

*Завтра экзамен*

Под редакцией  
В. И. Петрова, О. Ю. Свиных

# Административное право

 ПИТЕР®

**Коллектив авторов**  
**Административное право**  
**Серия «Завтра экзамен!»**

*Текст предоставлен правообладателем*

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=3956955](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3956955)*

*Административное право. Завтра экзамен.: Пупер; Санкт-Петербург;*

*2010*

*ISBN 978-5-49807-810-6*

**Аннотация**

Пособие предназначено для подготовки к экзамену по дисциплине «Административное право». Материал подготовлен с учетом последних изменений действующего законодательства. Подробно раскрыты вопросы, касающиеся таких основных институтов административного права, как административная ответственность, субъекты и объекты административных правоотношений, законность и дисциплина и других. В особенной части рассматриваются понятие и классификация специальных административно-правовых режимов. В частности, раскрывается специфика режимов, используемых в интересах охраны государственной границы, и таможенных режимов, излагаются порядок и правовые основы их установления, а также компетенция органов государственной власти и управления Российской Федерации в указанных сферах. Пособие соответствует государственным образовательным стандартам и

рассчитано на студентов юридических факультетов высших учебных заведений.

# Содержание

Раздел I Административное право как отрасль права	6
Тема 1 Государственное управление и исполнительная власть в Российской Федерации	6
Вопрос 1. Государственное управление: понятие, виды, признаки, функции	6
Вопрос 2. Соотношение государственного управления и исполнительной власти	10
Вопрос 3. Принципы государственного управления	13
Тема 2 Основные институты административного права	15
Вопрос 1. Понятие и предмет административного права	15
Вопрос 2. Метод административного права	16
Вопрос 3. Источники административного права	18
Вопрос 4. Административно-правовые нормы: понятие, виды, особенности	20
Вопрос 5. Структура административно-правовых норм	24
Вопрос 6. Действие административно-	26

правовой нормы во времени	
Тема 3 Административные правоотношения	28
Вопрос 1. Понятие и основные признаки административных правоотношений	28
Вопрос 2. Виды административных правоотношений	30
Раздел II Субъекты административного права.	33
Общие положения	
Тема 4 физические лица	33
Вопрос 1. Граждане как субъекты административного права. Понятие и основы административно-правового положения граждан Российской Федерации	33
Вопрос 2. Основные права и обязанности граждан	37
Вопрос 3. Обращения граждан	41
Конец ознакомительного фрагмента.	46

**Под ред. В. Петрова,  
О. Свиных**  
**Административное  
право. Завтра экзамен**

**Раздел I Административное  
право как отрасль права**

**Тема 1 Государственное  
управление и исполнительная  
власть в Российской Федерации**

**Вопрос 1. Государственное управление:  
понятие, виды, признаки, функции**

Различными кодифицированными словарями *управление* понимается как функция организованных систем, обеспечивающая сохранение их определенной структуры, поддержа-

ние режима деятельности. То есть по своей сути управление представляет собой постоянный целенаправленный процесс воздействия субъекта на объект через соответствующий механизм.

*Объектом* управления выступают: социальная общность, коллектив, человек, явления, процессы.

*Субъект управления* — это всегда человек или коллектив людей, то есть так называемая администрация.

Традиционно выделяют три вида управления:

- механическое – управление технологическими процессами;
- биологическое – управление процессами жизнедеятельности живых организмов;
- социальное – управление людьми, организациями, общественными процессами.

*Социальное управление* как воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития есть неперенное, внутренне присущее свойство любого общества, вытекающее из его системной природы, общественного характера труда, необходимости общения людей в процессе труда и жизни, обмена продуктами их материальной и духовной деятельности.

Социальное управление представляет собой специфический тип отношений между людьми, поскольку это прежде всего управление людьми, группами, обществом. Важно

учитывать, что такое управление всегда осуществляется целесообразно и сознательно. Поэтому следующим квалифицирующим признаком социального управления является *волевое поведение и выработка определенных программ поведения*. Например, управление воинским коллективом осуществляется на основе Устава Вооруженных Сил Российской Федерации, управление рабочим коллективом завода — на основе специальных локальных нормативных актов.

Разновидностью социального управления выступает государственное управление, которое в теории административного права принято рассматривать в широком и узком понимании.

*Государственное управление в широком смысле* — это деятельность органов всех ветвей государственной власти. Фактически в данное понятие включается деятельность по управлению государством, ввиду того что все структуры ветвей государственной власти участвуют в целенаправленной государственной политике по реализации соответствующих целей, задач, функций и несут в себе управляющее начало. Однако такое расширительное толкование государственного управления не учитывает особенности частного, поглощает их признаками общего.

*Государственное управление в узком смысле* — это деятельность административного характера, то есть деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов

(деятельность Президента РФ, федеральных министерств, служб, агентств, органов исполнительной власти субъектов РФ). В административном праве понятие государственного управления рассматривается в узком смысле.

## **Признаки государственного управления**

- Государственное управление – это исполнительно-распорядительная деятельность по применению законов и иных (подзаконных) нормативных правовых актов.
- В рамках государственного управления органы государственной власти в пределах своей компетенции вправе осуществлять правотворческую деятельность и контролировать ее соблюдение.
- Государственное управление распространяется не только на государственные подконтрольные сферы деятельности, но и на деятельность частных субъектов, например на некоммерческие организации.
- Государственное управление осуществляется специальными органами государственной исполнительной власти, которые действуют от имени и по поручению государства.
- Государственное управление реализует полномочия юрисдикционного характера, то есть фактически обеспечивает внесудебный порядок осуществления уполномоченными органами мер принуждения (применение административно-предупредительных и пресекательных мер, назначе-

ние административных наказаний).

## **Виды государственного управления**

- Внутреннее государственное управление.
- Внешнее государственное управление.
- Внутриорганизационное государственное управление.

## **Функции государственного управления**

- Информационное обеспечение деятельности уполномоченных органов.
- Прогнозирование.
- Моделирование.
- Планирование.
- Руководство.
- Координация.
- Контроль.

## **Вопрос 2. Соотношение государственного управления и исполнительной власти**

Исполнительная власть представляет собой относительно самостоятельную ветвь государственной власти. Разделение

властей нельзя абсолютизировать, доводя дело до признания полной независимости каждой ветви.

Функции исполнительной власти связаны с практической реализацией законов в общественном масштабе, для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий. Другая часть таких полномочий приходится на долю законодательной и судебной властей. Следовательно, исполнительную власть можно охарактеризовать как подсистему в рамках системы единой государственной власти или же ее механизма.

Исполнительная власть – неперенный атрибут государственно-властного механизма, построенного на началах разделения властей. Она всегда существует наряду с законодательной и судебной властями.

Исполнительная власть, как и любое другое проявление властных полномочий, есть способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение субъектов; право и возможность подчинить других своей воле. Ее отличительным признаком является то, что власть реализуется в отношении различных (коллективных или индивидуальных) элементов государственно-организационного общества. Данное качество исполнительной власти наиболее существенно, так как раскрывает ее особую государственно-правовую природу.

Исполнительная власть, являясь ветвью единой государственной власти, не может отождествляться с видом госу-

дарственной деятельности. Соответствующий вид такой деятельности – не сама власть, а лишь форма ее практической реализации. Следовательно, исполнительная власть не тождественна исполнительной деятельности. Власть – сущностное выражение такой деятельности, ее функциональной направленности и компетенционной определенности, то есть категория базового характера. В силу этого исполнительная власть не тождественна и государственному управлению, которое всегда характеризовалось как определенный вид государственно-властной деятельности.

Исполнительная власть имеет определенное субъективное выражение. Это значит, что она олицетворяется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. Таково одно из непеременных требований разделения властей. Соответственно, исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти. Естественно, что ими не могут быть ни законодательные, ни судебные органы государственной власти.

Исполнительная власть по существу составляет содержание деятельности по государственному управлению, выражая прежде всего ее функциональную (исполнительную) направленность.

## Вопрос 3. Принципы государственного управления

Принципы государственного управления делятся на две группы.

- *Политико – правовые:*

- широкое участие граждан в государственном управлении (народовластие);

- федерализм;

- законность;

- планирование и учет.

- *Организационные:*

- отраслевой. Предполагает наличие единого организационного центра, которому по вертикали подчинена вся совокупность звеньев внутриотраслевого характера, то есть нижестоящие органы управления предприятий, учреждений и организаций. Предназначение данного принципа – осуществление централизованного руководства отраслевыми комплексами, единообразное решение общих для этих комплексов вопросов, наиболее полный учет особенностей и потребностей каждого из них;

- территориальный. Учитывает расположение предприятий, учреждений и организаций различного отраслевого профиля на определенной территории – в районе, городе, области, крае, республике и т. п.;

- функциональный. Обеспечивает в системе государственного управления межотраслевые связи, предназначенные для того, чтобы преодолеть несогласованность действий различных ведомств.

# Тема 2 Основные институты административного права

## Вопрос 1. Понятие и предмет административного права

**Административное право** – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления. Как и любая отрасль права, административное право имеет свой предмет, то есть круг общественных отношений, который регламентирован нормами данной отрасли, и метод.

*Характерная особенность административного права* заключается в том, что оно в той или иной степени участвует в регулировании всего комплекса отношений в современном обществе. Так, например, административное право затрагивает общественные отношения с сферах нарушения прав граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны собственности, безопасности на транспорте, связи и информации, финансов.

При определении предмета административного права традиционно учитывается, что оно как *совокупность правовых норм* регулирует общественные отношения в сфере ис-

полнительной власти (государственного управления).

Административное право регулирует следующие виды общественных отношений:

- управленческие отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти;
- управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе деятельности субъектов законодательной и судебной власти, а также органов прокуратуры;
- управленческие отношения, возникающие с участием субъектов местного самоуправления;
- отдельные управленческие отношения организационного характера, возникающие в сфере «внутренней» жизни общественных объединений и других негосударственных формирований, а также в связи с осуществлением общественными объединениями внешне-властных функций и полномочий.

## **Вопрос 2. Метод административного права**

Особенность метода административного права заключается в том, что он основан на *юридическом неравенстве сторон* управленческих отношений. Таким образом, преобладающим методом административного права является *импера-*

*тивный метод* (метод власти-подчинения).

*Метод рекомендаций* также используется довольно часто. Он предполагает установление определенного порядка действий – предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренным данной административно-правовой нормой. Несоблюдение такого порядка не влечет за собой определенные юридические последствия, на достижение которых ориентирует норма. Так, в Кодексе об административных правонарушениях установлено, что административные наказания могут быть наложены (должны быть наложены) не позднее 2 месяцев со дня совершения проступка. Превышение этого срока не позволяет применять к виновному меры административной ответственности.

*Метод дозволения* предоставляет возможность действовать (или не действовать) по своему усмотрению, то есть совершать либо не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия в определенных ею условиях. Как правило, данный метод имеет место при реализации субъективных прав. Например, гражданин сам решает вопрос, нужно ли обжаловать действия должностного лица, которые он оценивает как противоправные.

## Вопрос 3. Источники административного права

Источники административного права – это внешние формы выражения административно-правовых норм. Другими словами, это юридические акты различных государственных органов, содержащие такого рода правовые нормы, то есть нормативные акты.

- *Конституция РФ*. Многие из содержащихся в ней общих норм имеют прямую административно-правовую направленность.

- *Законодательные акты*. Наибольшее значение имеют Федеральные конституционные и Федеральные законы РФ, принимаемые

Законодательным Собранием, а также постановления, принимаемые его палатами – Советом Федерации и Государственной Думой.

- *Указы Президента РФ* (ст. 90 Конституции РФ), а также положения, утверждаемые этими указами.

- *Постановления Правительства РФ* (ст. 115 Конституции РФ).

- В межотраслевом и отраслевом масштабах в качестве источников административного права служат *нормативные акты федеральных органов исполнительной власти РФ*.

- На республиканском уровне роль источников адми-

нистративного права выполняют *конституции республик, их законодательство*, президентские и правительственные нормативные акты, такого же рода акты министерств и иных органов исполнительной власти субъектов РФ.

- В краях, областях, городах федерального значения, автономных областях и округах источниками административного права служат, помимо законодательных актов, уставы субъектов Федерации, а также издаваемые органами государственной власти и государственного управления этих образований *нормативные правовые акты (решения представительных органов, постановления и распоряжения глав администраций)*.

- Источниками административного права являются также *нормативные акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления*, в случае если закон наделил эти органы необходимыми государственными полномочиями (ст. 132 Конституции РФ).

- Источниками внутриорганизационного характера можно назвать *нормативные акты руководителей государственных корпораций, концернов, объединений, предприятий и учреждений* (локальные нормативные правовые акты). Действие содержащихся в них норм ограничено рамками данного формирования.

- *Административно-правовые договоры и соглашения* (административные договоры о компетенции; договоры, заключаемые по поводу совместной деятельности; договоры о вы-

полнении государственных заказов).

- *Технико-юридические нормы* (ГОСТ, СанПиН).
- Административно-правовые нормы могут найти свое отражение в *международных соглашениях*, которые в таких случаях следует рассматривать в качестве источников административного права.

## **Вопрос 4. Административно-правовые нормы: понятие, виды, особенности**

Нормы – это правила должного поведения участников общественных отношений. Они определяют обстоятельства, условия, порядок возникновения, изменения и прекращения таких отношений. Соблюдение норм обеспечивается как путем юридического принуждения, так и за счет применения различных организационных, разъяснительных, стимулирующих и некоторых иных мер.

**Административно-правовые нормы** – это установленные государством или иными правомочными субъектами правила поведения, регулирующие общественные отношения, которые возникают, изменяются и прекращаются в процессе организации и деятельности исполнительной власти, всей системы исполнительных органов.

## **Виды административно-правовых норм**

В зависимости от признака, положенного в основу классификации, административно-правовые нормы делятся на следующие виды.

- По юридической силе:
  - законодательные;
  - подзаконные;
  - отраслевые (ведомственные);
  - локальные.
- По целевому назначению:
  - регулятивные – определяют правила поведения участников административно-правовых отношений, а также обстоятельства, условия и порядок возникновения, изменения и прекращения данных отношений;
    - охранительные – обеспечивают защиту (охрану) урегулированных общественных отношений.
  - По предмету регулирования:
    - материальные – закрепляют обстоятельства и условия возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений, правила поведения, права, обязанности и ответственность);
    - процессуальные – регламентируют процедуру организации административно-правовых отношений и реализации участниками отношений установленных материальными

ми нормами их прав и обязанностей.

- По методу воздействия на поведение субъектов:
  - обязывающие – предписывают субъектам правоотношений совершать в определенных условиях те или иные действия;
  - запрещающие – содержат запрет на совершение тех или иных действий;
  - уполномочивающие – содержат возможность субъекта административно-правовых отношений действовать с учетом требований правовой нормы по своему усмотрению;
  - стимулирующие (поощрительные).
- По форме предписания:
  - императивные – подлежат обязательному исполнению;
  - рекомендательные – не имеют обязательного характера.
- По пределу действия:
  - общеобязательные – адресованы широкому кругу участников административно-правовых отношений;
  - внутриаппаратные – адресованы государственным и муниципальным служащим.
- По территории действия.
  - общефедеральные;
  - субъектов Федерации;
  - местные;
  - межтерриториальные.
- По сроку действия:
  - срочные;

- постоянные;
- чрезвычайные.

## **Особенности административно-правовых норм**

- Цель административно-правовых норм – обеспечить должную упорядоченность организации и функционирования как всей системы исполнительной власти, так и ее отдельных звеньев, а также рациональное их взаимодействие.

- Административно-правовые нормы определяют тот или иной вариант должного, то есть соответствующего интересам правового государства, поведения всех лиц и организаций, действующих непосредственно в сфере государственного управления и выполняющих тот или иной объем его функций (например, администрация края, области), либо тем или иным образом затрагивающих своими действиями интересы этой сферы (например, общественные объединения, граждане). Должное поведение предполагает, какие действия можно совершать (дозволения), от каких следует воздержаться (запреты), какие совершать необходимо (предписания). В этом и выражается управляющее воздействие административно-правовых норм на поведение субъектов административного права.

- Административно-правовые нормы, действуя в сфере государственного управления, главным образом призваны обеспечить эффективность реализации конституционного

назначения механизма исполнительной власти, то есть исполнения, проведения в жизнь требований законов РФ. Тем самым эти нормы выражают сущность исполнительной ветви единой государственной власти.

- Административно-правовые нормы, определяя границы должного поведения в сфере государственного управления, служат интересам установления и обеспечения прочного режима законности и государственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе государственно-управленческой деятельности.

## **Вопрос 5. Структура административно-правовых норм**

Структура административно-правовых норм, предназначенных для регулирования управленческих отношений, состоит из гипотезы, диспозиции и санкции, а структура административно-правовых норм, устанавливающих ответственность по административному праву, – из диспозиции и санкции.

**Гипотеза** как часть административно-правовой нормы содержит указание на фактические условия реализации нормы, то есть на факты, которые порождают административно-правовые отношения (достижение определенного возраста, совершение правонарушения и т. п.). Гипотеза может быть определенной (конкретной) для данной правовой нор-

мы, или относительно определенной, или же общей для нескольких норм. Она может содержаться в преамбулах нормативных актов, их статьях.

**Диспозиция** – это само правило поведения, предписываемое нормой. Она выражается в виде предписаний (необходимо получить лицензию), запретов (запрещена продажа винно-водочных изделий без кассового аппарата) и дозволений (посещение определенных местностей иностранными гражданами возможно только с разрешения органов исполнительной власти). Она может быть определенной (например, ребенок приобретает гражданство Российской Федерации по рождению, если на день рождения ребенка оба его родителя или единственный его родитель имеют гражданство Российской Федерации независимо от места рождения ребенка) и относительно определенной (при необходимости для получения паспорта предоставляются документы, свидетельствующие о наличии гражданства Российской Федерации).

**Санкция** как элемент административно-правовой нормы содержит указание на меры воздействия, применяемые к нарушителю. Важно иметь в виду, что она указывает не на любое административное воздействие, а лишь на такое, применение которого предусмотрено самой нормой в связи с правонарушением. Санкциями являются меры административного принуждения (административные, дисциплинарные).

## **Вопрос 6. Действие административно-правовой нормы во времени**

### **Начало действия административно-правовой нормы**

Норма административного права начинает действовать через 10, 7 дней после опубликования нормативного акта, в момент принятия нормативного акта или со специально названного срока.

В этом вопросе принципиальное значение имеет ст. 5 Конституции РФ, согласно которой все законы, а также иные нормативные акты, которые затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они официально не опубликованы.

Срок вступления в силу федеральных законов и, как следствие, содержащихся в них норм определяется Федеральным законом от 14 июля 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Указанные нормативные акты вступают в силу через 10 дней после их официального опубликования, если самим законом или актом палат Федерального Собра-

ния не установлен другой срок. Официальным опубликованием считается первая публикация полного текста нормативного акта в «Российской газете», «Парламентской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации».

Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» определено, что соответствующие нормы вступают в силу в течение 7 дней после дня их первоначального официального опубликования, если в самих актах не установлен иной порядок.

## **Прекращение действия административно-правовой нормы**

Срочная норма утрачивает силу с окончанием срока, на который принималась. Норма постоянная (бессрочная) отменяется с принятием новой нормы. В этом случае возможна прямая или косвенная отмена старой нормы.

- При *прямой отмене* в новой норме определяется дата, с которой старая норма перестает действовать.
- Под *косвенной отменой* понимается автоматическая отмена старой нормы после вступления в силу новой.

# Тема 3 Административные правоотношения

## Вопрос 1. Понятие и основные признаки административных правоотношений

Административно-правовые отношения представляют собой разновидность правовых отношений, разнообразных по своему характеру, юридическому содержанию и участникам. По сути это управленческие отношения, урегулированные нормами административного права.

Им свойственны все основные признаки любого правового отношения, как то:

- первичность правовых норм;
- регламентация правовой нормой действий сторон этого отношения;
- корреспонденция взаимных обязанностей и прав сторон правоотношения, определяемая правовой нормой.

Административно-правовым отношениям присущи следующие *характерные черты*.

- Административно-правовые отношения в отличие от иных (прежде всего гражданско-правовых) построены на началах «власть-подчинение», то есть характеризуются юриди-

ческим неравенством сторон.

- Субъектами административно-правовых отношений могут быть все, кому нормы административного права предоставляют правомочия и на кого возлагают определенные обязанности: органы исполнительной власти и их должностные лица, другие государственные органы, государственные служащие, негосударственные органы, предприятия, учреждения, организации, трудовые коллективы, граждане. То есть субъектами административных правоотношений могут быть любые участники управленческих отношений. Объектом управления следует считать другую (управляемую) сторону, деятельность людей в сфере исполнительной власти по реализации своих прав и обязанностей, их поведение.

- Данные отношения складываются преимущественно в особой сфере государственной и общественной жизни – в сфере государственного управления, в которой действуют особого рода субъекты – органы государственного управления либо органы исполнительной власти.

- По своей сути административно-правовые отношения являются организационными. Они прямо связаны с реализацией функций исполнительной власти, которые прежде всего направлены на организацию процесса исполнения правовых установлений.

- Административно-правовые отношения возникают по инициативе любой из сторон. Однако согласие или желание второй стороны не является обязательным условием их воз-

никновения. Другими словами, они могут возникать и вопреки желанию или согласию второй стороны. Этот признак в наибольшей степени отличает их от гражданско-правовых отношений.

- Между сторонами административно-правовых отношений возможны споры.

Административный порядок разрешения административно-правовых споров регламентирован Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, действующими правовыми актами о работе с жалобами и заявлениями граждан.

Нередко действующее законодательство предусматривает судебный порядок разрешения административно-правовых споров либо в качестве самостоятельного, либо альтернативного. В последнее время наблюдается тенденция расширения круга административно-правовых споров, разрешаемых судом.

- Для административно-правовых отношений характерна ответственность одной стороны перед другой.

## **Вопрос 2. Виды административных правоотношений**

*По целям* административно-правовые отношения подразделяются:

- на охранительные (в том числе деликтные);

- регулятивные.

*По составу участников различают:*

- отношения, участники которых принадлежат к государственному аппарату (государственные органы и их должностные лица);
- отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и государственными предприятиями, учреждениями, организациями;
- отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и общественными организациями, трудовыми коллективами;
- отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и негосударственными коммерческими организациями;
- отношения между органами исполнительной власти (местной администрацией) и гражданами.

*По направлениям деятельности выделяют:*

- административно-правовые отношения органов исполнительной власти (местной администрации) общей компетенции, то есть отношения по всем вопросам жизнедеятельности на соответствующей территории (Правительство РФ; правительства республик – субъектов РФ; правительства (администрации) краев, областей, автономных образований; городская, районная, сельская администрация);
- административно-правовые отношения исполнительной власти отраслевой компетенции в отношении субъектов

управления, находящихся в их ведении;

- административно-правовые отношения органов межотраслевой компетенции надведомственного характера по решению специальных вопросов, осуществлению контрольно-надзорных и координационных полномочий;
- административно-правовые внутриорганизационные отношения, затрагивающие деятельность аппарата данного органа и учреждений, предприятий, находящихся в его непосредственном подчинении.

Административно-правовые отношения подразделяются на *вертикальные* и *горизонтальные*.

- При вертикальных правоотношениях один из субъектов подчинен другому.
- При горизонтальных отношениях субъекты находятся на одинаковом организационно-правовом уровне и обладают одинаковым масштабом компетенции и полномочий в той или иной сфере; эти субъекты прямо не подчиняются друг другу. Цель таких отношений – решение различных управленческих вопросов.

В юридической литературе особо выделяют так называемые *внутри-аппаратные (внутриорганизационные) правоотношения*, то есть отношения, складывающиеся в процессе организации и функционирования публичного управления, иными словами, при создании системы органов управления, их структурного установления, при поступлении на государственную службу и ее прохождении.

# **Раздел II Субъекты административного права. Общие положения**

## **Тема 4 физические лица**

### **Вопрос 1. Граждане как субъекты административного права. Понятие и основы административно- правового положения граждан Российской Федерации**

**Субъект административного права** – это физическое лицо или организация, обладающие административной правоспособностью.

Субъект административного права следует отличать от субъекта административного правоотношения. **Субъект административного правоотношения** обладает одновременно административной правоспособностью и дееспособностью. Практическое значение данного разграничения за-

ключается в том, что не каждый субъект административно-го права может быть реальным участником административного правоотношения. Так, например, им не может быть лицо, административная правоспособность которого реализуется исключительно законными представителями. Участник административного правоотношения всегда обладает административной правосубъектностью.

Административно-правовой статус гражданина является сложной политико-правовой категорией, представляет собой совокупность разнообразных связей и отношений между государством и гражданином, урегулированных нормами права, и включает в свою структуру:

- административную правоспособность и дееспособность;
- гражданство;
- права, свободы и обязанности граждан;
- гарантии (механизм) реализации прав и обязанностей;
- ответственность граждан перед государством.

**Административная правоспособность** – это возможность физического лица или организации иметь права и обязанности, предусмотренные нормами административного права.

Выделяют несколько видов прав и обязанностей физических лиц.

- Права и обязанности, возникающие с момента рождения и прекращающиеся в момент смерти. В этом случае правоспособность является неотчуждаемой на протяжении

всей жизни человека. Отдельные права легально все же могут быть ограничены.

- Права и обязанности, приобретаемые в процессе жизни человека. В этом случае административная правоспособность зависит от некоторых обстоятельств, обуславливающих приобретение физическим лицом того или иного правового статуса. Так, например, статус судьи может приобрести гражданин Российской Федерации (далее также – гражданин), достигший возраста 25 лет.

**Административная дееспособность** – это способность физического лица или организации своими действиями приобретать и осуществлять обязанности, предусмотренные нормами административного права, и нести ответственность за свои действия.

В соответствии с Конституцией РФ гражданин может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет. Однако отдельные права граждане могут осуществлять и в более раннем возрасте. Так, с 16 лет наступает ответственность физических лиц за административные правонарушения.

По общему правилу, все граждане обладают равной административной дееспособностью. Но некоторые из них по состоянию здоровья (душевная болезнь, слабоумие) могут быть признаны частично или полностью недееспособными.

Выступая в качестве субъектов административного права, граждане Российской Федерации обладают статусом челове-

ка и гражданина и правовым статусом гражданина Российской Федерации.

Статья 6 Конституции РФ устанавливает, что гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом<sup>1</sup>, является единым и равным независимо от оснований приобретения.

Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ.

Гражданин не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

**Гражданство Российской Федерации** – это устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

Гражданство Российской Федерации может быть приобретено:

- по рождению;
- в результате приема в гражданство Российской Федерации;
- в результате восстановления в гражданстве Российской Федерации;
- по иным основаниям, предусмотренным Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» или международным договором Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

## Вопрос 2. Основные права и обязанности граждан

Права и обязанности граждан можно подразделить на две группы:

- статутные, указывающие на положение гражданина в социальной структуре страны;
- адекватные, то есть реализующиеся в конкретных сферах деятельности<sup>2</sup>. В свою очередь, они делятся:
  - на личные (личная неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни);
  - социально-экономические (право частной собственности, право на не запрещенную законом предпринимательскую деятельность);
  - социальные (право на социальное обеспечение, на образование, на охрану здоровья);
  - социально-культурные (право на свободу литературного, художественного творчества, на участие в культурной жизни);
  - политические права и свободы (право на свободу слова, право проводить собрания, митинги).

В административно-правовой сфере реализуются прежде всего следующие права, свободы и обязанности:

---

<sup>2</sup> См.: *Алехин А. П., Кармолицкий А. А.* Административное право России. Часть 1. Учебник. – М.: Зерцало, 2009. – С. 65.

- право граждан участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей. Оно подкрепляется их правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления;

- право граждан на объединения, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов;

- право граждан проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования;

- право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

- право граждан на свободу и личную неприкосновенность. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов;

- неприкосновенность жилища. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения;

- право на передвижение. Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства;

- право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым закон-

ным способом, за исключением сведений, составляющих государственную тайну;

- право граждан на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

Чтобы правильно понимать значение этих и иных конституционных прав в жизни человека, необходимо иметь в виду несколько моментов.

Во-первых, права и свободы могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Во-вторых, закрепление ряда прав сопровождается бланкетными нормами, предусматривающими издание закона, который регламентирует возможность и режим их осуществления.

В-третьих, ограничение некоторых прав возможно на основании судебного решения.

В-четвертых, многие права закрепляются без подобных оговорок, однако их осуществление будет невозможно без издания закона, устанавливающего режим и механизм их осуществления.

В-пятых, ряд положений Конституции РФ, посвященных правам, в действительности представляет собой декларации,

провозглашающие цели, к которым необходимо стремиться.

Приведем классификацию прав граждан в сфере государственного управления. Так, указанные права делятся:

- в зависимости от механизма реализации:
- на абсолютные – используются субъектом по собственному усмотрению, а органы государственной власти должны их обеспечивать (право на жалобу);
- относительные – возникают только после издания соответствующего акта (назначение на должность);
- в зависимости от круга лиц, которым право предоставляется:
  - на общие;
  - специальные (конкретная сфера управления);
  - в зависимости от содержания:
  - на права в области участия в государственном управлении;
  - права в области государственного участия, содействия, помощи (техническая, организационная, медицинская помощь и т. п.);
  - право на защиту.

Граждане, имея права, вместе с тем выполняют возложенные на них законом *обязанности*, к которым Конституция РФ относит:

- 1) обязанность платить законом установленные налоги и сборы;
- 2) обязанность сохранять природу и окружающую среду;

- 3) обязанность бережно относиться к природным богатствам;
- 4) обязанность защищать Российскую Федерацию;
- 5) обязанность соблюдать конституцию и законы Российской Федерации;
- 6) обязанность соблюдать административно-правовые нормы в различных сферах деятельности.

### **Вопрос 3. Обращения граждан**

Одним из основных конституционных прав граждан является право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Вопросы обращения граждан регулируются Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон об обращениях).

Согласно указанному Федеральному закону граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц.

Рассмотрение обращений граждан осуществляется бес-

платно.

При этом под **обращением гражданина** понимаются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

Законодательство различает следующие виды обращений.

**Предложение** – рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества.

**Заявление** – просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц.

**Жалоба** – просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

**Коллективное обращение** – обращение двух и более граждан в письменном виде, содержащее частный интерес,

либо обращение, имеющее общественный характер и принятое на митинге, собрании и подписанное их организаторами или участниками.

**Петиция** – коллективное обращение граждан в письменном виде в органы государственной власти о необходимости проведения общественных реформ и изменения законодательства.

Устные обращения граждан рассматриваются в тех случаях, когда все изложенные обстоятельства очевидны и не требуют дополнительной проверки. На устные обращения граждан ответ дается в устной форме.

## **Жалобы как вид обращений**

Жалобы подаются:

- в органы и организации, должностным лицам, которым непосредственно подчинены орган, предприятие или учреждение;
- в суд.

Право на жалобу подразделяется:

- на общее право на жалобу, которым обладают все граждане;
- специальное право на жалобу, которым обладают участники уголовного, гражданского процесса, производства по делам об административных правонарушениях.

В свою очередь, общее право на жалобу подразделяется:

- на право на административную жалобу (право на административное обжалование);
- право на судебную жалобу (право на судебное обжалование).

## **Право на административную жалобу**

**Обязательность регистрации обращений.** Согласно п. 2 ст. 8 Закона об обращениях письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение 3 дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу. На практике это выглядит следующим образом. В соответствии со сложившимися правилами делопроизводства непосредственно при обращении гражданина в конкретный государственный орган или орган местного самоуправления на копии обращения ставится отметка о его принятии, и, если сразу зарегистрировать обращение невозможно, через некоторое время по запросу этого гражданина (как правило, по телефону) ему сообщают регистрационный номер обращения.

**Сроки рассмотрения обращений.** В соответствии с п. 1 ст. 12 Закона об обращениях письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. Вместе с тем в исклю-

чительных случаях на основании п. 2 ст. 12 данного Закона руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение. Аналогичным образом и на указанный срок допускается продление срока рассмотрения обращения и в случае, если орган или должностное лицо, получившие обращение, для подготовки ответа вынуждены запрашивать документы и материалы в других государственных органах или органах местного самоуправления. Отметим, что в соответствии с п. 2 ст. 10 Закона об обращениях государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо по направленному в установленном порядке запросу государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, рассматривающих обращение, обязаны в течение 15 дней предоставить документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения, за исключением тех, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления.

# Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.