2024) «О государственной тайне» // Российская газета. – 1993. – 21 сентября. – № 182.

27. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) (ред. от 24.07.2023) // Российская газета. – 1993. – 13 марта. – № 49.

28. Закон Российской Федерации от 11.03.1992 № 2487-1 (ред. от 25.12.2023) «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» // Российская газета. – 1992. – 30 апреля. – № 100.

29. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 36. – Ст. 4466 (документ вступил в силу для России 01.09.1998 г., но Федеральным законом от 28.02.2023 № 43-ФЗ «О прекращении действия в отношении Российской Федерации международных договоров Совета Европы» // Российская газета. – 2023. – 02 марта. – № 45) в связи с прекращением членства Российской Федерации в Совете Европы с 16 марта 2022 года прекратили действие в отношении Российской Федерации ряд международных договоров, включая Европейскую хартию местного самоуправления.

30. Указ Президента РФ от 11.05.2024 № 236 «Структура федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. – 2024. – 13 мая. – № 101.

31. Указ Президента РФ от 26 февраля 2024 г. № 141 «О военно-административном делении Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2024. – № 10. – Ст. 1369.

32. Указ Президента РФ от 14.10.2012 № 1377 (ред. от 22.12.2021) «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 43. – Ст. 5808.

33. Указ Президента РФ от 07.09.2010 № 1099 (ред. от 10.05.2024) «О мерах по совершенствованию государственной наградной системы Российской Федерации" (вместе с "Положением о государственных наградах Российской Федерации", "Статутами орденов Российской Федерации, положениями о знаке отличия ордена Святого Георгия - Георгиевском Кресте, медалях Российской Федерации, знаке отличия "За безупречную службу", почетных званиях Российской Федерации, описаниями названных государственных наград Российской Федерации и нагрудных знаков к почетным званиям Российской Федерации")» // Российская газета. – 2010. – 15 сентября. – № 207.

34. Указ Президента РФ от 20.05.2004 № 649 (ред. от 25.08.2010, с изм. от 12.04.2019) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. – 2004. – 22 мая. – 106.

35. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 27.03.2023) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. – 2004. – 12 марта. – № 50.

36. Постановление Правительства РФ от 19.06.2012 № 608 (ред. от 15.05.2024) «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 26. – Ст. 3526.

37. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 (ред. от 09.11.2023) «О Министерстве финансов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2024) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3258.

38. Постановление Правительства РФ от 11.10.2002 № 754 (ред. от 14.07.2006) «Об утверждении перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется

специальное разрешение» // Российская газета. – 2002. – 16 октября. – № 196.

39. Постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (ред. от 02.06.2023) «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения») // Российские вести. – 1993. – 23 ноября. – № 227.

40. Постановление Правительства РФ от 04.07.1992 № 470 (ред. от 20.12.2019) «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1992. – № 2. – Ст. 37.

41. Приказ Минюста России от 04.07.2022 № 110 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений и Правил внутреннего распорядка исправительных центров уголовно-исполнительной системы» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.07.2022 № 69157) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.07.2022.

42. Закон Владимирской области от 14.08.2001 № 62-ОЗ (ред. от 04.08.2023) «Устав (Основной Закон) Владимирской области» (принят постановлением ЗС Владимирской области от 14.08.2001 № 285) // Владимирские ведомости. – 2001. – 23 августа. – № 152-153.

43. Закон Владимирской области от 30.05.2007 № 58-ОЗ (ред. от 09.11.2023) «О муниципальной службе во Владимирской области» (принят постановлением ЗС Владимирской области от 30.05.2007 № 251) (вместе с «Реестром должностей муниципальной службы во Владимирской области») (с изм. и доп., вступившими в силу с 01.01.2024) // Владимирские ведомости. – 2007. – 31 мая. – № 100.

Учебная и научная литература

1. Агапов, А.Б. Административное право: учебник / А.Б. Агапов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К °», 2005. – 984 с.

2. Административное право России: учебник. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2013. – 752 с. (Классический университетский учебник).

3. Административное право: учебник / М.Б. Смоленский, Э.В. Дригола. – М.: КНОРУС, 2020. – 320 с.
4. Административное право: учебник / под общ. ред. А.С. Телегина; Пермский государственный национальный исследовательский университет. – Пермь, 2020. – 320 с.
5. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2021. – 736 с.
6. Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2001. – 728 с.
7. Административное право: учебник. – М.: Проспект, 2016. – 320 с.
8. Бунякин, Н.Е. Концепция становления и развития административного права в России: монография / Н.Е. Бунякин. – Тамбов: Изд-во ТГТУ, 2002. – 148 с.
9. Иоффе, О.С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права» / О.С. Иоффе. – М.: Статут, 2020. – 782 с.
10. Кобец, П.Н. Особенности конституционно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации на современном этапе развития общества / П.Н. Кобец // Конституционное и муниципальное право. – 2004. – № 1. – С. 11-15.
11. Конин, М.Н. Административное право России: учеб / М.Н. Конин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2010. – 448 с.
12. Кононов, А.А. Миграция нуждается в контроле / А.А. Кононов // Вестник границы России. – 1999. – № 8.
13. Куракин, А.В. Принципы противодействия коррупции и их реализация в сфере внутренних дел / А.В. Куракин // Полицейская и следственная деятельность. – 2015. – № 1. – С. 70-93.
14. Магомедов, К.О. Социологический анализ проблемы мотивации труда гражданских служащих / К.О. Магомедов // Государственная служба. – 2013. – № 1. – С. 31-35.
15. Миронов, А.Н. Административное право: учебник / А.Н. Миронов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2023. – 333 с.
16. Петров, Д. Н. Объекты гражданских правоотношений: теоретико-правовой аспект // Thesaurus: зб. наук. пр. / Магілєўскі інстытут МУС. – Магілєў, 2016. Вып. 2. – С. 193-197.

17. Позднякова, Е.В. К вопросу о толковании некоторых принципов государственной службы Российской Федерации / Е.В. Позднякова // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2009. – № 4. – С. 65-67.

18. Родюкова, Т.Н. Проблемы мотивации и стимулирования на государственной гражданской службе / Т.Н. Родюкова // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2023. – № 2. – С. 46-50.

19. Россинский Б.В., Гончарова Н.Г. Практикум: Учебно-методическое пособие / под ред. Б.В. Россинского. – М.: Изд-во Эксмо, 2006. – 576 с.

20. Теория государства и права [Электронный ресурс]: учеб. пособие / Р. Б. Головкин [и др.]; под ред. проф. Р. Б. Головкина; Владим. гос. ун-т им. А. Г. и Н. Г. Столетовых. – Владимир: Изд-во ВлГУ, 2020. – 680 с.

21. Титова, Е.А. Безупречная и эффективная гражданская служба: от модели заслуги к этико-профессиональному стандарту / Е.А. Титова // Административное право и процесс. – 2021. – № 1. – С. 84-88.

22. Ушаков Д.Н. Большой толковый словарь современного русского языка / Д.Н. Ушаков. – М.: ООО «Буколика», РОО «РООССА», 2008. – 1048 с.

23. Шергин, А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования / А.П. Шергин // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. – М., 2004.

Интернет-ресурсы

1. Закон Владимирской области от 12 июля 2006 года № 96-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Владимирской области отдельными государственными полномочиями по вопросам административного законодательства». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/965012492?marker> (дата обращения: 13.12.2023).

2. Изменения, внесенные Законом Владимирской области от 04.08.2023 № 134-ОЗ, вступили в силу после официального опублико-

вания (опубликован в сетевом электронном издании. – URL: <http://www.vedom.ru> - 04.08.2023).

3. История МВД России. – URL: https://мвд.рф/history/1802_1917 (дата обращения: 24.02.2024).

4. Конституция Республики Дагестан. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/802018919> (дата обращения: 30.01.2024).

5. Конституция Чеченской Республики. – URL: <https://chechnya.gov.ru/respublika/simvolika/konstitutsiya-chechenskoj-respubliki/glava-4-glava-chechenskoj-respubliki/> (дата обращения: 30.01.2024).

6. Постановление администрации Владимирской области от 11.08.2022 № 548 «Об установлении особого противопожарного режима на территории Владимирской области». – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3300202208120001?index=0&rangeSize=1> (дата обращения: 24.01.2023).

7. Устав муниципального образования город Владимир (зарегистрирован администрацией Владимирской области 01.08.2005 № 151-49. – URL: <https://www.vladimir-city.ru/upload/%D0%A3%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%20%D0%9C%D0%9E.pdf> (дата обращения: 20.04.2024).

8. Экономический словарь терминов. – URL: https://gufo.me/dict/economics_terms/ (дата обращения: 16.04.2025).

Судебная практика

Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 "О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации" и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // Российская газета. – 1996. – 15 мая. – № 90.

Учебное электронное издание

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Общая часть

Учебное пособие

Автор-составитель

ДЯДЬКИН Олег Николаевич

Издается в авторской редакции

Системные требования: Intel от 1,3 ГГц; Windows XP/7/8/10;
Adobe Reader; дисковод CD-ROM.

Тираж 10 экз.

Издательство Владимирского государственного университета
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых.
600000, Владимир, ул. Горького, 87.