

Министерство образования Республики Беларусь
Белорусский государственный университет
Факультет юридический
Кафедра государственного управления

СОГЛАСОВАНО
Заведующий кафедрой
_____ В.С.Михайловский
«_17_» _декабря_ 2025 г.

СОГЛАСОВАНО
Заместитель декана факультета
_____ О.Е.Побережная
«_17_» декабря_ 2025 г.

Административное право зарубежных стран

Электронный учебно-методический комплекс
для специальности:
1-24 01 02 «Правоведение»;
специализация 1-24-01-02-01 «Организация и деятельность
государственных органов»

Регистрационный № 2.4.3-24 / 729

Составитель:
Карамышев А.В., кандидат юридических наук

Рассмотрено и утверждено на заседании Совета юридического факультета БГУ
23.12.2025 г., протокол № 4.

Минск 2026

УДК 342.9(1-87)(075.8)

А 313

Утверждено на заседании Научно-методического совета БГУ.
Протокол № 5 от 18.12.2025 г.

Составитель:

Карамышев Александр Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного управления юридического факультета БГУ

Рецензенты:

кафедра международного экономического права УО «Белорусский государственный экономический университет» (заместитель декана факультета права Рудой Н.И., кандидат юридических наук, доцент);

Мороз О.В., доцент кафедры экологического и аграрного права юридического факультета БГУ, кандидат юридических наук, доцент

Административное право зарубежных стран: электронный учебно-методический комплекс для специальности 1-24 01 02 «Правоведение» / БГУ, Юридический фак., Каф. государственного управления ; сост. А. В. Карамышев. – Минск : БГУ, 2025. – 75 с. – Библиогр.: с. 73–75.

Электронный учебно-методический комплекс по учебной дисциплине «Административное право» предназначен для студентов специальности 1-24 01 02 «Правоведение». ЭУМК состоит из пояснительной записи и четырех разделов.

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|-----------|
| ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА..... | 4 |
| 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ..... | 6 |
| 1.1.Административное право зарубежных стран как отрасль права и наука.... | 6 |
| 1.2. Основы организации публичной администрации | 10 |
| 1.3. Централизованная государственная администрация | 12 |
| 1.4. Местное самоуправление | 15 |
| 1.5. Административная процедура | 20 |
| 1.6. Административные акты..... | 23 |
| 1.7. Государственная и муниципальная служба | 31 |
| 1.8. Контроль за деятельностью администрации..... | 47 |
| 2. ПРАКТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ..... | 58 |
| 2.1. Тематика семинарских занятий | 58 |
| Семинар 1. Административное право зарубежных стран как отрасль права и наука | 58 |
| Семинар 2. Основы организации публичной администрации | 58 |
| Семинар 3. Местное самоуправление | 59 |
| Семинар 4. Административная процедура | 60 |
| Семинар 5. Административные акты | 61 |
| Семинар 6. Государственная и муниципальная служба | 62 |
| Семинар 7. Контроль за деятельностью администрации..... | 62 |
| 2.2. Управляемая самостоятельная работа | 64 |
| УСР 1. Централизованная государственная администрация..... | 64 |
| УСР 2. Государственная и муниципальная служба..... | 64 |
| 3. РАЗДЕЛ КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ | 65 |
| 3.1. Примерные тестовые задания к семинарским занятиям | 65 |
| 3.2. Темы реферативных работ и эссе | 68 |
| 3.3. Примерный перечень вопросов к зачету | 70 |
| 4. ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ..... | 73 |
| 4.1. Список рекомендуемой литературы | 73 |
| 4.2. Электронные ресурсы..... | 75 |

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК) по учебной дисциплине «Административное право зарубежных стран» создан в соответствии с требованиями Положения об учебно-методическом комплексе на уровне высшего образования, учебной программой по дисциплине и предназначен для студентов специальности 1-24 01 02 «Правоведение», специализация 1-24-01-02-01 «Организация и деятельность государственных органов». Содержание разделов ЭУМК соответствует образовательному стандарту высшего образования специальности.

Главная цель ЭУМК – обеспечение эффективного освоения студентами учебной дисциплины «Административное право зарубежных стран», которая относится к циклу общенаучных и общепрофессиональных дисциплин (компонент учреждения высшего образования).

Дисциплина изучается в VIII семестре (очной и заочной форм получения образования).

Объем часов по учебной дисциплине «Административное право зарубежных стран» составляет для очной формы получения образования 102 часа, в том числе 42 аудиторных часа, из них: 20 часов – лекции, 14 часов – семинарские занятия аудиторные, 4 часа – семинарские занятия (ДО), управляемая самостоятельная работа – управляемая самостоятельная работа - 4 часа (ДО). Трудоемкость учебной дисциплины составляет 3 зачетных единицы. Форма текущей аттестации по учебной дисциплине – зачет.

Объем часов по учебной дисциплине «Административное право зарубежных стран» составляет для заочной формы получения образования 84 часа, в том числе 10 аудиторных часов, из них: 10 часов – лекции. Форма текущей аттестации по учебной дисциплине – зачет.

Цель учебной дисциплины «Административное право зарубежных стран» – обеспечение такого уровня знаний, умений и навыков, которые позволили бы выпускнику знать основные понятия и систему институтов административного законодательства зарубежных государств, уметь определять генезис, тенденции, критерии результативности, общее и специфическое в юридическом обеспечении государственного управления для уяснения и практического применения достижений современной теории и практики публичного администрирования.

Задачи учебной дисциплины: формирование у студентов знаний об основных положениях административно-правовой науки за рубежом, месте и значении административного права в системе отраслей права зарубежных стран, правовом статусе субъектов административных отношений, системе органов публичного управления в зарубежных странах, государственной и муниципальной службе и статусе служащих, административной процедуре и административном акте, административной юстиции.

В результате освоения учебной дисциплины студент должен:
знать:

доктринальные основы административного права зарубежных стран; систему источников права; основы государственного управления и местного самоуправления; административные процедуры; виды и требования, предъявляемые к правовым актам управления; правовой статус государственных и муниципальных служащих; механизм административного и судебного контроля;

уметь:

анализировать источники административного права, его нормы; грамотно применять основные юридические категории зарубежного административного права; анализировать правоприменительную практику в зарубежных странах; грамотно выражать и обосновывать свою позицию по основным проблемам состояния административного законодательства зарубежных стран;

владеть:

навыками работы с правовыми актами, анализа правоприменительной и правоохранительной практики в зарубежных странах, разрешения правовых проблем и коллизий, реализации норм материального и процессуального административного права.

ЭУМК по учебной дисциплине «Административное право зарубежных стран» включает в себя: 1. Теоретический раздел (материалы для изучения дисциплины). 2. Практический раздел (материалы для проведения семинарских занятий и управляемой самостоятельной работы по дисциплине). 3. Раздел контроля знаний (материалы для текущего и итогового контроля работы студентов, позволяющие определить соответствие учебной деятельности обучающихся требованиям образовательных стандартов высшего образования и учебно-программной документации, в том числе тестовые задания, тематика рефератов, вопросы для подготовки к зачету). 4. Вспомогательный раздел, включающий информационно-аналитические материалы (список рекомендуемой основной и дополнительной литературы).

Материалы ЭУМК соответствуют тематическому плану дисциплины, представленному в учебной программе. Для подготовки к семинарским занятиям и промежуточным контрольным мероприятиям необходимо использовать материалы, представленные в Теоретическом и Практическом разделах, а также материалы для контроля работы студентов.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ

1.1. Административное право зарубежных стран как отрасль права и наука

Видный германский правовед Отто Майер видел главную задачу административного права в том, чтобы ограничивать «струящуюся массу административной деятельности».

Современное государственное (публичное) управление и административное право характеризует «всесторонняя конституционализация». Эрнст Форстхоф – «государство в обычном смысле» отсутствует, поскольку не имеет «суверенитета в смысле высшей и непрерывно продолжающейся власти». Конституционализация административного права выражена, прежде всего, в «привязке к основным правам». В координации с аспектами принципа правового государства, принципом законности деятельности органов управления, приоритетом закона и оговоркой о законе происходит решительная ориентация правопорядка на обеспечение свободы и самоопределения индивида. Основные права проникают практически в любую сферу правопорядка, и каждый более или менее значительный акт правовой политики ставится в зависимость от его выведения из основных прав.

Происходит существенное расширение сферы защиты свободы действий, которая конституционным судом интерпретируется как общая свобода действий. Признается, что с точки зрения индивида любое осуществляемое государством обременение является вмешательством, нуждающимся в оправдании, и поэтому в соответствии с Конституцией индивиду принадлежит право на свободу от любого принуждения, которое является незаконным или противозаконным. С другой стороны, согласно решению конституционного суда основные права стали пониматься не только как «защитные права», но и как объективные ценностные решения. В Германии принята формула «административное право - конкретизированное конституционное право». С другой стороны, авторитетный французский административист Жорж Ведель провозгласил формулу «административизация конституционного права».

Этапы генезиса классического административного права: развитие принципа пропорциональности (a), устранение сфер, в которых не действуют основные права (b), регулирование управленческой деятельности по предоставлению публичных (административных) услуг («обслуживающее» или позитивное государственное управление) (c) и регулирование неформальной административной деятельности (d).

Развитие принципа пропорциональности. Конституционализация административного права началась в некоторой степени с открытия и распространения принципа пропорциональности. Принцип пропорциональности был «изобретён» прусским юристом Карлом Готлибом Сварец, духовным отцом Прусского общеземского уложения 1794-го года, и конкретизирован Высшим административным судом в его решениях в 1880-ом и 1882-ом годах. В

настоящее время принцип закреплен в конституциях и внедрен в судебную практику многих государств. Этот принцип нашел закрепление не только во всех центрально-европейских и восточно-европейских конституционных порядках, но и в конституциях Туниса, Южной Африки и Израиля, Латинской Америки, Австралии и Новой Зеландии и в ряде азиатских государств, как например Гонконг, Корея и Индия.

Значение принципа пропорциональности в зарубежном праве настолько велико, что его считают «важнейшим элементом глобального конституционализма», называют «последовательной парадигмой», «доктриной разрешения конфликтов, возникающих вокруг прав человека», «универсальным критерием конституционности». Во многих странах пропорциональность имплицитно признается одним из основных конституционных принципов, обязательным и для законодательной, и для исполнительной власти, а также для судов при выполнении возложенных на них функций.

Вмешательство государства не должно быть произвольным и нарушать равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав, что предполагает разумную соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью, с тем чтобы обеспечивался баланс конституционно защищаемых ценностей и лицо не подвергалось чрезмерному обременению.

Ограничение «исключенных сфер». В ряде случаев государственная администрация выполняет публично-правовые обязанности путем использования гражданско-правовых форм деятельности, как правило свободно предоставленных ей на выбор. Учение о «частном административном праве», обоснованное Гансом Юлиусом Вольфом и незамедлительно воспринятое судебной практикой, в русле данного подхода отстаивало позицию, что публичное управление, используя регулятивные возможности частного права в целях непосредственного исполнения административных задач (например, в области жизненного обеспечения или управления экономикой), связано нормами «частного административного права», и должно таким образом соблюдать, в частности, основные права как защитные права, направленные против государства. Аналогичный принцип действует при организационной приватизации, то есть основанном на корпоративном праве обособлении административных задач при помощи обществ с ограниченной ответственностью, акционерных обществ или союзов. Такие публично действующие юридические лица частного права понимаются как элемент системы государственного управления, и поэтому подчинены обязательствам, вытекающим из публичного права, в частности, основных прав.

Помимо этого, под влиянием Основного Закона утвердилась точка зрения, что основные права должны действовать также в тех административных правоотношениях, которые раньше определялись как «особые властные отношения». Под этим понималась, в том числе в развитие идей Отто Майера, «повышенная зависимость, которая в интересах определенных целей публичного управления обосновывается для всех индивидов, которые вступают в

предусмотренные особые отношения». Эта «повышенная зависимость» существовала в административных правоотношениях между служащим и начальником, заключенным лицом и работником исправительного учреждения, учеником и школой, военнослужащим и армией и т.д. Такая зависимость оправдывалась (добровольным) отказом от основных прав, который согласно известному принципу *volenti non fit iniuria* («нет обиды тому, кто сам того захотел») презюмировался при вступлении в подобные правоотношения, даже если это происходило - как в случае с заключенными лицами - не на добровольной основе. Конституционный Суд лишил доктрину «особых властных отношений» ее основы и установил, что основные права, например, действуют также и в исправительных учреждениях.

Регулирование «обслуживающего» (позитивного) государственного управления. Тенденции к росту благосостояния в период т.н. «экономического чуда» и участившийся профицит государственного бюджета создали возможность для значительного расширения публичных услуг, предоставляемых в целях обеспечения нормальных жизненных условий граждан. Разработка принципов социального государства, которая оказала влияние на правопонимание в целом, происходила, главным образом, в конституционно-правовых категориях. Поскольку эти категории были ориентированы на обязывающее (негативное) государственное управление, они оказались не вполне пригодными для обеспечивающего (позитивного) государственного управления, то есть для государственного управления, нацеленного на предоставление услуг.

Действие «оговорки о законе» в рамках «обеспечивающего управления», а также и функция основных прав в «государстве, производящем услуги» были исследованы недостаточно. Так долгое время, например, не до конца выясненными оставались вопросы о том, представляют ли собой основные права прирожденные долевые социальные права (социальные права соучастия) и если да, то в какой мере, или, например, гарантируют ли они, право на создание новых учебных мест для студентов. Сейчас преобладает точка зрения, что основные права (если абстрагироваться от ряда исключительных случаев) не гарантируют никаких прирожденных социальных долевых прав, и задачей законодателя является при регулировании объективного измерения основных прав также принять решение о возможных производных социальных правах.

Регулирование неформальной административной деятельности. В конечном счете, европейское административное право перевело так называемое «неформальное государственное управление» в русло принципов правового государства. Под таким управлением понимаются не только реальные акты, но и, например, информационно-справочная деятельность государственных органов (судебные решения о «списках прозрачности»). Реестр прозрачности был создан для повышения прозрачности в отношении бенефициарных владельцев компаний и юридических лиц, особенно в контексте борьбы с отмыванием денег. Цель - обеспечить идентификацию лиц, стоящих за компаниями, и тех, кто получает прибыль от их деятельности. Изначально

неограниченный публичный доступ к этой информации был возможен. Однако Европейский суд по правам человека признал неограниченный публичный доступ незаконным. Европейский суд постановил, что неограниченный доступ к Реестру прозрачности нарушает основные права и принцип соразмерности. В Германии это решение было реализовано таким образом, что публичный доступ теперь предоставляется только при наличии законного интереса. Это означает, что доступ к Реестру прозрачности теперь доступен только органам власти, лицам, подпадающим под действие законодательства о борьбе с отмыванием денег, и лицам, имеющим законный интерес (например, журналистам, связанным с борьбой с отмыванием денег). Лица, желающие защитить свои данные в реестре, могут запросить ограничение доступа.

Предмет административного права обусловлен принадлежностью конкретной страны к определенной правовой системе. Выделяют континентальную систему права, систему общего права, социалистическое право и его возможные современные альтернативы – славянское или евразийское право, правовые семьи религиозно-нравственной ориентации, систему североевропейского права, латиноамериканскую правовую семью.

Основные институты административного права зарубежных стран:

- публичная администрация и административная деятельность;
- административные акты и административные процедуры;
- государственная служба;
- полиция как правоохранительный орган механизма реализации государственного управления;
- контроль над законностью управленческой деятельности;
- административная юстиция.

Специфику административно-правовой системы государства формируют два типа структурных признаков: 1. организация системы управления; 2. отношения между администрацией и обществом.

К первому типу относятся – а). организация субъектов публичного управления и внутриадминистративное производство; б). государственная (публичная) служба и административная процедура.

Внутренняя процедура имеет важное значение постольку, поскольку регулирование внутренних процедур затрагивает административное производство и, соответственно, отношения с частными лицами, особенно в том случае, если *регулирование административной процедуры служит цели обеспечения участия индивидуума*.

Отношения между частными лицами и структурами государственного управления рассматриваются в двух аспектах: либо с точки зрения объема и пределов задач и полномочий административных органов, либо с точки зрения степени связанности органов управления правом.

Источники:

1. Административное право зарубежных стран. Учебное пособие - М.: Издательство «СПАРК», 1996 - 229 с. – Режим доступа: <https://www.at.alleng.org/d/jur/jur548.htm>. - Дата доступа: 21.10.2025;
2. Андреева И.А. «Публичный порядок» в административном праве Франции. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/publichnyy-poryadok-v-administrativnom-prave-frantsii/viewer>. - Дата доступа: 21.10.2025;
3. Болотин В.С. Особенности административно-правовых систем и источники административного права зарубежных стран // Вестник государственного и муниципального управления № 2/1 (12), 2014 г. С. 176-182. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-administrativno-pravovyh-sistem-i-istochniki-administrativnogo-prava-zarubezhnyh-stran/viewer>. - Дата доступа : 21.10.2025;
4. Кильдюшов О. Полиция как наука и политика: о рождении современного порядка из философии и полицейской практики // Социологическое обозрение 2013 Т.12. №3 С. 9-40. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/politsiya-kak-nauka-i-politika-o-rozhdenii-sovremennoego-poryadka-iz-filosofii-i-politseyskoy-praktiki/viewer>. - Дата доступа: 21.10.2025.

1.2. Основы организации публичной администрации

Наука «Публичная администрация» изучает совокупность органов, учреждений и организаций, осуществляющих административные функции, а также их административную деятельность, осуществляющую в публичных интересах.

Принципы - основные элементы, формирующие права и обязанности взаимодействующих субъектов, содержание которых разъясняет, как конкретный принцип может быть применен к субъекту (деятельности) административно-правовых отношений. Принципы представляют собой не только совокупность абстрактных идей, основанных на доброй воле, они встроены в институты и административные процедуры публичной администрации на всех уровнях.

Служащие публичной сферы обязаны соответствовать этим принципам, которые, в свою очередь, охраняются независимыми контролирующими органами, системой правосудия и силой государственного принуждения. Функционирует большое число принципов, лежащих в основе деятельности публичной администрации. Они могут быть сгруппированы следующим образом:

- Надежность и предсказуемость (принцип правовой определенности);
- Открытость и прозрачность;
- Подотчетность;
- Полезность и эффективность.

Публичное управление рассматривается как административная модель управления ресурсами в общественном секторе. Его основные характеристики: - публичные учреждения должны обеспечивать услуги, которые определены голосованием среднего избирателя, а не поиском и предложением на рынке; - бюджетные учреждения должны иметь строго определенный предмет деятельности

и задачи для выполнения; - деятельность бюджетных институций почти всегда должна быть подчинена нескольким целям; - публичные учреждения должны находиться в среде, которая бы оказывала противоречивое влияние на их деятельность; - в предложении публичных услуг должен отсутствовать ежедневный рыночный текст, который испытывают товары частных фирм; - учреждения в публичном секторе должны быть подвергнуты всеобъемлющей отчетности и массированному контролю; - организационная структура бюджетных учреждений должна отличаться множеством отделов, которые иерархически интегрированы; - бюджетные учреждения должны управляться двумя группами менеджеров: профессиональные администраторы /бюрократы/ или специалисты-профессионалы в данной области; - публичные учреждения должны работать в условиях твердых внутренних правил и бюджетов.

Публичный менеджмент. Данное понятие используется как эквивалент понятию «публичное управление». Менеджмент = управление + руководство со следующей конкретизацией:

- управление - воздействие на систему (организацию) для достижения определенных целей;
- руководство - воздействие на человеческие ресурсы для достижения определенных целей.

Менеджмент переводит идеи в результаты и определяет средства для достижения этих результатов;

- менеджмент - значит «делать что-то руками других»;
- менеджмент - это целенаправленное воздействие на некоторую организацию для достижения предварительно сформулированных целей;

- менеджмент, как процесс, является интегрированным сбором функций: планирование, организация, руководство (мотивация) и контроль, а связывающими функциями являются коммуникации и принятие управленческого решения.

Публичный менеджмент включает три фазы управленческого цикла: политика /политический менеджмент/, руководство /исполнительный менеджмент/ и обслуживание /административный менеджмент/.

Новый публичный менеджмент. Данное направление в теории публичного управления получило развитие в Великобритании, США, Австралии, Новой Зеландии. Это новое направление теории публичного управления воспринимается как институциональное обновление, как альтернатива государственному управлению в новых условиях. Реформы в публичном управлении направлены к более эффективному и качественному предоставлению публичных услуг для «разгрузки» функций государства.

Постсовременный публичный менеджмент. «Постсовременная эра» используется для индивидуализации четвертого периода в человеческой истории после Древности, Средневековья и Современности. В 1995 г. американские политологи Чарльз Фокс и Хью Миллер опубликовали труд «Постсовременная публичная администрация». В нем они критикуют модель «ортодоксального демократического управления», базирующуюся на отделении политики от администрации; научном управлении и иерархической модели организации. На основании разграничения понятий «современное общество» и «постсовременное общество» они защищают тезис, что «ортодоксальная демократическая модель не может называться демократической, потому что страдает многими недостатками».

Глобальное публичное управление. В основе его выяснение сущности нового, четвертого направления в теории публичного управления. Основные механизмы управления публичных организаций исследуются с точки зрения глобализации и предоставления глобальных публичных услуг. Международные публичные организации, такие как Организация Объединенных Наций /ООН/, Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры /ЮНЕСКО/, Международная организация труда /МОТ/, Международный валютный фонд /МВФ/ и проч. создают общие правила, которые нацеливают на удовлетворение глобальных общественных потребностей. Прежде всего, это сферы сохранения мира и безопасности, право на образование, право на труд, публичные финансы и т.д. В течение последних десятилетий в мире наступили глобальные изменения в области экономики и политики, которые создали серьезные проблемы перед человечеством. В мировой экономике все ведет к глобализации менеджмента, маркетинга, торговли, производства, финансов и др. В ней проявляются и глобальные тенденции к объединению усилий к достижению глобальных публичных целей для предоставления глобальных публичных услуг.

Источники:

1. Соотношение политики и управления в современных теоретических моделях. – Режим доступа: <https://all-politologija.ru/knigi/politiko-administrativnoe-upravlenie-uchebnik-komarovskogo/sootnoshenie-politiki-i-upravleniya-v-sovremenix-teoreticheskix-modelyax>. - Дата доступа: 21.10.2025;
2. Арабаджийски Н. Направления в теории публичного управления. – Режим доступа: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/537>. - Дата доступа: 21.10.2025;
3. Барциц И.Н. Глобальное административное право как вызов и угроза международному правовому порядку. - Режим доступа: https://www.mjil.ru/jour/article/view/1392?locale=ru_RU. - Дата доступа: 21.10.2025;
4. Зеленцов, А. Б., Ястребов, О. А. (2019). Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование). *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право*, 10(4), 626–654. – Режим доступа:<https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.402>. - Дата доступа: 21.10.2025.

1.3. Централизованная государственная администрация

Централизация – это сосредоточение (концентрация) процесса принятия решений и властных полномочий на верхних иерархических уровнях управления.

Административные органы можно подразделить на *две группы*: с одной стороны, это органы иерархически организованного «прямого государственного управления» и, с другой стороны, это органы «непрямого государственного

управления», в рамках которого государство осуществляет управленческие (административные) задачи не самостоятельно, а посредством *независимых в правовом отношении* органов и обществ (например, общин (коммун-муниципалитетов, округов, университетов, палат), учреждений (например, публичных радиостанций) и фондов. При этом иерархически организованная структура означает, что центральные органы осуществляют *общее руководство* всей подчиненной им организации (единоначалие), и соответственно министр может любое дело взять себе на рассмотрение.

Прямое государственное управление – это организационный принцип, согласно которому государство осуществляет свои административные задачи непосредственно через собственные органы власти. При прямом государственном управлении органы власти непосредственно подчиняются государству и выполняют свои задачи от имени государства. Это означает, что само государство выступает в качестве административного органа и выполняет задачи через свои собственные органы. На муниципальном уровне прямое государственное управление не осуществляется; государственные задачи, возникающие на этом уровне, выполняются в порядке распоряжения под исключительной ответственностью муниципалитетов.

Косвенное государственное управление предполагает наличие юридически независимых организаций, выполняющих задачи от имени государства (государственные корпорации, учреждения, фонды, торгово-промышленные палаты, медицинские ассоциации, учреждения социального страхования, профессиональные ассоциации, коммуны/муниципалитеты (в определенных сферах ответственности).

Внутренние административные процедуры государственных органов осуществляются в условиях:

- 1) подчинения нижестоящих государственных органов и должностных лиц вышестоящим, за исключением государственных избирательных органов;
- 2) взаимной ответственности и баланса интересов личности, общества и государства;
- 3) четкого разграничения компетенции и согласованного функционирования всех государственных органов и должностных лиц государства.

Организация исполнения правового акта индивидуального применения заключается в выработке и принятии должностным лицом соответствующего уполномоченного государственного органа мер по своевременному и исчерпывающему исполнению принятого решения.

Внутренний контроль производится путем:

- 1) истребования необходимой информации;
- 2) заслушивания и обсуждения отчетов и докладов об исполнении;
- 3) ревизии и иных форм документальной проверки;
- 4) проверки с выездом на место;
- 5) другими не противоречащими законодательству способами.

Внутренний контроль производится по следующим параметрам:

1) соответствия деятельности структурных, территориальных подразделений, подведомственных государственных органов и организаций и их должностных лиц поставленным перед ними задачам;

2) своевременности и полноты исполнения;

3) соблюдения требований законодательства при исполнении.

Планирование работы государственных органов Государственные органы осуществляют свою деятельность в соответствии со стратегическим и операционным планами, а также при необходимости с планами работы, составляемыми на квартал, год и долгосрочную перспективу.

Регламент, положение о государственном органе и структурном подразделении государственного органа. Статус и полномочия государственного органа определяются положением о государственном органе. Инструкция по разработке и утверждению положения о государственном органе утверждается Правительством.

По вопросам организации и внутреннего порядка своей деятельности государственный орган принимает регламент.

Функции государственного органа подразделяются на стратегические, регулятивные, реализационные и контрольные. Государственные органы самостоятельно проводят функциональный анализ деятельности в соответствии с методикой по проведению отраслевых (ведомственных) функциональных обзоров деятельности государственных органов, утверждаемой уполномоченным органом в сфере развития системы государственного управления.

Проектное управление. Достижение целей, установленных в стратегических и (или) программных документах, может осуществляться путем проектного управления. Правила осуществления проектного управления утверждаются уполномоченным органом по проектному управлению. Уполномоченный орган по проектному управлению утверждает типовой регламент проектного управления государственных органов.

Передача функций центральных и местных исполнительных органов в конкурентную среду имеет целью повысить эффективность управления в той или иной сфере. Отбор функций, предлагаемых для передачи в конкурентную среду, осуществляется в соответствии с методикой отбора функций центральных и (или) местных исполнительных органов для передачи в конкурентную среду.

Возврат функций центральных и (или) местных исполнительных органов, переданных в конкурентную среду. *Конфликты компетенции*. Орган публичной власти, в котором возник конфликт компетенции, приостанавливает по собственной инициативе административное производство и направляет его в орган публичной власти, правомочный разрешить возникший конфликт.

Конфликты компетенции могут быть:

а) положительными - когда два или более органа публичной власти заявляют о своей компетенции осуществлять определенную административную деятельность;

b) отрицательными - когда ни один орган публичной власти не заявляет о своей компетенции осуществлять определенную административную деятельность.

Конфликты компетенции между органами публичной власти разрешаются в следующем порядке:

а) общим вышестоящим органом публичной власти - если оба эти органа публичной власти подчинены одному и тому же органу публичной власти;

б) председателем района - в случае конфликта компетенции между местными органами публичной власти в пределах района;

с) генеральным секретарем Правительства - в случаях, иных чем предусмотренные пунктами а) и б).

Решение по разрешению конфликта компетенции может быть оспорено вместе с индивидуальным административным актом.

Источники:

1. Закон Испании от 14 апреля 1997 г. 6/1997 «Об организации и функционировании генеральной администрации государства» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-7878>. - Дата доступа: 27.10.2025;

2. Положение о Совете Министров Королевства Саудовская Аравия от 20 августа 1993 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://constitutions.ru/?p=24205>. - Дата доступа: 27.10.2025;

3. Муниципальное право Баварии. – Режим доступа: <https://www.juracademy.de/kommunalrecht-bayern/grundlagen-kommunalrecht.htm>. - Дата доступа: 27.10.2025;

4. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>. - Дата доступа: 27.10.2025.

1.4. Местное самоуправление

Европейская Хартия местного самоуправления 1985 г.

Статья 3 Понятие местного самоуправления

Под местным самоуправлением понимается *право и реальная способность* органов местного самоуправления *регламентировать* значительную часть публичных дел и *управлять* ею, действуя в рамках закона, *под свою ответственность* и в интересах местного населения.

Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания *могут иметь* подотчетные им исполнительные органы.

Статья 4 Сфера компетенции местного самоуправления

Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом.

Органы местного самоуправления *в пределах, установленных законом*, обладают *полной свободой действий* для реализации *собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти*.

Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, *наиболее близкие к гражданам*. Передача какой-либо функций какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии (принцип субсидиарности).

При делегировании полномочий со стороны какого-либо центрального или регионального органа власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, *обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям*.

Статья 9 Финансовые ресурсы органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий.

Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

Задача более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода *процедур финансового выравнивания* или эквивалентных мер. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их собственной компетенции.

Статья 10 Право местных органов самоуправления на ассоциацию

Органы местного самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес.

Статья 11 Правовая защита местного самоуправления

Органы местного самоуправления должны иметь *право на судебную защиту* для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

Функции самоуправлений в зависимости от свободы принятия решений разделяются на:

1) *самостоятельные* в рамках предоставленной компетенции, в соответствии с обязательствами перед общиной и в ее интересах. При выполнении этих функций самоуправления обладают установленной Конституцией и законами свободой инициативы, принятия и выполнения решений и несут ответственность за выполнение самостоятельных функций;

2) государственные (делегированные) государством самоуправлениям). Это государственные функции, в соответствии с законами делегированные самоуправлениям с учетом интересов жителей. Самоуправления при осуществлении этих функций обладают установленной законами *свободой* принятия решений.

Функции самоуправлений в зависимости от характера деятельности разделяются:

- функции местной власти - выполняют совет самоуправления и мэр при осуществлении установленных законодательством полномочий.
- публичного администрирования - выполняют совет самоуправления, мэр, исполнительные органы самоуправления, другие руководители учреждений и служб самоуправления, государственные служащие.
- - предоставления публичных услуг – выполняют учрежденные самоуправлениями поставщики услуг или в соответствии с заключенными с договорами – другие физические и юридические лица, подбор которых осуществляется публично.

Для достижения совместных целей самоуправление может заключить *договоры о совместной деятельности* или *договоры о совместных публичных закупках* с государственными органами и (или) другими самоуправлениями.

Самоуправление при взаимном согласии советов самоуправлений может делегировать осуществление функций в сфере предоставления административных и публичных услуг другому самоуправлению на основании договоров, однако ответственность за осуществление этих функций несет делегирующее самоуправление.

Надзор за соблюдением самоуправлениями законов, выполнением решений Правительства в установленном Законом об административном надзоре за самоуправлениями порядке осуществляют назначаемые Правительством государственные должностные лица – представители Правительства.

Жалобы жителей о злоупотреблении или бюрократизме должностных лиц самоуправления рассматриваются контролерами Сейма; их полномочия установлены Законом о контролерах Сейма.

Акты или действия органов самоуправления и государственных служащих, нарушающие права жителей, органов, учреждений, предприятий и организаций, могут быть обжалованы в установленном Законом о производстве по административным делам порядке.

Типичные организационные модели местного самоуправления.

Великобритания

Советы избираются на 4 года либо обновляются наполовину каждые 2 года или каждый год на одну треть. Председательствует на совете мэр или лорд-мэр (если численность населения не превышает 75 тыс. человек), избираемые советом из его членов. Мэр не обладает полномочиями, связанными с исполнительской властью. Он осуществляет лишь представительские функции. Вся управленческая деятельность осуществляется через советников, комиссии и административный аппарат.

Члены местных советов – советники (олдермены) – работают безвозмездно или по совместительству и, как правило, составляют две трети в составе всех членов совета. Они создают отраслевые или функциональные комитеты и комиссии для решения основных вопросов. Одна треть совета – нанимаемые советом эксперты и местные служащие. Только финансовый комитет полностью состоит из советников, а комитет по делам полиции включает в свой состав мировых судей. Работой служащих руководит главный администратор, которого назначает Совет. Формально он не является главой исполнительной власти, так как все полномочия по местному управлению принадлежат совету, который может делегировать служащим, в том числе и администратору, лишь второстепенные функции.

ФРГ

Магистратный тип. Совет избирает из своего состава председателя. Совет назначает путем голосования исполнительный коллегиальный орган – магистрат – из числа профессиональных управленцев на период от 6 до 12 лет. Магистрат состоит из бургомистра (председателя) и заместителей бургомистра. Роль бургомистра невелика: он председательствует на заседаниях магистрата, представляет магистрат в совете, обладает правом решающего голоса в магистрате (при равном количестве голосов). Он не является начальником для членов магистрата. Члены магистрата избираются советом.

Директорский тип. Представительный орган – совет – избирает бургомистра или обер-бургомистра, который его и возглавляет. Совет назначает на срок от 6 до 12 лет профессионального управленца на должность директора общины или городского директора, к полномочиям которого относятся руководство администрацией, решение текущих вопросов местного управления. В крупных городах совет назначает помощников директора, за которыми может закрепить определенные сферы деятельности. Совет имеет право оспорить и отменить решения директора (кроме делегированных государственных полномочий). Бургомистр может оспорить решения совета и директора. Директор общины также имеет право оспорить незаконное решение совета.

Бургомистерский тип. Совет избирает из своего состава бургомистра (обер-бургомистра). Он является и председателем совета и главой исполнительной власти общины. Совет назначает из профессиональных управленцев и своего состава управу, в которую входит бургомистр. Бургомистр и совет могут оспоривать решения друг друга.

Франция

Коммунальные Советы утверждают местный бюджет и контролируют, администрацию через право избирать мэра и его заместителей. Мэр возглавляет коммунальную администрацию. Он является не только деятелем местного управления, но и представителем государственной власти, чиновником, исполняющим распоряжения правительства. Он обязан информировать о решениях коммунальной администрации префекта департамента. С принятием в 1982 г. закона о децентрализации префект не вправе отменить или приостановить

распоряжение мэра, ему разрешено только опротестовать его через административный суд.

Мэры коммун исполняют следующие обязанности:

- председательствуют на заседаниях коммунального совета;
- исполняют его постановления;
- руководят коммунальным хозяйством, устанавливают контакты с частным сектором;
- руководят полицией (в небольших коммунах).

США

В муниципалитетах распространена модель «мэр — совет», которая имеет разновидности: «слабый» мэр - «сильный» совет; «сильный» мэр - «слабый» совет. В первом варианте мэр ограничен в праве вето на решения совета и в административных и прочих организационных функциях. Другими органами управления в муниципалитетах являются специализированные советы и комиссии, наделенные конкретными полномочиями для решения конкретных задач местного значения.

В отличие от этого «сильный» мэр обладает фактически полностью контролирует исполнительный аппарат. К компетенции мэра относится назначение и освобождение от должности руководителей всех служб; формирование, утверждение и исполнение бюджета; наложение вето на решения совета и др.

В больших городах действует модель «совет — менеджер». Совет не многочислен, осуществляет нормотворческую деятельность и определяет основы развития муниципалитета. Менеджер (администратор) осуществляет подбор кандидатов на должности руководителей ключевых департаментов и служб, которых затем утверждает совет. Рядовых служащих и руководителей среднего звена менеджер назначает самостоятельно. Должность мэра в этой модели сохраняется. Он выполняет представительские функции, он является председателем на заседаниях совета, но не наделен правом вето на его решения.

Также довольно распространена модель «сильный» мэр - совет - главный администратор, при которой мэр сам подбирает главного администратора, при этом полномочия последнего сильно ограничены.

В графствах высшим руководящим коллегиальным органом является совет, который может действовать в двух видах: • комиссиионерный (небольшой состав, члены не вправе занимать другие государственные должности); • совет контролеров (имеется лишь в пяти штатах, формируется из числа выборных должностных лиц городских управлений и муниципалитетов, входящих в графство). Управление графствами осуществляется посредством трёх основных форм: • комиссиионная (совет выполняет законодательные, исполнительные, а в некоторых штатах — и отдельные судебные функции); • совет — администратор (совет назначает администратора для руководства аппаратом и обладает полномочиями по принятию решений по наиболее важным вопросам); • совет — выборный руководитель (последний является главой графства, обладает правом вето на решения совета, предлагает на рассмотрение совета основные

направления политики графства, выполняет представительские функции от имени графства).

Источники:

1. Европейская хартия местного самоуправления Страсбург, 15 октября 1985 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rm.coe.int/168007a105.> Дата доступа: 29.10.2025;
2. Всемирная декларация местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.deepfinance.ru/finances-4680-1.html>. - Дата доступа: 27.10.2025;
3. Закон Республики Молдова № 436 от 28-12-2006 о местном публичном управлении. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107461&lang=ru. - Дата доступа: 27.10.2025;
4. Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю.В. Фененко. - М.: МГИМО -Университет, 2004. - 401 с. – Режим доступа: https://mgimo.ru/files/11098/11098.pdf?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com. - Дата доступа: 27.10.2025.

1.5. Административная процедура

В советской и постсоветской юридической науке получили отражение следующие концептуальные подходы к пониманию сущности *административного процесса*:

1) деятельность органов (субъектов) публичного управления по разрешению подведомственных им *всех категорий индивидуальных юридических дел*, как связанных, так и не связанных с разрешением споров и конфликтов (широкое понимание административного процесса, управленческая концепция);

2) деятельность органов государственного управления, а также судей по разрешению подведомственных им индивидуальных юридических дел, возникающих из *административно-правовых споров и административных правонарушений* (узкое понимание административного процесса, юрисдикционная концепция);

3) деятельность только судов (судей) по рассмотрению дел, возникающих из материальных административных правоотношений, т. е. административный процесс сводится только к административному судопроизводству (юстиционное понимание административного процесса, судебная концепция).

Все большее признание получает комплексное понимание административного процесса как *системы трех видов процесса*:

- управленческого (административно-процедурного), осуществляемого органами государственного управления при разрешении бесспорных, неконфликтных административных дел;

- административно-юрисдикционного, связанного с разрешением административных споров, дел об административных правонарушениях, дел о применении иных мер административного принуждения;

- административного судопроизводства, осуществляемого судами по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений.

Соответственно, *административный процесс в самом широком*, рамочном его понимании может быть определен как деятельность субъектов государственного (публичного) управления, а также судов по разрешению в соответствии с установленной законом *административной* и судебной *процедурами* подведомственных им административных и судебно-административных дел.

Пример теоретического определения:

Административная процедура — это нормативно установленный порядок *последовательно совершаемых* действий органов публичного управления, направленных на реализацию предоставленных им полномочий по рассмотрению и разрешению подведомственных административных дел или выполнению управленческих функций *в механизме защиты прав граждан и юридических лиц*.

Примеры нормативного определения:

Административная процедура – это внешняя деятельность органов власти, направленная на проверку требований, подготовку и выдачу административного акта или заключение публично-правового договора; она включает в себя выдачу административного акта или заключение публично-правового договора. (*Закон ФРГ об административной процедуре 1976 г.*)

Административная процедура – деятельность административного органа, должностного лица по рассмотрению административного дела, принятию и исполнению по нему решения, совершаемая на основании обращения или по собственной инициативе, а также деятельность, осуществляемая в порядке упрощенной административной процедуры. (*Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI*).

Административное производство - принятие, исполнение, изменение либо отмена административного акта на основании обращения физических либо юридических лиц или по собственной инициативе административных органов, а также деятельность по рассмотрению административных жалоб, осуществляемая соответствующими административными органами в пределах процедурных правил, установленных настоящим Законом. (*Закон Азербайджанской Республики от 21 октября 2005 № 1036-IIQ «Об административном производстве»*).

Административное производство - это имеющая внешние последствия деятельность органов публичной власти, направленная на рассмотрение условий для издания индивидуального административного акта, его подготовку и издание, рассмотрение условий для заключения административного договора, его подготовку и заключение или рассмотрение условий для принятия меры, относящейся сугубо к публичной власти, ее подготовку и принятие. Издание

индивидуального административного акта, заключение административного договора или принятие меры, относящейся сугубо к публичной власти, являются частями административного производства. (*Административный кодекс Республики Молдова от 19 июля 2018 года № 116*).

Виды административной процедуры. Задачи административной процедуры (производства). Принцип законности. Принцип справедливости. Защита прав, свобод и законных интересов. Соразмерность. Пределы осуществления административного усмотрения. Принцип приоритета прав. Охрана права на доверие. Запрет злоупотребления формальными требованиями. Презумпция достоверности.

Основания для возбуждения административной процедуры (производства). Прием, регистрация, возврат и отзыв обращения. Перенаправление обращения уполномоченному административному органу, должностному лицу. Отвод (самоотвод) должностного лица.

Единоличное и коллегиальное рассмотрение административного дела. Исследование фактических обстоятельств административного дела. Заслушивание. Ознакомление участника административной процедуры с материалами административного дела. Виды решений по результатам рассмотрения административного дела.

Порядок осуществления упрощенной административной процедуры.

Порядок обжалования. Рассмотрение жалобы. Решение по жалобе.

Источники:

1. Закон ФРГ об административной процедуре (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) 1976 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/16054>. - Дата доступа: 29.10.2025;

2. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>. - Дата доступа: 29.10.2025;

3. Административный кодекс Республики Молдова от 19 июля 2018 года № 116 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126027&lang=ru. - Дата доступа: 29.10.2025;

4. Закон Азербайджанской Республики от 21 октября 2005 № 1036-IIQ «Об административном производстве» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.constcourt.gov.az/ru/legislation/25>. - Дата доступа: 29.10.2025;

5. Модельный закон об административных процедурах, принят постановлением МПА СНГ от 28.10.2022 № 54-28 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://iacis.ru/mod_file/p_file/1058. - Дата доступа: 29.10.2025;

6. Зеленцов, Александр Б., Кононов, Павел И., Стахов, Александр И. «Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации». Вестник Санкт-Петербургского университета. Право 4: 501–521. – Режим доступа:

<https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnyy-protsess-kak-vid-yuridicheskogo-protsessa-sovremennoye-problemy-ponimaniya-i-normativno-pravovoy-reglamentatsii/viewer>. - Дата доступа: 29.10.2025;

7. Малявина Н.Б. Административных процедур в зарубежных странах. - Режим доступа:<https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnye-protsedury-v-zarubezhnyh-stranah/viewer>. - Дата доступа: 29.10.2025;

8. Ларс Брокер. Инквизиционный принцип в административном праве (административная процедура и административный процесс) // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2017;4(49):26–34. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/inkvizitsionnyy-printsip-v-administrativnom-prave-administrativnaya-protsedura-i-administrativnyy-protsess>. - Дата доступа: 29.10.2025;

9. Давыдов К.В. Формальные административные процедуры в законодательстве России и Германии: сравнительно-правовой анализ // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2017, № 3, с. 130-134. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/formalnye-administrativnye-protsedury-v-zakonodatelstve-rossii-i-germanii-sravnitelno-pravovoy-analiz/viewer>. - Дата доступа: 27.10.2025;

10. Майле А. Д. Законодательство об административных процедурах: опыт Германии // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 2. С. 204–215. – Режим доступа: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2- 204-215>. - Дата доступа: 29.10.2025.

1.6. Административные акты

Административный акт - решение, распоряжение либо властная мера иного характера, принятая административным органом в целях урегулирования либо решения определенного (конкретного) вопроса в общеправовой (публичной) сфере и порождающая определенные юридические последствия для физического либо юридического лица (лиц), которому (которым) она адресована. (*Закон Азербайджанской Республики от 21 октября 2005 г. № 1036-IIQ «Об административном производстве»*).

Административный акт – решение, принимаемое административным органом, должностным лицом в публично-правовых отношениях, реализующее установленные законами Республики Казахстан права и обязанности определенного лица или индивидуально определенного круга лиц.

Административное действие (бездействие) – действие (бездействие) административного органа, должностного лица в публично-правовых отношениях, не являющееся административным актом. (*Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI*).

Обременяющий административный акт – акт, отказывающий в реализации, ограничивающий, прекращающий право участника административной процедуры или возлагающий на него обязанность, а также иным образом ухудшающий его положение.

Благоприятный административный акт – акт, реализующий право участника административной процедуры или прекращающий возложенную на него обязанность, а также иным образом улучшающий его положение.

Ничтожность административного акта

Административный акт является *ничтожным*, если в нем имеется особо значимая ошибка, очевидная при рассмотрении всех подлежащих принятию во внимание обстоятельств дела. Административный акт также является ничтожным, если: 1) невозможно установить, каким административным органом он принят; 2) он был принят некомпетентным административным органом; 3) он в соответствии с законодательством может быть принят только его вручением, однако это требование не выполнено; 4) не ясно, кому он адресован, или какой вопрос регулирует; 5) никто не может его исполнить по фактическим основаниям; 6) он требует от заинтересованного лица совершения противоправного действия, которое является преступлением либо административным правонарушением.

Административный акт не является ничтожным лишь вследствие того, что: 1) в процедуре участвовало лицо, подлежащее исключению из нее согласно Закону; 2) административный орган не оказал необходимого содействия, предусмотренного законодательством.

Если ничтожной является лишь часть административного акта, он является ничтожным в целом, если ничтожная часть имеет столь существенное значение, что административный орган не принял бы указанный административный акт без ничтожной части.

Ничтожный административный акт *недействителен с момента его принятия* и не подлежит применению или исполнению. Неисполнение ничтожного административного акта не влечет какую-либо ответственность для заинтересованного лица.

Административный орган, принявший ничтожный административный акт, обязан по собственной инициативе или по заявлению заинтересованного лица подтвердить ничтожность административного акта. Заинтересованное лицо вправе обратиться в суд с заявлением о признании административного акта недействительным.

Обоснование представляет собой административное действие, посредством которого излагаются соображения в пользу издания индивидуального административного акта. В обосновании указываются существенные правовые и фактические основания, учитываемые органом публичной власти при принятии решения. Из обоснования дискреционных решений должна быть ясна позиция, из которой исходил орган публичной власти при осуществлении дискреционного права. Обоснование должно ссылаться также на изложенные в ходе слушаний доводы.

Полное обоснование индивидуального административного акта должно содержать:

- а) правовое обоснование - законное основание издания административного акта, включая обязательные процессуальные формы, на которых основывается акт;
- б) фактическое обоснование - целесообразность издания административного акта, включая в случае необходимости порядок осуществления дискреционного права;
- с) в случае обременяющих административных актов - краткое описание административного производства, на котором основывалось издание акта: расследования, доказательства, слушания, мнения участников, противоречащие окончательному содержанию акта, и др.

Полное обоснование является обязательным, составляет неотъемлемую часть индивидуального административного акта и обуславливает его законность.

Обоснование не требуется в случае, если:

- а) орган публичной власти удовлетворил петицию в целом и при этом решением не затронуты права или законные интересы иных лиц;
- б) это прямо предусмотрено законом; или
- с) орган публичной власти издает индивидуальные административные акты одного вида в большом количестве или в автоматическом режиме и не требуется обоснование в соответствии с фактическими обстоятельствами отдельного случая.

Информация о порядке оспаривания должна содержать:

- а) подлежащий использованию вид оспаривания;
- б) наименование и адрес органа публичной власти или судебной инстанции, в которые должно осуществляться оспаривание;
- с) срок для оспаривания.

Индивидуальный административный акт *сообщается лицу*, которому он адресован или права которого им затронуты. Данное положение применяется и в случае, когда лицо, чьи права затронуты административным актом, не участвовало в административном производстве. Форма сообщения определяется органом публичной власти. Отступления допускаются лишь на основании законоположений. Публичное сообщение индивидуального административного акта допускается только в случае, если оно предписано на основании законоположений.

Сообщение *считается произведенным*, если индивидуальный административный акт получен лицом, которому он должен был быть сообщен. Для действительности сообщения достаточно получения соответствующим лицом резолютивной части административного акта. Индивидуальный административный акт *считается полученным*, если он оказался в сфере внимания лица, которому он должен был быть сообщен, способом, позволяющим ему при нормальных обстоятельствах узнать об акте.

Исправление представляет собой действие по устранению очевидных ошибок (опечатки, ошибки в расчетах или аналогичные ошибки) в

индивидуальном административном акте. Посредством исправления не могут изменяться правовые последствия индивидуальных административных актов.

Компетенцией вносить исправления, по собственной инициативе или по заявлению участников, обладает только орган публичной власти, издавший индивидуальный административный акт. Исправление производит правовые последствия с момента его сообщения участникам.

Орган публичной власти вправе потребовать представления ему индивидуального административного акта, подлежащего исправлению, в том числе всех выданных заверенных копий с него.

Действительность индивидуальных административных актов

Индивидуальный административный акт вступает в действие в отношении лица, которому он адресован или которое затронуто им, *с момента его сообщения* соответствующему лицу, за исключением случая, когда самим административным актом устанавливается более поздний срок его обязательности. Индивидуальный административный акт вступает в действие с тем содержанием, с которым он сообщается.

Индивидуальный административный акт продолжает оставаться действительным до его отмены, отзыва или аннулирования иным образом либо до прекращения по истечении определенного срока или иным образом.

Индивидуальные административные акты соблюдаются издавшим их органом публичной власти, иными органами публичной власти, адресатами актов, а также третьими лицами.

Ничтожный индивидуальный административный акт не влечет правовых последствий.

Индивидуальный административный акт становится *неоспоримым*, когда он не может быть оспорен ни в порядке предварительного производства, ни путем предъявления иска в компетентную судебную инстанцию. Если индивидуальный административный акт адресован нескольким лицам или затрагивает нескольких лиц, его неоспоримость может наступать в разные моменты для каждого из этих лиц.

Отмена незаконного обременяющего индивидуального административного акта

Незаконный обременяющий индивидуальный административный акт отменяется полностью или частично, с последствиями на будущее или обратной силой, даже после наступления его неоспоримости. Оценка законности или незаконности индивидуального административного акта осуществляется по состоянию на момент его издания, а в случае предварительного производства - на момент принятия решения по предварительному заявлению.

Если при издании индивидуального административного акта о предоставлении социальных выплат имело место неправильное применение законодательства или его издание основывалось на неверных обстоятельствах дела, вследствие чего надлежащие социальные выплаты ошибочно не были произведены, административный акт подлежит аннулированию полностью или частично, обратной силой или с последствиями на будущее, даже после

наступления его неоспоримости. Данное положение не применяется, если административный акт основывается на в большей части неверных или неполных данных, представленных лицом, для которого акт неблагоприятен, умышленно или по грубой неосторожности.

Отмена незаконного благоприятствующего индивидуального административного акта

Незаконный благоприятствующий индивидуальный административный акт может быть отменен полностью или частично, с последствиями на будущее или обратной силой, даже после наступления неоспоримости, только при условии соблюдения установленных ограничений.

Незаконный благоприятствующий индивидуальный административный акт, которым предоставляется регулярная или единовременная денежная или материальная выплата либо который дает для них основание, *не может быть отменен, если выгодоприобретатель доверял и полагался на существование административного акта и это доверие, принимая во внимание общественный интерес в отмене акта, подлежит защите.*

Как правило, доверие подлежит защите, если выгодоприобретатель уже использовал предоставленные выплаты или осуществил распоряжение имуществом, которое он уже не может отменить либо может отменить только с недопустимым ущербом.

Выгодоприобретатель не может ссылаться на доверие, если:

а) административный акт получен им путем злонамеренного введения в заблуждение, угрозы или подкупа;

б) административный акт основывается на в большей части неверных или неполных данных, предоставленных выгодоприобретателем умышленно или по грубой неосторожности;

с) в момент сообщения административного акта он знал о незаконности акта или не знал об этом по грубой неосторожности.

(3) Если выгодоприобретатель не может ссылаться на доверие в соответствии с частью (2), индивидуальный административный акт подлежит отмене, как правило, обратной силой.

Незаконный благоприятствующий индивидуальный административный акт о регулярном предоставлении материальных или денежных выплат может быть отменен в соответствии с частью (2) лишь в течение трех лет с момента его сообщения. Данное ограничение не применяется, если:

а) выгодоприобретатель получил административный акт путем злонамеренного введения в заблуждение, угрозы или подкупа;

б) административный акт основывается на в большей части неверных или неполных данных, предоставленных выгодоприобретателем умышленно;

с) в момент сообщения административного акта выгодоприобретатель знал о его незаконности;

д) административный акт издан с допустимой оговоркой об отзыве.

Если индивидуальный административный акт основывается на в большей части неверных или неполных данных, предоставленных выгодоприобретателем по

грубой неосторожности, либо если последний по грубой неосторожности не знал в момент сообщения ему административного акта о незаконности такового, то вместо трехлетнего срока, предусмотренного настоящей частью, применяется десятилетний срок.

В случае отмены незаконного благоприятствующего индивидуального административного акта, не подпадающего под действие части (2) или (4), орган публичной власти обязан по ходатайству лица, для которого акт благоприятен и которого касается отмена, *возместить имущественный ущерб*, который он понес вследствие того, что доверял и полагался на существование административного акта, поскольку его доверие, принимая во внимание общественный интерес, подлежит защите. Положения части (2) относительно невозможности ссылки выгодоприобретателя на доверие применяются соответствующим образом. Возмещение имущественного ущерба не может превышать сумму интереса, который имело затронутое отменой лицо в условиях существования административного акта. Ходатайство о возмещении может быть подано лишь в течение одного года. Течение срока начинается с сообщения в письменной форме компетентным органом публичной власти затронутому отменой лицу об отмене.

Если органу публичной власти стало известно о фактах, оправдывающих отмену незаконного благоприятствующего индивидуального административного акта, то его отмена допускается лишь в течение одного года с момента, когда компетентному органу публичной власти стало известно о всех фактах, необходимых для принятия решения об отмене. Данное положение не применяется, если:

- a) выгодоприобретатель получил административный акт путем злонамеренного введения в заблуждение, угрозы или подкупа;
- b) административный акт основывается на в большей части неверных или неполных данных, представленных выгодоприобретателем умышленно;
- c) в момент сообщения административного акта выгодоприобретатель знал о его незаконности.

Отзыв законного обременяющего индивидуального административного акта

Законный обременяющий индивидуальный административный акт может быть отозван полностью или частично, с последствиями на будущее, даже после наступления неоспоримости, за исключением случая, когда должен быть издан новый административный акт такого же содержания или когда отзыв недопустим по иным причинам.

Отзыв законного благоприятствующего индивидуального административного акта

(1) Законный благоприятствующий индивидуальный административный акт может быть отозван полностью или частично, с последствиями на будущее, даже после наступления неоспоримости, только если:

- a) отзыв допускается законоположением или административный акт содержит оговорку об отзыве;

б) административный акт налагает обязанность и выгодоприобретатель не выполнил ее или не выполнил в установленный срок;

с) орган публичной власти был бы вправе не издавать административный акт ввиду обстоятельств, возникших позднее, и отсутствие отзыва акта поставило бы под угрозу общественный интерес;

д) на основании измененного законоположения орган публичной власти был бы вправе не издавать административный акт, выгодоприобретатель еще не воспользовался предоставленной выгодой или еще не получил никаких выплат на основании административного акта и отсутствие отзыва акта поставило бы под угрозу общественный интерес;

е) отзыв необходим для предотвращения или устраниния причинения тяжкого ущерба общему благу.

Законный благоприятствующий индивидуальный административный акт, которым предоставляется единовременная или регулярная денежная выплата либо материальная выплата для достижения определенной цели либо который дает для них основание, может быть отозван полностью или частично, с последствиями на будущее или обратной силой, даже после наступления неоспоримости, если выплата не используется вообще, не используется незамедлительно после предоставления или не используется в определенных административным актом целях.

Если органу публичной власти стало известно о фактах, оправдывающих отзыв административного акта, то отзыв допускается лишь в течение одного года с момента, когда компетентному органу публичной власти стало известно о всех фактах, необходимых для принятия решения об отзыве. Данное положение не применяется, если выгодоприобретатель получил административный акт путем злонамеренного введения в заблуждение, угрозы или подкупа.

В случае отзыва законного благоприятствующего индивидуального административного акта в соответствии с положениями пункта с), д) или е) орган публичной власти обязан по ходатайству *возместить затронутому лицу имущественный ущерб*, который он понес вследствие того, что доверял и полагался на существование административного акта, если его доверие, принимая во внимание общественный интерес, подлежит защите.

Выгодоприобретатель не может ссылаться на доверие в случаях, установленных законом.

Аннулирование индивидуальных административных актов о регулярном предоставлении материальных или денежных выплат в случае изменения положения

Если фактическое или правовое положение, на котором основывалось издание индивидуального административного акта о регулярном предоставлении материальных или денежных выплат, изменилось существенным образом, то административный акт аннулируется или изменяется с последствиями на будущее.

Административный акт подлежит аннулированию или изменению с момента изменения положения, если:

- a) изменение произошло в пользу получателя выплаты;
- b) получатель выплаты умышленно или по грубой неосторожности не выполнил установленную законоположением обязанность сообщения о неблагоприятном для него существенном изменении положения;
- c) после подачи заявления или издания административного акта получен доход или другие имущественные выгоды, которые привели бы к полной или частичной утрате права на получение выплаты, вытекающей из административного акта; или
- d) получатель выплаты знал или по грубой неосторожности не знал о том, что в силу закона право на получение выплаты, вытекающей из административного акта, полностью или частично отпало.

Если на основании законоположения начислен доход или иные имущественные выгоды за прошедший период времени, то моментом изменения ситуации считается начало периода начисления.

Индивидуальный административный акт о регулярном предоставлении материальных или денежных выплат аннулируется или изменяется с последствиями на будущее и в случае, если Высшая судебная палата изменяет существующую судебную практику в пользу правомочного лица.

Если незаконный благоприятствующий индивидуальный административный акт о регулярном предоставлении материальных или денежных выплат не может быть отменен, а изменение произошло в пользу получателя выплаты, то получатель выплаты не пользуется изменением до тех пор, пока сумма, установленная в незаконном благоприятствующем административном акте, или, по обстоятельствам, количество, установленное этим административным актом, превышают сумму/количество, предусмотренные законом. Данное положение применяется соответствующим образом в случае, если незаконный благоприятствующий индивидуальный административный акт о регулярном предоставлении материальных или денежных выплат основан на незаконном благоприятствующем индивидуальном административном акте, который не может быть отменен.

Источники:

1. Закон ФРГ об административной процедуре (Verwaltungsverfahrensgesetz) 1976 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/16054>. - Дата доступа: 2.11.2025;
2. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>. - Дата доступа: 2.11.2025;
3. Административный кодекс Республики Молдова от 19 июля 2018 года № 116 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126027&lang=ru. - Дата доступа: 2.11.2025;

4. Закон Азербайджанской Республики от 21 октября 2005 № 1036-IIQ «Об административном производстве» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.constcourt.gov.az/ru/legislation/25>. - Дата доступа: 2.11.2025;

5. Модельный закон об административных процедурах, принят постановлением МПА СНГ от 28.10.2022 № 54-28 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://iacis.ru/mod_file/p_file/1058. - Дата доступа: 2.11.2025;

6. Шерстобоев О.Н. Административная дискреция и принцип разумности (часть 1: зарубежный опыт) //Вестник ВГУ Серия: Право 2017 № 4 С.151-161. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnaya-diskretsiya-i-princip-razumnosti-chast-1-zarubezhnyy-opyt/viewer>. - Дата доступа: 2.11.2025;

7. Шерстобоев О.Н. Административная дискреция и принцип разумности (часть 2: российский опыт) //Вестник ВГУ Серия: Право 2018 № 1 С.74-83. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnaya-diskretsiya-i-princip-razumnosti-chast-2-rossiyskiy-opyt/viewer>. - Дата доступа: 2.11.2025;

8. Шерстобоев О. Н. Недействительность административных актов: основания, правовой режим, дискреция // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 2. С. 228–242. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/nedeystvitelnost-administrativnyh-aktov-osnovaniya-pravovoy-rezhim-diskretsiya/viewer>. - Дата доступа: 2.11.2025;

9. Соловей Ю.П. Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности //Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 4. С. 72–99. УДК: 342.924 DOI: 10.17323/2072-8166.2019.4.72.99. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/diskretionnyy-harakter-administrativnogo-akta-kak-obstoyatelstvo-isklyuchayuschee-sudebnyyu-proverku-ego-zakonnosti>. - Дата доступа: 2.11.2025.

1.7. Государственная и муниципальная служба

Франция

Действующее во Франции законодательство о гражданской службе есть итог реформ, которые начались сразу же после освобождения страны после второй мировой войны. Хотя понятие «чиновник» употребляется сегодня для всех лиц, состоящих на службе в органах государственного управления, но в строго юридическом смысле оно значительно уже. По существу, оно относится только к служащим гражданской «публичной» службы. Понятие «чиновник» и «государственный служащий» не различаются. «Закон об общем статусе чиновника» действует с 1946 г. Он регламентирует структуру гражданской службы и систему оплаты труда чиновников. В 1959 г. Ордонанс внес незначительное число поправок, но они все направлены на то, чтобы усилить иерархическое подчинение чиновников власти.

Закон 1946 г. ввел в систему гражданской службы понятие «кадр», означающее объединение всех должностей, занятых гражданскими служащими

одинакового ранга. Другими словами, это понятие охватывает положение группы людей, занимающих аналогичные должности. Во Франции существует кадр директоров, куда входят директора всех департаментов, кадр контроля, который объединяет всех инспекторов, и т.д.

Помимо этого, существует понятие класс чиновников. Всего классов четыре, в понижающем иерархическом порядке они обозначены буквами А, В, С и D. На класс А возлагаются функции выработки управленческих решений и указаний. Он составляет 20% общего числа чиновников административно - государственного управления. Класс В выполняет задачу реализации этих установок. В него входит около 40 % чиновников. Класс С занят специализированным исполнением и охватывает 32% чиновников. Класс D включает технических работников, которые являются простыми исполнителями. Французские администраторы отмечают, что между двумя последними классами трудно провести какое-либо существенное разграничение.

Ни Закон 1946 г., ни Ордонанс 1959 г. не охватывает всю гражданскую службу Франции. Установленный ими статус чиновника не применяется к нескольким категориям государственных служащих: судьям, военным, сотрудникам государственных служб промышленного и торгового характера, полиции. Таким образом, наряду с основным статусом чиновника во Франции существуют еще частные статусы чиновников перечисленных выше категорий.

Согласно законодательству, лицо не может быть назначено на гражданскую должность:

- если не имеет французского гражданства;
- не обладает гражданскими правами и не удовлетворяет требованиям хорошего морального поведения;
- нарушает законодательство о военной службе.

Последнее требование на практике сводится к следующему: кандидат должен либо завершить военную службу, либо быть освобожден от нее. Теоретически отбор кандидатов на должности производится на основе единого критерия – способности выполнять возложенные на них обязанности. Это определяется оценкой профессиональной квалификации. Существует Инструкция 1946 г., устанавливающая круг обязанностей и необходимый образовательный уровень для каждого класса.

Конкурсные экзамены в класс А направлены на выявление обширных общих и технических знаний и должны оставить уверенность в том, что кандидат имеет достаточные интеллектуальные способности и твердый характер. Необходим также диплом об окончании высшего учебного заведения. Кандидат для поступления в класс В должен уметь определять, оценивать и разрешать со ссылкой на законодательство деятельность лиц, находящихся под его управлением. Это достаточно сложная функция, поскольку применение общих предписаний требует большей гибкости и профессиональных знаний. Конкурсные экзамены в этот класс носят более технический характер, чем экзамены в высший класс А. Однако и здесь по инструкции требуется высокий уровень общеобразовательных и профессиональных знаний.

Конкурсные экзамены в класс С (члены которого заняты техническим исполнением) призваны выявлять именно исполнительско-технические навыки, способность к личной инициативе здесь не требуется. Для замещения должностей класса D подходят работники, не обладающие специальной профессиональной квалификацией, поэтому конкурсные экзамены в этот класс не выходят за пределы программы общеобразовательной школы.

Конкурсная комиссия подбирается из компетентных специалистов, известных своей беспристрастностью. Она полностью независима от администрации. Конкурс включает письменный и устный экзамены. Во время письменного экзамена строго соблюдается принцип автономности. Письменный экзамен может принимать самые различные формы: задание может состоять в редактировании текста, подготовки определенного досье и т.п. на устном экзамене оценивается общая культура кандидатов, их специальные знания, а также способность логично излагать свои мысли. Иногда кандидаты подвергаются тестированию.

Во Франции существуют два типа конкурсов: внешний и внутренний. На внешних конкурсах производится набор новых чиновников, внутренние конкурсы производятся для продвижения части чиновников по иерархической лестнице. Главным принципом отбора на конкурсе являются не профессиональные качества претендентов, а общая эрудиция и элегантность стиля изложения, в основе которых должно быть классическое гуманитарное образование. Особое место в создании высших кадров государственного аппарата занимает Национальная школа администрации. В это учебное заведение принимаются лица с высшим образованием не старше 26 лет и государственные служащие не старше 30 лет, имеющие стаж практической работы не менее 5 лет.

Карьера заканчивается в связи с достижением определенного возраста, что является важным фактором обновления корпуса служащих. Обычно верхний возрастной предел составляет 60-63 года, однако, в исключительных случаях в зависимости от занимаемой должности – от 58 до 75 лет.

В Германии сегодня нет понятия «государственная служба». После первой мировой войны появился термин «публичная служба», и это понятие прочно вошло в словарь немецких политологов. В функциональном плане «публичная служба» понимается как деятельность в целях выполнения общественных задач управления. В институциональном плане под ней подразумевается определенный круг лиц, для которых выполнение публичных дел составляет профессиональную деятельность.

Понятие «публичная служба» охватывает три категории лиц: чиновников, служащих и рабочих. Критерием разделения выступает правовая форма назначения: для чиновника – издаваемый в особом порядке компетентными властями акт назначения; для служащего и рабочего – заключаемый сторонами договор о поступлении на службу. Чиновники выделены в группу особо доверенных лиц, специально облеченные функцией управления и наделенные в связи с этим особым правовым и политическим статусом.

Для современной Германии характерно тесное взаимопроникновение и переплетение политической и административной сфер. Это нашло свое отражение и в законе о государственной службе, согласно которому чиновники имеют право участвовать в деятельности политических партий и добиваться парламентской карьеры. Чиновники, избранные в Бундестаг или Земельный парламент, пользуются правом двухмесячного отпуска на время избирательной кампании. Наряду с депутатским содержанием они продолжают получать значительную часть своего основного жалованья. Кроме того, они сохраняют право на получение пенсий для государственных служащих. Их профессиональная компетентность и финансовая независимость позволяют им добиваться значительного продвижения в партиях. В отличие от многих стран (Великобритании, Франции и США), карьера государственного служащего в Германии не является альтернативной политической карьере. Напротив, зачастую она становится предпосылкой для успешной политической деятельности.

Правовое положение федеральных чиновников регулируется двумя важнейшими законами: Федеральным законом о государственных служащих (в ред. от 27.02.1985 г.) и Федеральным законом о правовом положении чиновников (в ред. от 27.02.1985 г.). Землями Германии принятые собственные законы, устанавливающие правовое положение чиновников земли; при этом требуется строгое соответствие этих законов положениям федерального закона. Чиновниками считаются следующие лица: чиновники государственного аппарата, судьи, преподаватели школ и высших учебных заведений, военнослужащие, работники почты, железнодорожной службы, государственных банков. Табель о рангах предусматривает 16 групп чиновников: A1-A5 - низшие чины (вспомогательно-технические); A6-A9 - средние чины (правительственные секретари, обер-секретари, гаупт-секретари); A10-A13 - высшие чины 1 ступени (правительственные инспекторы, регионг-атаманы); A14-A16 - высшие чины 2 ступени (высшие правительственные советники).

Материальное содержание чиновников составляется из основного оклада, территориальной надбавки, надбавки на детей, за выслугу лет, за звание. Размеры, динамика и структура выплат определяются специальным законом об оплате.

Особую группу составляют политические и почетные чиновники. Политические чиновники – это наиболее близкие сотрудники к политической программе правительства или отдельного чиновника, они приходят и уходят с поста вместе с правительством. К ним относятся: статс-секретари в федеральных министерствах, ведомствах федерального канцлера и федерального президента; руководители отделов в федеральных министерствах, ведомствах федерального канцлера и федерального президента, федеральном ведомстве по делам печати и информации, администрации Бундестага и Бундесрата; руководители в земельных министерствах и канцеляриях (государственные советники).

Почетные чиновники – это лица, имеющие гражданскую профессию, которых назначают на почетную должность без оплаты и права претендовать на особое социальное обеспечение. К ним относятся присяжные, выборные консулы.

Согласно исконно германской доктрине, чиновник рассматривается как слуга, орган и представитель государства, его идеи. На этом постулате основывается вся система подготовки чиновников и их последующего продвижения по службе. По Конституции «каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями и профессиональной квалификацией».

Закон о чиновнике называет особые качества, позволяющие претендовать на это звание. Прежде всего, требуется быть немцем в смысле ст. 116 Основного закона. В особом порядке закон допускает назначение чиновником иностранца (например, в качестве преподавателя высшего учебного заведения Германии); такое назначение, однако, не ведет автоматически к приобретению гражданства. Далее, лицо, претендующее на должность чиновника, должно предоставить гарантии своей политической благонадежности, т.е. готовности в любое время выступить в защиту конституционного строя. Помимо этого, будущий чиновник должен обладать необходимой профессиональной подготовкой, критерии которой устанавливаются соответственно уровню служебной иерархии.

К службе на низшем уровне (A1-A5) допускаются лица, успешно закончившие народную школу и прошедшие подготовительную службу, службе на среднем уровне (A6-A9) – лица, успешно кончившие народную школу, проходившие служебную подготовку в течение года и сдавшие специальный экзамен для поступления на должность среднего уровня.

Значительно более строгие требования предъявляются к поступающим на службу высшего уровня. К службе на высшем уровне 1 ступени допускаются лица, успешно окончившие среднюю школу, проходившие специальную подготовку в течение 3 лет и сдавшие экзамен по требованию этого уровня. К службе на высшем уровне 2 ступени допускаются лица с высшим образованием, сдавшие первый государственный экзамен, прошедшие подготовительную службу в течение 2 лет и сдавшие второй экзамен.

Дополнительно к этим требованиям устанавливаются еще возрастные барьеры при допуске на должности различных уровней: от 16 до 30 лет – низшие ступени; от 16 до 32 лет на средние ступени; от 18 до 30 лет – на высшие должности. Постановлением 1968 года для многих видов службы возрастной «потолок» для приема поднят до 50 лет.

Среди сфер, из которых рекрутируется персонал министерства бюрократии, на первом месте стоит юстиция, потом – экономика и социальные науки. Профессия юриста в Германии традиционно представляла наилучшие возможности для поступления на государственную службу. Закон 1953 г. нарушил «юридическую монополию». Согласно данному закону, высшее образование в сфере экономики и общественных наук приравнивается к юридическому, т.е. признается достаточным для занятия руководящих постов на

государственной службе. Тем не менее, как показывают современные социологические исследования, среди руководящего и высшего руководящего персонала профессия юриста продолжает преобладать – юристы составляют 67%.

Что касается социального происхождения руководящих чинов, то более чем на 2/3 они рекрутируются из «верхнего среднего слоя» (свободные профессии, руководящие служащие и высшие чиновники, состоятельные коммерсанты) и почти на 1/3 из «нижнего слоя» (чиновники средней и низшей категорий, служащие, ремесленники, крестьяне).

Система продвижения по службе строго регламентируется законами. Она основана на двух принципах: повышения квалификации и принципе постепенного продвижения. Исключения из двух правил допускается лишь по специальному разрешению Федеральной комиссии по кадрам. В низших должностных группах при оценке «хорошо» повышение производится через 6 лет, а при оценке «вполне удовлетворительно» - через 8 лет. При назначении на высшую должность в этой группе, если претенденту нет 40 лет, требуется специальное разрешение министра. В средних и высших группах продвижение регламентируется для каждой должности отдельно. Отступление от этих правил может произойти, если служебная деятельность оценивается как «очень хорошая». Если государство в лице начальника не выполнит своих обязательств по продвижению, оплате или другим меркам заботы о чиновнике, он вправе добиваться возмещения убытков.

США

Деятельность американских чиновников регулирует Закон о гражданской службе. В конце 70-х годов в стране были проведены крупные реформы института гражданской службы. Большинство государственных и политических деятелей были обеспокоены медлительностью, расточительностью и неэффективностью административно-государственного управления в стране. Закон о реформе гражданской службы был разработан администрацией Картера и принят Конгрессом в 1978 г. В соответствии с этим законом Комиссия гражданской службы прекратила свое существование. Ее функции были поделены между Бюро управления и Советом по защите системы заслуг.

Затем был создан Федеральный совет по руководству трудовыми отношениями. Новые агентства начали функционировать с 1 января 1979 г. Отдельно была создана Комиссия по равным возможностям занятости, которая взяла на себя функции контроля за соблюдением Закона о гражданских правах.

На Бюро управления персоналом возложена задача обеспечения централизации и координации кадровой работы в аппарате административно-государственного управления. В компетенцию Бюро входит назначение служащих на должности и их продвижение по службе, оценка их труда, повышение квалификации, поощрения и наказание, выработка рекомендаций по совершенствованию кадровой работы. Что касается Совета по защите системы заслуг, то его полномочия сводятся к обеспечению соблюдения Законов о

гражданской службе в области найма, увольнения и прохождения службы в соответствии с принципами системы заслуг.

Профессиональные гражданские служащие занимают должности, распределенные в иерархическом порядке по 18 категориям Генеральной схемы должностей соответственно сложности и ответственности работы и степени участия каждой категории в процессе принятия решений и управления.

Характеристика каждой из 18 должностных категорий утверждена в законодательном порядке и содержится в разделе 5 Свода законов США.

Категории 1-4 относятся к низшему персоналу административных учреждений, непосредственным исполнителям. Служащие этих категорий выполняют простейшую рутинную работу или работы, имеющие некоторую долю трудности, под непосредственным и общим наблюдением. От этих служащих либо вообще не требуется вынесение независимых суждений, либо допускается, но ограниченно – «в соответствии с установленной политикой и процедурами». К категориям 5-8 относятся служащие, некоторые выполняют работу, требующую специальных знаний и подготовки, способности к индивидуальной работе. Это исполнительский персонал высшей квалификации, имеющий дипломы высших учебных заведений. Они не выполняют никаких функций по административному руководству, а профессиональная деятельность проходит под общим наблюдением. В 1990-х гг. их число составляло 31,1% общего числа служащих. По своему материальному положению они относятся к среднеоплачиваемым работникам.

Служащие категории 9-14 относятся к среднему руководящему персоналу. Служащие 11-й категории должны быть способны выносить решения, 12-й категории – проявлять способности к руководству, служащие 13-й категории могут быть помощниками глав небольших подразделений, а 14-й категории – главами подразделений и бюро. Общее число таких служащих составляет 46,6% общего числа чиновников. Служащие категорий 15-18 являются высшим руководящим составом государственных учреждений. В число их обязанностей входит планирование и руководство специальными программами исключительной трудности и ответственности. Они возглавляют бюро и отделы. Общее число служащих – 2,35%.

Гражданская служба в США подразделяется на *конкурсную* и *исключительную*. Более 90% всех государственных служащих проходят через конкурсную систему путем отбора на конкурсных экзаменах. Название «исключительная» отражает положение, по которому должности этой категории исключены из-под действия Закона о гражданской службе. В число

«исключительных» входят служащие Агентства по национальной безопасности, ЦРУ, ФБР, Госдепартамента, представительств США в международных организациях.

В США существует также патронажная система или система добычи, т.е. назначение на высшие административные должности за политические заслуги и периодическая сменяемость высших чиновников в зависимости от времени нахождения в Белом доме представителя партии, сторонниками которого они

являются. Сегодня только 5% важных должностей заполняются «патронажными» методами, это – послы, консулы, главы исполнительских ведомств и агентств.

Для большинства чиновников продвижение по служебной лестнице производится согласно принципам системы заслуг – отбору наилучших кандидатов на повышение в должности на конкурсных экзаменах, а также на основе ежегодной оценки их служебной деятельности. До 1980-х гг. существовало три общепринятых оценки работы государственного служащего: отличная, удовлетворительная и неудовлетворительная. В настоящее время в каждом ведомстве существует своя система оценки. Оценка является основанием для принятия решения о переподготовке, обучении, награждении, понижении, оставлении на прежней должности или смещении государственного служащего.

В каждом учреждении государственной службы имеется свой план продвижения по службе. Если кандидатов на должность недостаточно, объявляется открытый конкурс. Из всех претендентов выбираются 3-5 человек, наиболее высокой квалификацией. Их кандидатуру передаются на рассмотрение специального чиновника, который и выносит решение, не допуская фаворитизма и дискриминации. Законом о реформе гражданской службы в США разработаны дисциплинарные меры против тех руководителей, которые нарушают принципы системы заслуг или продвижения по службе.

В США существует и внеконкурсное занятие должностей для стажеров и учеников после успешного прохождения стажировки. Вне конкурса замещаются должности временного характера – на срок до 120 дней. Исключение могут быть сделаны для служащих, потерявших прежнюю должность из-за сокращения штатов и переведенных в другие учреждения.

Президент Джонсон в конце 60-х годов ввел систему званий (или систему назначений администраторов). Административные чиновники 16-18 категорий имели большой юридический статус, были приближены к политическому руководству. Сегодня в США служба высших администраторов представляет собой закрытый корпус чиновников, который формируется не только из служащих 16-18 категорий, но и частично из служащих, занимающих «патронажные» посты.

Закон о реформе гражданской службы строго ограничивает круг политической свободы государственного служащего. За нарушение закона служащий может быть отстранен от работы на 30 дней без оплаты, а за активную политическую деятельность даже уволен с должности. Таким образом, в отличие от Германии, в США политическая активность большинства государственных служащих весьма ограничена. Исключения составляют лишь высшие должностные лица из ближайшего окружения президента.

Великобритания

Отличительной чертой английской административной системы, сложившейся к началу XX века, являлось разделение политической и административной сфер. Все дела министерств, даже самые мелкие,

осуществлялись самими министрами, а чиновники рассматривались лишь как клерки. Гражданской службы существовала отдельно от политической (или парламентской) службы Короны.

Институт современной гражданской службы сложился сравнительно недавно – в 70-е годы двадцатого столетия. В этот период в стране были проведены крупные административные реформы. Комитет по реформе гражданской службы возглавил лорд Фултон. Он представил правительству доклад «Гражданская служба», в котором содержалось 158 рекомендаций. Все они были приняты правительством. В январе 1971 г. началось проведение реформы. Первым ее этапом стала отмена системы классов и образование трех основных групп чиновников. Группу старших политических и административных руководителей составили чиновники административного класса в ранге помощника заместителя, заместителя постоянного секретаря, постоянного секретаря. Вошедшие в эту группу образуют вершину состава гражданской службы. Вторая группа – административная. Она включает две ступени: ученик администратора и старший исполнитель. Административная группа решает большой круг вопросов – от координации деятельности госаппарата управления и руководства работой министерств до исполнения обычных канцелярских обязанностей. Третья группа объединяет научно-профессиональных работников и технических специалистов. В нее входят архитекторы, ученые, инженеры, занятые проблемой образования и подготовки чиновников. Образована также вспомогательная группа технических работников. Это чертежники, делопроизводители, выполняющие простую исполнительскую работу. В соответствии с рекомендациями комитета Фултона организационная структура была перестроена таким образом, чтобы приблизить их к решению политических задач.

Вместе с тем продолжает существовать концепция «нейтральности» гражданской службы. Известный английский политолог Д.Гарнер в своей книге «Великобритания: центральное и местное управление» сформулировал эту концепцию так: «Гражданские служащие обязаны хранить верность правительству, стоящему у власти, и добросовестно служить правительствам, придерживающимся различных политических убеждений». Основное требование, предъявляемое к гражданским служащим, - лояльность. Как нарушение ее рассматривается членство в «левых» партиях. В Циркуляре 1953 г. было прямо сказано, что гражданские служащие должны сохранять сдержанность в политических вопросах.

Набор на кадровую службу входит в компетенцию Комиссии по делам гражданской службы (образована в 1855 г.). Введен письменный экзамен общего типа в качестве главного условия поступления на гражданскую службу. Экзамен основан на программах ведущих университетов – Оксфорда и Кембриджа, что на практике ведет к тому, что именно эти университеты поставляют большую часть кандидатов на руководящие посты. Для набора в административный класс принимаются заявления от выпускников университетов в возрасте 20-28 лет. При наборе чиновников в третью группу формально не требуется отвечать каким-

либо образовательным цензам, но рассчитывать на успех могут лишь те, кто получил образование, соответствующее программе экзамена. Экзамен проводится по так называемому «методу II». Он включает три ступени: письменные доклады по общим предметам, тесты и интервью (в управлении по окончательному отбору гражданских служащих).

Переподготовку гражданские служащие проходят в колледже по обучению гражданских служащих. Колледж работает под общим руководством министерства по делам гражданской службы и строит свою работу, исходя из общей задачи усиления специализации в деятельности административного управления. В колледже обучаются служащие министерств и другие должностные лица, работающие в государственном секторе.

Продвижение по службе осуществляется в трех основных группах по-разному. Административные и политические руководители назначаются министерством по делам гражданской службы. При министерстве существует специальный отборочный комитет по назначению руководящего состава гражданской службы. Комитет имеет конфиденциальный список всего штата высших администраторов, составленный при помощи ЭВМ, куда входят данные об образовании, профессии, стаже. При этом комитете существует специальная группа, которая занимается рассмотрением вопроса о продвижении по службе высших администраторов.

Английская система продвижения по службе отличается жесткостью на всех уровнях. Возможности перехода из одного министерства в другое и из одной группы в другую очень ограничены. Большое значение традиционно придается старшинству чиновников в министерской иерархии, а не их профессиональным заслугам. Вся система найма, обучения и продвижения по службе в Великобритании организована так, чтобы создать тип профессионального управленца, администратора широкого профиля (как уже отмечалось, аналогичная система доминирует и во Франции).

В Великобритании около 25% государственных чиновников – это специалисты в различных областях права, экономики, науки и техники. Значение таких специалистов постепенно растет: они составляют около 60% руководителей госаппарата. Например, число профессиональных экономистов непосредственно в аппарате правительства возросло в 20 раз – с 19 до 400 человек. Достаточно часто используется «интегральная иерархия», когда специалисты и администраторы работают рука об руку под единым руководством высших чиновников. Но все же преобладают дженералисты – профессиональные управленцы - около 75%.

Страны СНГ

Законы о государственной и муниципальной службе определяют порядок поступления на государственную гражданскую службу и муниципальную службу; назначения на вакантную должность; ротации; проведения служебного расследования; ограничения, связанные с государственной гражданской службой и муниципальной службой; права, обязанности и ответственности; гарантии социальной защиты служащих; прекращения службы. Действие

законов распространяется на служащих, занимающих административные должности государственной гражданской службы и муниципальной службы. Деятельность государственных служащих, занимающих административные должности военной, правоохранительной и дипломатической служб, регулируется общим законом в той мере, в которой их профессиональная деятельность не урегулирована специальными законами.

Деятельность лиц, занимающих политические и специальные должности, регулируется законодательством, регламентирующим их статус.

Государственная служба - профессиональная служебная деятельность граждан в государственных органах. Государственная служба включает в себя государственную гражданскую службу, военную службу, правоохранительную службу и дипломатическую службу.

Государственная гражданская служба - вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан в государственных органах по осуществлению на постоянной основе задач, функций и властных полномочий, определенных Конституцией и иными нормативными правовыми актами.

Муниципальная служба - профессиональная служебная деятельность граждан в органах местного самоуправления по осуществлению на постоянной основе задач, функций и властных полномочий, определенных Конституцией и иными нормативными правовыми актами.

Правоохранительная служба - вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях в правоохранительных органах, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, защите прав и свобод человека и гражданина.

Дипломатическая служба - составная часть государственной службы, включающая в себя профессиональную деятельность граждан, являющихся сотрудниками органов дипломатической службы, по представительству, продвижению и защите интересов государства в сфере международных отношений, практическому осуществлению внешней политики.

Государственный гражданский служащий - гражданин, занимающий административную должность в государственном органе, осуществляющий на постоянной основе за денежное вознаграждение из средств республиканского бюджета профессиональную служебную деятельность по реализации предоставленных по должности полномочий и несущий ответственность за их исполнение.

Муниципальный служащий - гражданин, занимающий административную должность в органе местного самоуправления, осуществляющий на постоянной основе за денежное вознаграждение из средств местного бюджета профессиональную служебную деятельность по реализации предоставленных по должности полномочий и несущий ответственность за их исполнение.

Государственные должности подразделяются

- политические

- специальные
- административные

Политическая государственная должность - должность, в процессе замещения которой лицо осуществляет властные полномочия и *принимает политicoопределяющие решения*, ориентированные на проведение в жизнь политических программ и проектов, несет ответственность за реализацию поставленных политических целей и задач в рамках полномочий, установленных Конституцией и иными нормативными правовыми актами.

Специальная государственная должность - должность, в процессе замещения которой лицо осуществляет властные полномочия по принятию решений и производству действий контрольно-надзорного, судебного или иного специального характера, не связанного с принятием политicoопределяющих решений.

Административная государственная должность - должность, учрежденная как штатная единица государственного органа с установленным объемом полномочий и ответственности, созданная для реализации задач и функций государственного органа.

Муниципальная должность - должность, предусмотренная Конституцией и иными нормативными правовыми актами, либо должность, учрежденная для органов местного самоуправления в установленном законодательством порядке как штатная единица органа местного самоуправления с определенным для занимающего лица кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа.

Муниципальные должности подразделяются на политические и административные. Политическая муниципальная должность - должность депутата местного совета, главы исполнительного органа местного самоуправления, осуществляющих властные полномочия и принимающих политicoопределяющие решения, ориентированные на проведение в жизнь политических программ и проектов, которые несут ответственность за реализацию поставленных политических целей на соответствующей административно-территориальной единице перед местным сообществом в рамках полномочий, установленных Конституцией и иными нормативными правовыми актами.

Административная муниципальная должность - должность, учрежденная как штатная единица органа местного самоуправления, с установленным объемом полномочий и ответственности по реализации задач и функций органа местного самоуправления.

Патронатная должность - должности консультантов, советников и помощников, учрежденные на срок полномочий лиц, занимающих политические государственные должности, специальные государственные должности и политические муниципальные должности, для содействия в реализации их полномочий. Патронатная должность является особым видом административной должности.

Реестр государственных и муниципальных должностей – перечень политических и специальных, а также административных должностей, которые унифицированы и классифицированы по государственным органам и органам местного самоуправления.

• *Классификация административных должностей:*

- 1) высшая должность;
- 2) главная должность;
- 3) старшая должность;
- 4) младшая должность.

Внутри групп административных должностей образуются категории, которые устанавливаются реестром государственных и муниципальных должностей.

Квалификационные требования

К административным служащим предъявляются следующие квалификационные требования:

- к стажу и опыту работы по специальности и соответствующим профессиональным навыкам;
- к уровню и профилю образования с учетом категории и группы административных должностей;
- к владению государственным языком в объеме, необходимом для осуществления деятельности служащего в предусмотренных законодательством случаях.

Для замещения административной должности устанавливаются следующие квалификационные требования к стажу и опыту работы:

- 1) младшие должности - без предъявления требований к стажу работы;
- 2) старшие должности - стаж государственной и/или муниципальной службы по совокупности не менее одного года либо стаж работы в соответствующей профессиональной сфере не менее 3 лет;
- 3) главные должности - стаж государственной и/или муниципальной службы по совокупности не менее 3 лет либо стаж работы в соответствующей профессиональной сфере не менее 5 лет;
- 4) высшие должности - стаж государственной и/или муниципальной службы по совокупности не менее 5 лет либо стаж работы в соответствующей профессиональной сфере не менее 7 лет.

Классные чины

Классный чин – специальное звание, присваиваемое персонально каждому служащему, занимающему административную должность. Классные чины соответствуют группам и категориям реестра административных должностей.

Государственным гражданским служащим могут быть присвоены следующие классные чины:

- 1) младший инспектор государственной гражданской службы;
- 2) инспектор государственной гражданской службы 1, 2 и 3 класса;
- 3) советник государственной гражданской службы 1, 2 и 3 класса;

4) государственный советник государственной гражданской службы 1, 2 и 3 класса.

Муниципальным служащим могут быть присвоены следующие классные чины:

- 1) младший инспектор муниципальной службы;
- 2) инспектор муниципальной службы 1, 2 и 3 класса;
- 3) советник муниципальной службы 1, 2 и 3 класса;
- 4) муниципальный советник муниципальной службы 1, 2 и 3 класса.

Резерв кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы

Резерв кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы - группа кандидатов на замещение административных должностей.

Резерв кадров формируется каждым государственным органом и органом местного самоуправления самостоятельно. Резерв кадров состоит из кандидатов на младшие, старшие и главные должности.

В резерв кадров включаются:

- 1) служащие, занимающие административные должности в данном органе;
- 2) лица, освобожденные от должности в связи с реорганизацией органа, сокращением штата, продолжительной нетрудоспособностью по состоянию здоровья;
- 3) граждане, прошедшие открытый конкурсный отбор для включения в резерв кадров, отвечающие квалификационным требованиям, предусмотренным законодательством.

Аттестация государственных гражданских служащих и муниципальных служащих

Государственный гражданский служащий и муниципальный служащий подлежит аттестации не более одного раза в два года для определения его соответствия занимаемой должности, уровня его профессиональной подготовки, перспективы карьерного роста.

Служащий после прекращения службы в течение года *не может*:

- 1) в интересах третьих лиц обращаться по месту своей прежней работы по вопросам, которые входили в его компетенцию;
- 2) действовать от имени физического или юридического лица по делам, входившим в его ведение в период его нахождения на службе, что дало бы дополнительные преимущества этому физическому или юридическому лицу.

Служащий не может состоять в органах управления коммерческих организаций, за исключением случаев, предусмотренных законами.

Порядок поступления на государственную гражданскую службу и муниципальную службу

Поступление на государственную гражданскую службу и муниципальную службу осуществляется путем назначения кандидата, претендующего на вакантную должность из резерва кадров. Допускается замещение вакантной должности в порядке ротации, определенном законом. Руководитель государственного органа, органа местного самоуправления вправе назначить на

вакантную должность либо состоящее в резерве кадров, либо государственного гражданского служащего, муниципального служащего в порядке ротации при соответствии их квалификационным требованиям, установленным законодательством.

Для проверки профессиональных качеств служащего, впервые поступившего на службу, руководитель государственного органа, органа местного самоуправления в обязательном порядке назначает его на должность с испытательным сроком на 3 месяца, с выплатой заработной платы по занимаемой должности. По завершении испытательного срока руководитель государственного органа, органа местного самоуправления проводит собеседование со служащим, на основании которого принимается решение о его соответствии занимаемой должности. Если результат собеседования признан неудовлетворительным, то служащий освобождается от занимаемой должности.

Порядок поступления на государственную гражданскую службу и муниципальную службу в особом (внеконкурсном) порядке

Для поступления на отдельные административные должности государственной гражданской службы и муниципальной службы устанавливается особый (внеконкурсный) порядок. Перечень отдельных административных должностей в разрезе государственных органов, органов местного самоуправления, назначение на которые осуществляется в особом порядке, определяются в реестре государственных и муниципальных должностей.

Ротация - перевод или перемещение служащих в системе государственной гражданской службы и муниципальной службы.

Виды ротации:

- 1) ротация внутри государственного органа;
- 2) ротация внутри органа местного самоуправления;
- 3) ротация между государственными органами;
- 4) ротация между органами местного самоуправления;
- 5) ротация между государственным органом и органом местного самоуправления.

Ротация проводится в целях:

- 1) повышения эффективности деятельности государственного органа, органа местного самоуправления;
- 2) рационального использования потенциала служащих;
- 3) повышения карьерной мотивации;
- 4) предотвращения конфликта интересов и снижения риска возникновения коррупции.

Для отдельных категорий должностей, при согласии служащего, может быть установлена контрактная система оплаты труда. Перечень должностей, по которым может быть установлена контрактная система оплаты труда, определяется руководителем государственного органа, органа местного самоуправления в пределах не более 10 процентов от штатной численности служащих государственного органа, органа местного самоуправления.

Дисциплинарные взыскания, налагаемые на государственного гражданского служащего и муниципального служащего

Под дисциплинарной ответственностью понимается применение к служащему мер дисциплинарного воздействия (взыскания) за виновное, противоправное поведение, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей (совершение дисциплинарного проступка).

Виды дисциплинарных взысканий:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) понижение в должности;
- 5) освобождение от занимаемой должности.

Дисциплинарные взыскания применяются непосредственно после обнаружения проступка, но не позднее 6 месяцев со дня его совершения. За каждое неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим возложенных на него обязанностей может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание. Служащий не может быть повышен в должности в период действия наложенного на него дисциплинарного взыскания.

Дисциплинарное взыскание на служащего налагается руководителем государственного органа, органа местного самоуправления с учетом тяжести и характера совершенного проступка, а также обстоятельств, при которых совершен проступок. Тяжесть и характер совершенного проступка, а также другие обстоятельства определяются комиссией по проведению служебного расследования, образуемой в государственных органах и органах местного самоуправления, результатом деятельности которой является внесение руководителю государственного органа, органа местного самоуправления предложения о применении конкретного вида взыскания.

Заверенная копия решения государственного органа, органа местного самоуправления о применении дисциплинарного взыскания выдается служащему в течение 3 рабочих дней после его принятия. В случае невыдачи заверенной копии решения о применении дисциплинарного взыскания данное решение считается неизданным, а дисциплинарное взыскание – не примененным.

Решение о применении дисциплинарного взыскания может быть обжаловано служащим в суде.

Реестр лиц, уволенных с государственной гражданской службы и муниципальной службы по отрицательным основаниям.

Реестр лиц, уволенных с государственной гражданской службы и муниципальной службы по отрицательным основаниям, содержит персональные сведения о служащих, освобожденных от занимаемых должностей по основаниям, предусмотренным законом. Реестр лиц, уволенных с государственной гражданской службы и муниципальной службы по отрицательным основаниям, может использоваться при конкурсном отборе на замещение вакантных административных должностей. Данные Реестра лиц,

уволенных с государственной гражданской службы и муниципальной службы по отрицательным основаниям, не могут служить основанием для отказа при поступлении на службу.

Источники:

1. Административное право зарубежных стран. Учебное пособие - М.: Издательство «СПАРК», 1996 - 229 с. – Режим доступа: <https://www.at.alleng.org/d/jur/jur548.htm>. - Дата доступа: 5.11.2025;
2. Саликов Д.Х. Государственная служба в В республике. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-sluzhba-v-v-respublike/viewer>. - Дата доступа: 5.11.2025;
3. Бахтаирова Е.А. Становление новой парадигмы государственной гражданской службы в странах ЕАЭС на постсоветском пространстве (в Беларуси, Армении, Казахстане и Киргизии) // Известия Байкальского государственного университета. 2019 Т.29 №2 С.273-279. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-novoy-paradigmy-gosudarstvennoy-grazhdanskoy-sluzhby-v-stranah-eaes-na-postsovetskem-prostranstve-v-belarusi-armenii/viewer> - Дата доступа: 5.11.2025;
4. Мамитова Н.В. Особенности правового регулирования института государственной службы в зарубежных странах // Общество и Право, 2017, №1 (59) С. 158-162. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovogo-regulirovaniya-instituta-gosudarstvennoy-sluzhby-v-zarubezhnyh-stranah/viewer>. - Дата доступа: 5.11.2025;
5. Волох О.В. Политико-правовой опыт строительства институтов публичной службы в странах Западной Европы. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/politiko-pravovoy-opyt-stroitelstva-institutov-publichnoy-sluzhby-v-stranah-zapadnoy-evropy/viewer>. - Дата доступа: 5.11.2025.

1.8. Контроль за деятельностью администрации

Господствовавшая парадигма

«Если бы юрисдикционная деятельность суда распространялась также и на оценку правильности, целесообразности решений, это ущемляло бы самостоятельность органов государственного управления, поскольку решения зачастую основываются на дискреционном усмотрении».

Первое обоснование административной дискреции, относившееся к XVIII – началу XIX в., - во «Франции и Германии считалось деятельностью государства, основывающейся не на законе, а на благоразумном усмотрении (“pro prudenti imperanti ut arbitrio”»). Р. Гнейст, характеризовал административные действия, «которые нельзя определить по точным признакам, но надо обсуждать *in concreto* по поводу и мере» властного воздействия. Такая дискреция основывается на «относительных предположениях и мероопределениях, которые должны быть определены не столько логическим истолкованием, сколько из эмпирического сравнения аналогичных случаев исполнительными органами, принимая во внимание

конкретные отношения места, времени, личности исполнителей». Необходимость таких актов Р. Гнейст выводил из общего блага, которому администрация должна подчиняться, а также из становления абсолютистского полицейского государства, вынужденного преодолевать прежние феодальные порядки и обычаи. Возможность усмотрения обусловливалась наличием профессиональных чиновников, противостоявших прежним властным институтам.

Административное усмотрение - это выбор публичной администрацией в пределах, установленных нормативными правовыми актами, оптимального, по ее мнению, варианта решения конкретного управлеченческого (юрисдикционного) вопроса в ситуации, когда правовые нормы не определяют с необходимой точностью и полнотой основания, условия, содержание, форму, порядок (процедуру), сроки и (или) субъектов принятия такого решения.

Встретившись с дискреционными полномочиями, суды уходили от проверки принятых в рамках их реализации форм управлеченческих действий (что, принимая во внимание постоянно расширявшуюся компетенцию исполнительной власти, делало последнюю все менее подверженной внешнему контролю). Законодатель в этой ситуации пытается создать наиболее «плотное» регулирование, сформулировать максимальное количество административных процедур, в рамках которых стремится задать строгие критерии принятия административных решений. Юрисдикционные надзорные органы ориентируются на буквальное толкование таких правовых норм, рассматривая отклонения от последних (или точнее - от своих буквальных интерпретаций административных процедур) в качестве противоправных, а значит, подлежащих модификации или аннулированию.

Однако управлеченческая система меняется. Во-первых, как справедливо отмечается в научной литературе, потребность принятия решений, связанных с управлеченческими рисками, в постоянно изменяющихся условиях (например, новые технологии) обуславливает стирание границ между нормотворчеством и правоприменением в современном административном праве. Ведь все сложнее опереться на какой-то заранее заданный алгоритм, который бы обеспечил выбор единственно верного решения.

Во-вторых, резко возрастает роль *принципов права*. Это связано все с той же затруднительностью (или даже невозможностью) жесткой всеохватывающей юридизации административных процедур, административных действий и критериев их принятия. При этом все большее значение начинают играть принципы, охватывающие не только «традиционные» требования законности, но и - *принципы целесообразности, разумности, обоснованности*. Такая интенсификация «работы» принципов неизбежно оказывается и на судебном контроле. Воздействие это многогранно. С одной стороны, они принуждают суды «расширять» и «углублять» свой контроль (надзор) в отношении управлеченческих решений публичной администрации, «поднимаясь» над процедурными и прочими нормативными требованиями, а с другой стороны - само это возрастание нетрадиционных регулятивных правовых средств является результатом все более *активной роли судебных органов*.

При этом в качестве основного вектора декларируют перенос акцентов с «правозащитного» подхода (т. е. судебного контроля) на *судебный контроль за дискреционными административными актами*: профилактику «плохих» решений путем развития новых, более совершенных (в том числе - неформальных) административных процедур. Конечно, было бы странно отрицать полезность априорной рационализации публичного управления, создания достаточно гибких и эффективных регулятивных механизмов. Однако упование лишь на ресурсы самой публичной администрации и административные процедуры неверно. Наоборот, по мере усложнения последних неизбежно *должен усложняться и сам судебный контроль*.

Возрастание роли правовых принципов - именно суды ставят «последнюю точку» в оценке форм управленческих действий, и нередко руководствуются уже не только и не столько конкретными нормами, сколько принципами права или распространительным толкованием тех или иных норм. Именно оценка дискреционных решений наиболее обострила потребность в реализации не столько формально-юридического дихотомического подхода («законно» - «незаконно»), сколько - основанной на диалектической логике «шкалы оценок», где само по себе нарушение тех или иных требований (в том числе - административных процедур) еще не означает априорной недействительности. И наоборот, слепое следование «жестким» процедурам не гарантирует легализации управленческих решений со стороны судов.

Эволюция публичного управления - это во многом эволюция правовой регламентации административного усмотрения, что в свою очередь вынуждает пересматривать традиционные подходы как к самим административным процедурам, так и судебному контролю за ними.

Франция. Именно там были предприняты во многом уникальные для континентальной Европы своего времени первые попытки юридизации такого свойства административного акта, как его *законная цель*. «В идее законной цели административного акта намечаются новые горизонты для развития публичного права. Судья, призванный к толкованию цели закона, неизбежно поднимается от формул закона к тем общественным интересам, которым должен служить закон. Соответствие административного акта задачам общественного служения становится для него высшим критерием при определении правомерности акта». Зарождение данной тенденции означало попытку *распространения административной юстиции на административную дискреционную власть*. Основным правовым средством проверки соответствующих административных актов стали *иски в связи с превышением полномочий* (contentieux de l'excès de pouvoir). Заявитель в таком споре преследует цель доказать не нарушение его субъективных прав, а несоответствие оспариваемого акта действующему законодательству, норме административного права.

Судебная практика выделяет несколько оснований для аннулирования оспариваемого решения. И если большинство таковых весьма привычны и традиционны для современного глаза (порок формы или процедуры; некомпетентность орга на или должностного лица; нарушение норм материального права).

права), то одно из них - *отклонение власти* (*detournement de pouvoir*) - смотрится весьма оригинально. Именно в «отклонении власти» наиболее ярко проявляется новизна данного направления проверки административных актов, которые изучаются на предмет отступления от законной цели.

Примеры подобных дел: закрытие частного завода местной администрацией под предлогом несоблюдения санитарных правил, а в действительности - для устранения нежелательной конкуренции казенному заводу; увольнение мэром должностного лица, составившего протокол против кабатчика, у которого собирались политические единомышленники мэра; запрет раздеваться на пляже не по соображениям общественной морали (формальное основание), а для того, чтобы купающиеся пользовались платными муниципальными кабинками для переодевания. В случае исков об отклонении власти наблюдается существенное расширение границ судебной проверки административных актов (осуществленное не законодателем, а правоприменителем): формально речь идет еще о законности, но в действительности уполномоченный орган пересматривает административный акт на предмет его целесообразности. Делается это для того, чтобы связать административное усмотрение внешним контролем.

По категоричному утверждению Л. Дюги, во Франции «нет и более не может быть дискреционных актов управления». Однако, как отмечается в современной литературе, на практике случаи аннулирования административного решения в связи со злоупотреблением власти встречаются крайне редко, так как оказывается очень трудно доказать незаконность цели обжалуемого решения. Таким образом, вышеописанная попытка (первая среди романо-германских правопорядков) распространить административную юстицию на сферу административных дискреционных актов оказалась оригинальной, но малоэффективной.

Закон ФРГ 1976 года об административной процедуре

«Если административный орган правомочен действовать по собственному усмотрению, то это право он обязан осуществлять в соответствии с целью предоставленных полномочий и соблюдать установленные законом границы действия по усмотрению».

Закон ФРГ 1960 г. «Об административно-судебном процессе»:

«Если административный орган правомочен действовать по собственному усмотрению, то суд также проверяет, является ли административный акт либо отказ от его издания или бездействие административного органа противоправным постольку, поскольку установленные законом пределы усмотрения превышены либо право на усмотрение осуществлено в форме, не соответствующей цели предоставленных полномочий».

Проверка усмотрения в узком смысле (§ 40 ЗАП и § 114 ЗоАС) проходит в два этапа. Сначала выясняется, какой цели служит полномочие на осуществление усмотрения, а затем оценивается конкретный случай и анализ использования усмотрения в соответствии с целью этого усмотрения. Здесь на первый план выходит телескопическое толкование судом соответствующих уполномочивающих норм через призму принципа пропорциональности (соподчиненности).

Более сложной является проблема судебной проверки неопределенных правовых понятий, этих квазиоридических штрих-пунктиров, лишенных по понятным причинам какого-либо формализуемого содержания. Как действовать внешней контрольной инстанции в подобной ситуации? Довольствоваться проверкой «классической» законности? Но это крайне затруднительно (если вообще возможно). Следование такой позиции позволяет соблюсти привычную аксиому о недопустимости проникновения судебного контроля в сферы, которые все труднее называть законностью (и которые все ближе к иным фундаментальным принципам административного права и административных процедур - целесообразности, разумности, справедливости). Именно по этому пути пошла германская доктрина. Фундаментом теоретических подходов к проверке неопределенных правовых понятий стали труды О. Бахофа, разработавшего так называемое *учение о пространстве для оценок*. В соответствии с ним административные органы должны получить некоторое пространство для оценок, в котором они свободно от каких-либо указаний могут принимать автономные решения. Административные суды должны соглашаться с этими решениями и имеют полномочие на проверку лишь того, не вышли ли административные органы за пределы этого пространства.

Но у консервативного желания сохранить «чистоту» судебного контроля есть одно очевидное и неустранимое спорное последствие - возрастание административной дискреции, неподвластной не только административным инстанциям, но и не подлежащей судебной проверке. Что чревато неблагоприятными последствиями для невластных субъектов. Именно этими соображениями руководствовались германские суды, постепенно, но все более решительно отвергающие ограничительные доктринальные подходы.

Например, заявители оспаривали заниженные, по их мнению, результаты оценок на статус адвокатов. Административный суд первой инстанции и ФАС отказались пересматривать административные решения ввиду того, что имеют место неопределенные правовые понятия с простором для административных оценок. А вот ФКС в своем решении подошел к ситуации несколько иначе, указав на то, что суды вправе полностью проверить экзаменационные вопросы и ответы (пусть для этого и придется привлекать экспертов), подтвердив, впрочем, за соответствующими организациями собственно право на выставление экзаменационной оценки.

Основания пересмотра («группы ошибок») усмотрения: 1) выход за рамки усмотрения (орган выбирает действие с правовым последствием, лежащим за рамками установленного законом полномочия); 2) неиспользование усмотрения (в случае предоставления пространства для усмотрения административный орган обязан использовать его, даже если к усмотрению органа относится вопрос, прибегнет ли он к какому-либо действию или нет); 3) ошибочное использование усмотрения (административный орган отклонился от цели полномочия или исходил из ошибочных соображений при оценке обстоятельств); 4) нарушение основных прав или общих административных и конституционных принципов.

Германские административные суды традиционно применяют следующие стандарты оценки законности:

1) имеются ли фактические предпосылки для реализации административного усмотрения;

2) было ли известно административному органу (понимал ли он), что существует возможность принятия разных решений, или он ошибочно посчитал, что обязан принять определенное решение (так называемое неиспользование административного усмотрения);

3) держался ли орган в установленных законом пределах усмотрения, выбрал ли то решение (правовое последствие), которое предусмотрено законом, или вышел за указанные пределы (так называемое превышение пределов усмотрения);

4) основывалось ли решение административного органа на правильных обстоятельствах;

5) учитывал ли административный орган все точки зрения и интересы при проведении анализа и принятии решения (так называемое недостаточноезвешивание);

6) была ли в достаточной мере учтена цель, с которой предоставлены полномочия на усмотрение, и не руководствовался ли орган соображениями (мотивами), не имеющими отношения к делу (так называемое ошибочное применение усмотрения или злоупотребление усмотрением);

7) придерживался ли орган принципа соразмерности, означающего, что избранное правовое средство (последствие) должно быть подходящим для достижения правовой цели; указанное средство должно быть необходимым, т.е. отсутствует в той же мере подходящее, но более умеренное, мягкое средство; При этом германским судам запрещено проверять, было ли выбранное административным органом решение самым лучшим и наиболее целесообразным.

Великобритания. Британское право, в отличие от германского, не выделяет самостоятельных форм дискреции. В то же время в научной литературе выделяются три основные сферы общественных отношений, в которых такие полномочия могут проявляться.

Первая группа - это образование, социальное обеспечение, планирование, иммиграционное право.

Вторая - так называемые «подразумеваемые полномочия» (*implied discretionary powers*), выражющиеся в таких понятиях, как, например, «публичный интерес».

Третью группу дискреционных полномочий образует «королевская прерогатива» (*royal prerogative*) - сфера неформализованная, к какой относят полномочия, традиционно реализуемые британским монархом. И хотя судебный контроль постепенно распространяется и на них, до сих пор остаются вопросы, изъятые из компетенции судов (объявление войны и заключение мира, иностранные отношения, регулирование и размещение вооруженных сил, назначение и увольнение министров, роспуск парламента).

Дополнительная группа - «дискреционные полномочия общего права» (*common law discretionary powers*), к чему относят полномочия по заключению контрактов.

Пробельность законодательства и эмпиризм прецедентной системы привели к появлению новых, совершенно непривычных для классических традиций

континентальной Европы оснований пересмотра решений административных органов.

- иррациональность (irrationality);
- неразумность (unreasonableness).

Суд вмешается только если акт не имеет разумного основания или является настолько возмутительным в отрицании общепризнанных моральных принципов, что ни один здравомыслящий человек, применивший свой разум к решению вопроса, не принял бы подобного решения.

Основания для судебного пересмотра не установлены актом парламента или актом делегированного законодательства. Источником оснований служит «судейское право». Так, например, лорд Диплок в решении Council of Civil Service v Minister of Civil Service перечислил существующие основания для судебного пересмотра (незаконность решения, неблагоразумность решения, процессуальные нарушения и процессуальная несправедливость и т.п.), а также подчеркнул то, что суды могут развивать новые основания для пересмотра.

Оппоненты кодификации оснований судебного пересмотра основывают свою позицию на том, что благодаря особенностям Вестминстерской модели управления (фактический контроль парламента министрами) представители исполнительной власти в роли парламентариев будут определять основания, по которым решения органов исполнительной власти могут быть пересмотрены в судебном порядке, что является недопустимым в правовом государстве.

Лорд Грин (Lord Greene) сформулировал правило (*принцип Венсбери*), в соответствии с которым суд может вмешаться, если принятие *решение настолько неразумно, что никакая разумная власть никогда бы его не приняла*. Данное решение стало во многом поворотным пунктом в развитии судебного контроля за административными актами в Великобритании. Именно нарушение требования разумности является «сердцевиной» такой группы ошибок (нарушений), как «злоупотребление дискрецией». Вместе с тем нельзя не согласиться с мнением, что само понятие «неразумности» настолько расплывчато, что фактически призывает судью наложить на оценку решения свои субъективные представления о должном. Более того, требование разумности (и без того крайне неопределенное) постоянно изменяется, преимущественно в сторону расширения. Так, в деле CCSU v Council of Civil Service Unions лорд Диплок постановил: *суд вмешается только если акт не имеет разумного основания или является настолько возмутительным в отрицании общепризнанных моральных принципов, что ни один здравомыслящий человек, применивший свой разум к решению вопроса, не принял бы подобного решения*.

В другом деле лорд Диплок смягчив формулировки лорда Грина, назвав обновленный вариант тестом на иррациональность (test of irrationality). Здесь неразумный акт характеризовался как «решение, которое настолько вопиюще возмутительно в полном пренебрежении логикой или общепринятыми моральными стандартами...».

Сфера действия этого принципа очерчивается преимущественно правами невластных субъектов; например, в политических вопросах такое основание пересмотра применяется лишь в исключительных случаях. Наконец, действие

принципа разумности в последние годы входит в известную конкуренцию с получающим все большее распространение после ратификации Европейской конвенции по правам человека *принципом пропорциональности*. Впрочем, как заметил лорд Слинн (Lord Slynn) в деле R. v Secretary of State, разница между этими принципами на практике не так велика, как иногда может показаться; «принципы пропорциональности и разумности не должны содержаться в разных отсеках». С судьей солидарен исследователь Д. Лос, подчеркивающий: принцип Веднесбери развился до положения одного из основных принципов современного административного права Англии.

Отсутствие не только конкретных административных процедур, но даже зачастую соответствующих материальных правовых норм вкупе с определенными правовыми традициями привели к тому, что британские суды при оценке административных актов получили возможность непосредственно применять принцип справедливости. *Требование законности настолько видоизменилось, что впало в зависимость от принципа целесообразности*. Фактически это дало судам огромные полномочия в определении оснований пересмотра административных актов (а косвенно - и самой плотности судебного контроля). В этой ситуации *административное усмотрение во многом заменяется усмотрением судебным*. Что далеко не всегда позитивно оказывается не только на ответчиках, но и на истцах. Расширение компетенции судов происходит без формулирования строгих правил о праве на судебную защиту. Так, согласно «принципу честности» (fairness) (не путать с требованием разумности (reasonableness)), суд сам определяет в каждом конкретном случае, имеет ли место действие общих принципов, в том числе права на судебное слушание. Таким образом, заявитель совершенно неожиданно для себя может столкнуться с ситуацией, когда он не может обжаловать нарушающий его правовой статус административный акт.

Порядок оспаривания актов (нормативно-правовых и не нормативно-правовых), действий и бездействия органов, исполняющих публичную функцию, установлен частью 54 Правил Гражданского судопроизводства (Civil Procedure Rules). В Англии все общие правила гражданского судопроизводства применимы и к административному судопроизводству. Однако стоит отметить некоторые особенности правил судебного пересмотра. Отличительными чертами являются необходимость получения разрешения Высокого Суда Англии и Уэльса, которое служит «зеленым светом» для рассмотрения дела по существу; ограниченные сроки подачи заявления (не более трех месяцев с момента возникновения основания для оспаривания решения); наличие ряда требований, к которым истец может прибегнуть (отмена административного решения, приказы, запрещающие публичному органу действовать в нарушение закона и т.п.), а также разрешение вопроса судебной компетенции: Высокий суд наделен полномочиями рассмотрения данной категории дел.

Суды, адаптируя общие правила гражданского судопроизводства к особенностям процесса судебного пересмотра, разрабатывают и детализируют общие правила. К примеру, обязанность и правила о раскрытии доказательств на этапе досудебного взаимодействия сторон, установленные в общей части Правил, не

применяются при судебном пересмотре решений. В целом, Правила включают в себя как нормы материального права, так и нормы процессуального характера. Примечателен тот факт, что Правила не являются Актом Парламента (аналогом закона), а имеют статус акта делегированного или вторичного законодательства. Это, в свою очередь, порождает важное юридическое последствие: сами Правила могут являться предметом судебного пересмотра, будучи актом органа, исполняющего публичную функцию.

Режим благоприятствования защите. Потребность в реализации такого режима обусловлена наличием *фактического неравенства сторон в административном судопроизводстве*, поскольку, несмотря на юридическое равенство сторон перед законом и судом и их процессуальное равноправие, *частное лицо объективно выступает более слабой стороной в процессе*. Граждане зачастую «лишены возможности противодействовать более могущественному оппоненту». Вопрос о неравенстве сторон в процессе судебного пересмотра в Англии не является дискуссионным. Во многом это обусловлено непреложными правилами английского правосудия, «возведенными в статус святынь» и выступающими в качестве гарантов равенства сторон; среди них: – состязательность судебного процесса и пассивность суда; – независимость судей от органов публичной власти; – высокий авторитет, компетентность, отсутствие коррупции в судействе; – активное и влиятельное гражданское общество и общеразделяемая ценность, которую можно выразить в максиме «государство для человека, а не человек для государства». Состязательность судебного процесса, берущая свое начало в XIII веке в Великой хартии вольностей (The Magna Carta), основана на признании того, что спор двух сторон является собственностью этих сторон, которые по своему усмотрению определяют стратегию, направление и требования. Вместе с тем, многие исследователи отмечают *пороки состязательной системы, ведущей к фактическому неравенству сторон в гражданском процессе*.

Подобное явление имеет экономическую подоплеку и ведет к росту количества судебных дел, в которых одна из сторон не использует механизм профессионального судебного представительства, а представляет себя лично. Как саркастически отметил лорд Саммон в одном из своих выступлений: «Дверь английского правосудия открыта для всех, так же, как и дверь отеля Ритц Карлтон». Стоимость правосудия в Англии (включая профессиональное судебное представительство) является «раковой опухолью» судебной системы. Данный факт в ряде случаев порождает фактическое неравенство сторон в гражданском состязательном процессе при их формальном юридическом равенстве. Принимая во внимание то, что органы публичной власти, как правило, используют профессиональных представителей при судебном пересмотре, а лица, оспаривающие их действия, зачастую не используют, действительно существует риск фактического неравенства сторон в процессе. Критикуемая и неприемлемая в правовом государстве ситуация, в которой результат спора зависит от финансового положения сторон, приводит к тому, что обсуждаются *предложения о замене состязательного процесса по отдельным категориям дел на инквизиторский процесс с активной ролью суда*. Таким образом, фактическое неравенство сторон в Англии имеет свое выражение не в факте вертикальных

отношений «индивидуум-государство», где государство признается «более могущественным оппонентом», а в факте более сильной финансовой позиции, которую занимает публичный орган по отношению к стороне, не использующей профессиональное представительство.

Еще один фактор, который препятствует появлению дискуссии о фактическом неравенстве сторон в процессе, – это диапазон органов, действия которых могут быть пересмотрены в судебном порядке. Ответчиком по таким делам могут быть не только государственные и муниципальные органы власти, а любой орган, выполняющий публичную функцию, что толкуется судьями расширительно. Решения организаций частного сектора (например, коммерческая организация, которая занимается управлением тюрьмами), сообществ, регулирующих профессиональную деятельность (адвокатское сообщество), благотворительных организаций могут также подлежать судебному пересмотру.

Государства СНГ

Кодекс административного судопроизводства

«по делам относительно обжалования решений, действий либо бездействия субъектов властных полномочий административные суды проверяют, принятые (совершены) ли они: 1) на основании, в пределах полномочий и способом, предусмотренными Конституцией и законами;

2) с использованием полномочия с целью, с которой это полномочие предоставлено;

3) обоснованно, т.е. с учетом всех обстоятельств, имеющих значение для принятия решения (совершения действия);

4) беспристрастно (непредубежденно);

5) добросовестно;

6) рассудительно;

7) с соблюдением принципа равенства перед законом, упреждая несправедливую дискриминацию;

8) пропорционально, в частности, с соблюдением необходимого баланса между любыми неблагоприятными последствиями для прав, свобод и интересов лица и целями, на достижение которых направлено это решение (действие);

9) с учетом права лица на участие в процессе принятия решения;

10) своевременно, т.е. в течение разумного срока».

Источники:

1. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>. - Дата доступа: 10.11.2025;

2. Шерстобоев О.Н. Административная дискреция и принцип разумности (часть 1: зарубежный опыт) //Вестник ВГУ Серия: Право 2017 № 4. С.151-161. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnaya-diskretsiya-i-princip-razumnosti-chast-1-zarubezhnyy-opyt/viewer>. - Дата доступа: 10.11.2025;

3. Шерстобоев О.Н. Административная дискреция и принцип разумности (часть 2: российский опыт) //Вестник ВГУ Серия: Право 2018 № 1 С.74-83. –

Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnaya-diskretsiya-i-prinzip-razumnosti-chast-2-rossiyskiy-optyt/viewer>. - Дата доступа: 10.11.2025;

4. Шерстобоев О. Н. Недействительность административных актов: основания, правовой режим, дискреция // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 2. С. 228–242. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/nedeystvitelnost-administrativnyh-aktov-osnovaniya-pravovoy-rezhim-diskretsiya/viewer>. - : 10.11.2025;

5. Соловей Ю.П. Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности //Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 4. С. 72–99. УДК: 342.924 DOI: 10.17323/2072-8166.2019.4.72.99. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/diskretionnyy-harakter-administrativnogo-akta-kak-obstoyatelstvo-isklyuchayushee-sudebnuyu-proverku-ego-zakonnosti>. - Дата доступа: 10.11.2025.

2. ПРАКТИЧЕСКИЙ РАЗДЕЛ

2.1. Тематика семинарских занятий

Семинар 1. Административное право зарубежных стран как отрасль права и наука (2 часа)

1. Понятие, предмет административного права в зарубежных странах
2. Принципы административного права.
3. Система административного права.
4. Источники административного права.

Литература по теме:

1. Административное право зарубежных стран. Учебное пособие - М.: Издательство «СПАРК», 1996 - 229 с. - Режим доступа: URL:<https://www.at.alleng.org/d/jur/jur548.htm>. - Дата доступа: 12.11.2025;
2. Андреева И.А. «Публичный порядок» в административном праве Франции. - Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/publicnyy-poryadok-v-administrativnom-prave-frantsii/viewer>. - Дата доступа: 12.11.2025;
3. Болотин В.С. Особенности административно-правовых систем и источники административного права зарубежных стран // Вестник государственного и муниципального управления № 2/1 (12), 2014 г. С. 176-182. - Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-administrativno-pravovyh-sistem-i-istochniki-administrativnogo-prava-zarubezhnyh-stran/viewer>. - Дата доступа: 12.11.2025.

Семинар 2. Основы организации публичной администрации

(2 часа)

1. Современные концепции публичного администрирования.
2. Понятие публичной администрации и публичных служб.
3. Система публичной администрации.
4. Принципы организации публичной администрации.
5. Принципы деятельности публичной администрации.

Литература по теме:

1. Соотношение политики и управления в современных теоретических моделях // Политико-административное управление (учебник). Под общ.ред. В.С.Комаровского и Л.В.Сморгунова. - М.: Изд-во РАГС, 2004. - 496 с. – Режим доступа:<https://all-politologija.ru/knigi/politiko-administrativnoe-upravlenie-uchebnik-komarovskogo/sootnoshenie-politiki-i-upravleniya-v-sovremenix-teoreticheskix-modelyax>. - Дата доступа: 12.11.2025;
2. Арабаджийски Н. Направления в теории публичного управления. – Режим доступа: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/537>. - Дата доступа: 12.11.2025;

3. Барциц И.Н. Глобальное административное право как вызов и угроза международному правовому порядку. – Режим доступа: https://www.mjil.ru/jour/article/view/1392?locale=ru_RU. - Дата доступа: 12.11.2025;

4. Зеленцов, А. Б., Ястребов, О. А. (2019). Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование). *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право*, 10(4), 626–654. – Режим доступа:<https://doi.org/10.21638/spbu14.2019.402>. - Дата доступа: 12.11.2025;

5. Белая книга европейского управления [Электронный ресурс].- Режим доступа:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428>. - Дата доступа: 12.11.2025;

6. Оценка регулирующего воздействия и общественное обсуждение: сравнительные модели, извлеченные уроки и рекомендации для Беларуси. Исследование Совета Европы. Горан Форбичи и Джейфф Ловитт. Июль 2018 г., 36 с. – Режим доступа:<https://rm.coe.int/belarus-regulatory-impact-assessment-and-public-consultations-recommen/16808e305f>. - Дата доступа: 12.11.2025.

Семинар 3. Местное самоуправление

(2 часа)

1. Понятие местного самоуправления.
2. Принципы местного самоуправления.
3. Организационные модели местного самоуправления.
4. Правовые гарантии местного самоуправления.

Литература по теме:

1. Европейская хартия местного самоуправления Страсбург, 15 октября 1985 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rm.coe.int/168007a105>. - Дата доступа: 14.11.2025;

2. Всемирная декларация местного самоуправления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.deepfinance.ru/finances-4680-1.html>. - Дата доступа: 14.11.2025;

3. Закон Республики Молдова № 436 от 28-12-2006 о местном публичном управлении. [Электронный ресурс].- Режим доступа:https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=107461&lang=ru. - Дата доступа: 14.11.2025;

4. Фененко Ю.В. Муниципальные системы зарубежных стран: правовые вопросы социальной безопасности / Ю.В. Фененко. - М.: МГИМО-Университет, 2004. - 401 с. - Режим доступа: https://mgimo.ru/files/11098/11098.pdf?utm_source=google.com&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com&utm_referrer=google.com. - Дата доступа: 14.11.2025.

Семинар 4. Административная процедура

(2 часа)

1. Значение процедур в деятельности публичной администрации. Виды процедур.
2. Внутриаппаратные управленческие процедуры.
3. Понятие, правовое значение административной процедуры.
4. Принципы административной процедуры.
5. Стадии административной процедуры.
6. Правовой статус участников административной процедуры.

Литература по теме:

1. Закон ФРГ об административной процедуре (Verwaltungsverfahrensgesetz) 1976 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/16054>. - Дата доступа: 14.11.2025;
2. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>. - Дата доступа: 14.11.2025;
3. Административный кодекс Республики Молдова от 19 июля 2018 года № 116 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126027&lang=ru. - Дата доступа: 14.11.2025;
4. Закон Азербайджанской Республики от 21 октября 2005 № 1036-IIQ «Об административном производстве» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.constcourt.gov.az/ru/legislation/25>. - Дата доступа: 14.11.2025;
5. Зеленцов, Александр Б., Кононов, Павел И., Стахов, Александр И. «Административный процесс как вид юридического процесса: современные проблемы понимания и нормативно-правовой регламентации». Вестник Санкт-Петербургского университета. Право 4: 501–521. – Режим доступа: <https://doi.org/10.21638/spbu14.2018.404><https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnyy-protsess-kak-vid-yuridicheskogo-protsessa-sovremennoye-problemy-ponimaniya-i-normativno-pravovoy-reglamentatsii/viewer>. - Дата доступа: 14.11.2025;
6. Малявина Н.Б. Административных процедур в зарубежных странах. - Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnye-protsedury-v-zarubezhnyh-stranah/viewer>. - Дата доступа: 14.11.2025;
7. Ларс Брокер. Инквизиционный принцип в административном праве (административная процедура и административный процесс) // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. 2017;4(49):26–34. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/inkvizitsionnyy-printsip-v-administrativnom-prave-administrativnaya-protsedura-i-administrativnyy-protsess>. - Дата доступа: 14.11.2025;
8. Давыдов К.В. Формальные административные процедуры в законодательстве России и Германии: сравнительно-правовой анализ // Вестник

Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2017, № 3, с. 130-134. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/formalnye-administrativnye-protsedury-v-zakonodatelstve-rossii-i-germanii-sravnitelno-pravovoy-analiz/viewer>. - Дата доступа: 14.11.2025);

9. Майле А. Д. Законодательство об административных процедурах: опыт Германии // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 2. С. 204–215. – Режим доступа: <https://doi.org/10.19073/2658-7602-2021-18-2- 204-215>. - Дата доступа: 14.11.2025.

.

Семинар 5. Административные акты

(4 часа)

1. Понятие, юридическое значение административного акта.
2. Виды административных актов.
3. Содержание административного акта.
4. Действие административного акта.
5. Административные договоры.

Литература по теме:

1. Закон ФРГ об административной процедуре (Verwaltungsverfahrensgesetz) 1976 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/16054>. - Дата доступа: 14.11.2025;

2. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>. - Дата доступа: 14.11.2025;

3. Административный кодекс Республики Молдова от 19 июля 2018 года № 116 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126027&lang=ru. - Дата доступа: 14.11.2025;

4. Закон Азербайджанской Республики от 21 октября 2005 № 1036-IIQ «Об административном производстве» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.constcourt.gov.az/ru/legislation/25>. - Дата доступа: 14.11.2025;

5. Шерстбоев О.Н. Административная дискреция и принцип разумности (часть 1: зарубежный опыт) //Вестник ВГУ Серия: Право 2017 № 4 С.151-161. - Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnaya-diskretsiya-i-printsip-razumnosti-chast-1-zarubezhnyy-opyt/viewer>. - Дата доступа: 14.11.2025;

6. Шерстбоев О.Н. Административная дискреция и принцип разумности (часть 2: российский опыт) //Вестник ВГУ Серия: Право 2018 № 1 С.74-83. - Режим доступа:<https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnaya-diskretsiya-i-printsip-razumnosti-chast-2-rossiyskiy-opyt/viewer>. - Дата доступа: 14.11.2025;

7. Шерстбоев О. Н. Недействительность административных актов: основания, правовой режим, дискреция // Сибирское юридическое обозрение. 2021. Т. 18, № 2. С. 228–242. – Режим доступа:

<https://cyberleninka.ru/article/n/nedeystvitelnost-administrativnyh-aktov-osnovaniya-pravovoy-rezhim-diskretsya/viewer>. - Дата доступа: 14.11.2025;

8. Соловей Ю.П. Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности //Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. № 4. С. 72–99. УДК: 342.924 DOI: 10.17323/2072-8166.2019.4.72.99. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/diskretionnyy-harakter-administrativnogo-akta-kak-obstoyatelstvo-isklyuchayuschee-sudebnuyu-proverku-ego-zakonnosti>. - Дата доступа: 14.11.2025.

Семинар 6. Государственная и муниципальная служба (2 часа)

1. Понятие, принципы государственной службы и муниципальной службы.
2. Организация государственной и муниципальной службы.
3. Поступление на государственную и муниципальную службу.
4. Служебная карьера.
5. Прекращение служебных отношений.

Литература по теме:

1. Административное право зарубежных стран. Учебное пособие - М.: Издательство «СПАРК», 1996 - 229 с. – Режим доступа: <https://www.at.alleng.org/d/jur/jur548.htm>. - Дата доступа: 16.11.2025;
2. Саликов Д.Х. Государственная служба в V республике. - Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennaya-sluzhba-v-v-respublike/viewer>. - Дата доступа: 16.11.2025;
3. Бахтаирова Е.А. Становление новой парадигмы государственной гражданской службы в странах ЕАЭС на постсоветском пространстве (в Беларуси, Армении, Казахстане и Киргизии) // Известия Байкальского государственного университета. 2019 Т.29 №2 С.273-279. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovlenie-novoy-paradigmy-gosudarstvennoy-grazhdanskoy-sluzhby-v-stranah-eaes-na-postsovetskem-prostranstve-v-belarusi-armenii/viewer>. - Дата доступа: 16.11.2025;
4. Мамитова Н.В. Особенности правового регулирования института государственной службы в зарубежных странах // Общество и Право, 2017, №1 (59) С. 158-162. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovogo-regulirovaniya-instituta-gosudarstvennoy-sluzhby-v-zarubezhnyh-stranah/viewer>. - Дата доступа: 16.11.2025;
5. Волох О.В. Политико-правовой опыт строительства институтов публичной службы в странах Западной Европы. - Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/politiko-pravovoy-opyt-stroitelstva-institutov-publichnoy-sluzhby-v-stranah-zapadnoy-evropy/viewer>. - Дата доступа: 16.11.2025).

Семинар 7. Контроль за деятельностью администрации (4 часа)

1. Виды формы контроля за административной деятельностью.
2. Парламентский контроль. Контроль омбудсмена.

3. Общественный контроль.
4. Административный контроль и надзор.
5. Квазисудебный контроль.
6. Контроль административных судов и общих судов за деятельностью администрации.

Литература по теме:

1. Овсепян А.Г. Институт парламентского контроля в зарубежных странах (на основе сравнительного анализа конституций европейских государств) // Северо-кавказский юридический вестник, 2010. №4. С. 45-57. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/institut-parlamentskogo-kontrollya-v-zarubezhnyh-stranah-na-osnove-sravnitelnogo-analiza-konstitutsiy-evropeyskih-gosudarstv/viewer>. - Дата доступа: 16.11.2025;
2. Кононенко Д.Х. Осуществление парламентом контроля в государствах с республиканской формой правления // Юридическая наука 2016 № 5 С. 58-64. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/osuschestvlenie-parlamentom-kontrollya-v-gosudarstvah-s-respublikanskoy-formoy-pravleniya/viewer>. - Дата доступа: 16.11.2025;
3. Гончаров В.В. Правовое регулирование института общественного контроля: международный и зарубежный опыт // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 10 (107) октябрь С. 155-171. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-instituta-obschestvennogo-kontrollya-mezhdunarodnyy-i-zarubezhnyy-opyt/viewer>. - Дата доступа: 16.11.2025;
4. Беше-Головко К. Административные квазисудебные органы: инструмент независимости правосудия от государства? // Сравнительно-правовые исследования № 9 (154) сентябрь 2019 С. 158-167. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/administrativnye-kvazisudebnye-organy-instrument-nezavisimosti-pravosudiya-ot-gosudarstva/viewer>. - Дата доступа: 16.11.2025;
5. Лапина М.А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения // Вестник Финансового университета 4/2016. С. 152-157. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-gosudarstvennogo-kontrollya-nadzora-i-genezis-ego-zakonodatelnogo-opredeleniya/viewer>. - Дата доступа: 16.11.2025;
6. Кулюшин Е.Н. О понятии административной юстиции в зарубежной правовой доктрине // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу» 3/2020 С. 45-48. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/o-ponyatiyu-administrativnoy-yustitsii-v-zarubezhnoy-pravovoy-doktrine/viewer>. - Дата доступа: 16.11.2025;
7. Слепченко В.А. Некоторые аспекты административной юстиции в зарубежных странах и в России. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-aspekty-administrativnoy-yustitsii-v-zarubezhnyh-stranah-i-v-rossii/viewer>. - Дата доступа: 16.11.2025.

2.2. Управляемая самостоятельная работа

УСР 1. Централизованная государственная администрация

(2 часа)

Выполнить эссе одну из следующих тем:

1. Административные функции глав исполнительной власти за рубежом (на примере конкретного государства).
2. Функции Правительств государств (на примере конкретного государства).
3. Полномочия министерств и центральных агентств (на примере конкретного государства).
4. Статус представителей государственной администрации на местах (на примере конкретного государства).

УСР 2. Государственная и муниципальная служба

(2 часа)

Выполнить эссе на одну из следующих тем:

1. Основные права публичных служащих (на примере конкретного государства).
2. Обязанности и ограничения для публичных служащих (на примере конкретного государства).
3. Меры дисциплинарной ответственности служащих (на примере конкретного государства).

3. РАЗДЕЛ КОНТРОЛЯ ЗНАНИЙ

Структура рейтинговой системы приведена в учебной программе по учебной дисциплине «Административное право зарубежных стран». Учебная программа учреждения высшего образования по учебной дисциплине 1-24 01 02 «Правоведение» <https://elib.bsu.by/handle/123456789/334082>.

3.1. Примерные тестовые задания к семинарским занятиям

1. Современное государственное (публичное) управление и административное право характеризует:
 - а) всесторонняя конституционализация;
 - б) всесторонняя регламентация;
 - в) всесторонняя цифровизация.
2. Конституционализация административного права выражается:
 - а) в привязке к основным правам»;
 - б) в существенном расширение сферы защиты свободы действий, которая конституционным судом интерпретируется как общая свобода действий.
3. Основные институты административного права зарубежных стран:
 - а) публичная администрация и административная деятельность;
 - б) административные акты и административные процедуры;
 - в) государственная (публичная) служба;
 - г) полиция как правоохранительный орган механизма реализации государственного управления;
 - д) контроль над законностью управленческой деятельности;
 - е) административная юстиция.
4. Генезис классического административного права:
 - а) развитие принципа пропорциональности;
 - б) исключение сфер, в которых не действуют основные права;
 - в) предоставление публичных (административных) услуг;
 - г) регулирование неформальной административной деятельности.
5. Публичное управление - административная модель управления ресурсами в общественном секторе.
 - а) верно
 - б) неверно.

6. Публичные учреждения должны обеспечивать услуги:

- а) которые определены голосованием среднего избирателя;
- б) рыночным спросом и предложением.

7. Публичный менеджмент – это эквивалент понятию «публичное управление».

- а) верно
- б) неверно.

8. Менеджмент - это целенаправленное воздействие на организацию для достижения предварительно сформулированных целей.

- а) верно
- б) неверно.

9. Менеджмент включает функции:

- а) планирование;
- б) организация;
- в) руководство (мотивация);
- г) контроль;
- д) коммуникация;
- е) принятие управленческого решения.

10. Публичный менеджмент включает фазы управленческого цикла:

- а) политика (политический менеджмент);
- б) руководство (исполнительный менеджмент);
- в) обслуживание (административный менеджмент).

11. В современных условиях возросла роль глобального публичного управления.

- а) верно
- б) неверно.

12. Органы публичного управления включают:

- а) органы «прямого государственного управления»;
- б) органы «непрямого государственного управления».

13. На муниципальном уровне прямое государственное управление не осуществляется.

- а) верно
- б) неверно.

14. Косвенное государственное управление предполагает наличие юридически независимых организаций, выполняющих задачи от имени государства (государственные корпорации, учреждения, фонды, торгово-промышленные палаты, медицинские ассоциации, учреждения социального

страхования, профессиональные ассоциации, коммуны/муниципалитеты (в определенных сферах ответственности).

15. Функции государственного органа:

- а) стратегические;
 - б) регулятивные;
 - в) реализационные;
 - г) контрольные.

16. Функции исполнительных органов:

- а) передаются в конкурентную среду;
 - б) не передаются в конкурентную среду.

17. «Отрицательный» конфликт компетенции:

а) когда административные органы заявляют о своей компетенции осуществлять определенную административную деятельность;

б) когда ни один орган не заявляет о своей компетенции осуществлять определенную административную деятельность.

18. По общему правилу индивидуальный административный акт вступает в действие:

- а) с момента вынесения;
 - б) с момента сообщения лицу.

19. Административный акт является ничтожным:

а) в нем имеется особо значимая ошибка, очевидная при рассмотрении всех подлежащих принятию во внимание обстоятельств дела;

б) невозможно установить, каким административным органом он принят;

в) принят некомпетентным административным органом;

г) акт может быть принят только его вручением, однако это требование не выполнено;

д) не ясно, кому он адресован, или какой вопрос регулирует;

е) никто не может его исполнить по фактическим основаниям;

ж) он требует от заинтересованного лица совершения противоправного деяния, которое является преступлением либо административным правонарушением.

20. Ничтожность части административного акта влечет его ничтожность в целом

3.2. Темы реферативных работ и эссе

1. Систематизация научных знаний о государственном управлении в Западной Европе в рамках полицейских наук. Формирование полицейского права.
 2. Становление административного права в странах континентальной Европы в начале XIX в.
 3. Историко-сравнительное направление в науке государственного управления XIX в.
 4. Социологическое направление в науке государственного управления. Новый этап развития административного права в странах континентальной правовой семьи.
 5. Возникновение административного права в ангlosаксонских странах.
 6. Формирование концепций государственного менеджмента конца XX – начала XXI в. Новые парадигмы административного права.
 7. Особенности предмета административного права в странах континентальной и ангlosаксонской правовых семей.
 8. Принципы административного права.
 9. Понятие публичной администрации. Соотношение его с понятиями государственного управления и исполнительной власти.
 10. Принципы деятельности публичной администрации.
 11. Органы руководства централизованной публичной администрацией: глава исполнительной власти, правительство.
 12. Центральная, региональная и местная администрации: проблемы разграничения полномочий и взаимодействия.
 13. Вспомогательный аппарат правительства и главы исполнительной власти. Особенности организации и деятельности Секретариата премьер-министра, Секретариата кабинета в Великобритании.
 14. Ведомство Федерального канцлера в Германии.
 15. Аппарат Президента и аппарат Премьер-министра во Франции.
 16. Исполнительное управление Президента в США.
 17. Особенности системы министерств (на примере Великобритании, Франции, Германии, США, Японии). Функции министерств. Структура министерств. Статус министра как руководителя министерства. Кабинет министра.
 18. Понятие функциональных децентрализованных учреждений как особой разновидности ведомств в зарубежных странах. Классификация функциональных децентрализованных учреждений.
 19. Особенности функционирования: публичных корпораций в Великобритании; независимых агентств в США; независимых

административных органов, публичных учреждений управленческого и промышленно-торгового характера во Франции.

20. Органы местного управления и местного самоуправления в странах англосаксонской и континентальной правовых семей.

21. Организация и функционирование местного управления в Великобритании.

22. Организация и функционирование местного самоуправления в США. Формы городского управления. Управление в особых районах.

23. Местное управление и местное самоуправление во Франции.

24. Особенности местного управления и местного самоуправления в Германии, Италии, Испании, Норвегии, Швеции.

25. Особенности организации и функционирования системы советов в Китае.

26. Местное самоуправление на постсоветском пространстве.

27. Понятие публичной службы. Карьерный и позиционный принципы организации публичной службы.

28. Классификация публичных служб.

Классификация публичных служащих. Классификация чиновников.

29. Набор публичных служащих. Система заслуг (merit system) и патронажная система. Их отличие от системы добычи (spoils system).

30. Продвижение по службе. Повышение ступени. Повышение класса. Выслуга лет, сдача квалификационного экзамена, положительная аттестация как условия продвижения по службе. Продвижение в должности.

31. Статус публичных служащих. Обязанности публичных служащих. Принципы преданности, лояльности и нейтральности публичных служащих.

32. Кодексы этики государственных служащих.

33. Права публичных служащих. Административные, политические и социальные права служащих.

34. Ответственность публичных служащих. Дисциплинарная ответственность публичных служащих. Особенности гражданско-правовой, финансово-правовой и уголовно-правовой ответственности публичных служащих.

35. Система органов управления публичной службой в странах континентальной правовой семьи.

36. Система органов управления гражданской службой в странах англосаксонской системы.

37. Основания и последствия прекращения публичной службы.

38. Понятие административных актов и простых административных действий.

39. Основные виды административных актов.

40. Условия действительности административных актов. Действие административного акта во времени, в пространстве и по кругу лиц. Презумпция действительности индивидуального административного акта. Ошибочные

административные акты. Прекращение действия административных актов. Их изменение, отмена и аннулирование.

41. Понятие административного договора. Сфера применения административных договоров. Координационные и субординационные административные договоры. Правовой режим административного договора. Составление, заключение и исполнение административного договора. Прекращение административного договора.

42. Понятие и содержание контроля за публичной администрацией. Виды контроля за публичной администрацией.

43. Иерархический контроль. Административная опека.

44. Контроль парламентских и правительственный омбудсманов за публичной администрацией.

45. Контроль судов общей юрисдикции и административная юстиция как виды юрисдикционного контроля за публичной администрацией.

46. Административная юстиция во Франции, Германии, Великобритании, США.

3.3. Примерный перечень вопросов к зачету

1. Понятие, предмет, принципы, метод административного права.
2. Система административного права.
3. Источники административного права.
4. Основные концепции государственного (публичного) управления.
5. Организационная система публичного управления.
6. Принципы публичного управления.
7. Административные функции высших органов исполнительной власти.
8. Понятие публичной администрации в зарубежных странах.
9. Принципы организации публичной администрации в зарубежных странах.
10. Принципы деятельности публичной администрации в зарубежных странах.
11. Правительства государств.
12. Министерства, ведомства в зарубежных странах.
13. Независимые агентства.
14. Централизованная государственная администрация.
15. Местное самоуправление, муниципальные системы в зарубежных странах.
16. Понятие публичной службы, юридическая природа публичной службы в зарубежных странах.
17. Организация публичной службы в зарубежных странах.
18. Классификация публичных служащих в зарубежных странах.
19. Правовое положение публичных служащих в зарубежных странах.
20. Поступление на публичную службу.

21. Продвижение по службе и продвижение в должности.
22. Прекращение службы в зарубежных странах.
23. Административная процедура в США.
24. Административная процедура в ФРГ.
25. Административная процедура в постсоветских государствах.
26. Правовые формы административной деятельности в зарубежных странах.
27. Административные акты и их виды в зарубежных странах.
28. Содержание административного акта в зарубежных странах.
29. Действие административного акта.
30. Административные договоры в зарубежных странах: понятие и критерии, виды.
 31. Понятие и формы контроля за административной деятельностью в зарубежных странах.
 32. Понятие и полномочия омбудсмена, порядок осуществления контрольных полномочий омбудсмена в зарубежных странах.
 33. Юрисдикционный контроль в зарубежных странах.
 34. Понятие административной юстиции, административная юстиция как форма юрисдикционного контроля.
 35. Организация административной юстиции в зарубежных странах.
 36. Компетенция органов административной юстиции в зарубежных странах.
 37. Административный процесс в зарубежных странах.
 38. Понятие и виды контроля общих судов в зарубежных странах.
 39. Процедуры прямого судебного контроля, решения общих судов по результатам контроля в зарубежных странах.
 40. Особенности административного права США и его источники.
 41. Организация администрации в США.
 42. Контроль судов над администрацией в США.
 43. Понятие административного права Великобритании.
 44. Организация администрации в Великобритании.
 45. Регулирование административной деятельности в Великобритании.
 46. Контроль судов над администрацией в Великобритании.
 47. Понятие и источники административного права во Франции.
 48. Публичные юридические лица Франции.
 49. Государственная служба во Франции.
 50. Административные суды во Франции.
 51. Понятие и система источников административного права Германии.
 52. Государственная служба в Германии.
 53. Контроль за соблюдением законности в государственном управлении Германии.
 54. Понятие и система источников административного права Японии.
 55. Высшие и центральные органы публичной администрации в Японии.

- 56. Государственная служба в Японии.
- 57. Органы местного самоуправления в Японии.
- 58. Понятие и система источников административного права Китая.
- 59. Государственная администрация в Китае.
- 60. Государственная служба в Китае.
- 61. Система местного управления в Китае.
- 62. Контроль за соблюдением законности в государственном управлении Китая.
- 63. Понятие и источники административного права Египта.
- 64. Центральные органы публичной администрации Египта.
- 65. Органы местного управления и самоуправления в Египте.
- 66. Государственная служба в Египте.

4. ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ РАЗДЕЛ

4.1. Список рекомендуемой литературы

Перечень основной литературы:

а) нормативная

1. Закон Испании от 14 апреля 1997 г. 6/1997 «Об организации и функционировании генеральной администрации государства» (Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organization y funcionamiento de la administracion general del estado). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: BOE-A-1997-7878 Закон 6/1997 от 14 апреля «Об организации и функционировании Главного государственного управления». - Дата доступа: 4.12.2025;
2. Конституционный закон Республики Казахстан от 18 декабря 1995 г. № 2688 «О Правительстве Республики Казахстан». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1003973&pos=5;-106#pos=5;-106. - Дата доступа: 04.12.2025;
3. Закон Эстонской республики 1995 г. О Правительстве Республики. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13312691?leiaKehtiv>. - Дата доступа: 4.12.2025;
4. Порядок работы Кабинета Министров Азербайджанской Республики. Утвержден Указом Президента Азербайджанской Республики от 10 октября 2017 года №1627. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: nk.gov.az). - Дата доступа: 4.12.2025;
5. Положение о Совете Министров Королевства Саудовская Аравия от 20 августа 1993 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Положение о Совете министров Сауд Аравии | Россия: Библиотека Пашкова (constitutions.ru). - Дата доступа: 4.12.2025;
6. Федеральный закон США об административной процедуре (Administrative Procedure Act) 1946 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure/551.html>. - Дата доступа: 4.12.2025 ;
7. Закон ФРГ об административном производстве (Verwaltungsverfahrensgesetz) 1976 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>. - Дата доступа: 4.12.2025;
8. Кодекс Французской Республики взаимоотношений общества и государства (Code des relations entre le public et l'administration [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350/. - Дата доступа: 4.12.2025;
9. Кодекс Республики Казахстан от 29 июля 2020 г. № 350-VI «Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики

Казахстан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>. - Дата доступа: 4.12.2025;

10. Закон Эстонской Республики об административном производстве 2001 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13184742?leiaKehtiv>. - Дата доступа: 4.12.2025;

11. Административно-процессуальный кодекс Эстонской Республики 2011 г. [Электронный ресурс]. – Дата доступа: <https://www.hartran.ee/index.php?id=13>. - Дата доступа: 4.12.2025;

12. Закон Эстонской Республики 2003 г. «Об административном сотрудничестве». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13247548?leiaKehtiv>. - Дата доступа: 4.12.2025;

13. Закон Эстонской Республики 2014 г. «Об ответах на уведомления и запросы о разъяснениях и подаче коллективного обращения». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12790591?leiaKehtiv> . - Дата доступа: 4.12.2025;

14. Органический Закон Грузии 2014 г. «Кодекс о местном самоуправлении». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.matsne.gov.ge/ru/document/view/2244429?publication=68>. - Дата доступа: 4.12.2025;

15. Федеральный закон ФРГ 2009 г. «О государственной службе». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [BBG Bundesbeamtengesetz \(buzer.de\)](https://www.bundesbeamten.de) . - Дата доступа: 4.12.2025;

16. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц. Принят 12.12.1996 Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН. [Электронный ресурс]. – Режим доступа:https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/int_code_of_conduct.shtml. - Дата доступа: 4.12.2025;

17. Закон Латвийской Республики 2002 г. «О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц». [Электронный ресурс]. – : Режим доступа: <https://latvia.mid.ru/upload/iblock/067/qcjfqwp79p2nnpzn3keejx5uxcfbsh15.docx> . - Дата доступа: 4.12.2025);

18. Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 г. № 416-В-ЗРК «О государственной службе Республики Казахстан». [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.gov.kz/memlekет/entities/vkosamar/documents/details/419203?lang=ru>. - Дата доступа: 4.12.2025;

19. Закон Республики Грузия 2015 г. «О публичной службе». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/3031098?publication=50>. - Дата доступа: 4.12.2025;

20. Закон Кыргызской Республики от 27 октября 2021 г. № 125 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cbd.minjust.gov.kg/112303/edition/1289504/ru>. - Дата доступа: 4.12.2025.

б) специальная

Административное право зарубежных стран: учебное пособие / В.И.Кайнов, Р.А.Сафаров. – Москва: КНОРУС,2021- 242 с.

Административное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности "Юриспруденция" / Н.В. Румянцев - 2-е изд. доп. и перераб. - М.: ЮНИТИ - ДАНА, Закон и право, 2017 - 455 с.

- Административная юстиция: теоретико-правовой анализ / Д.В. Гвоздев. – Минск: Академия МВД, 2019. – 306 с.

в) дополнительная

- Правительство в зарубежных странах: коллективная монография / под ред. К.В. Карпенко. – М.: МГИМО-Университет, 2016. – 368 с.

- Литвинцева Е.А. Государственная служба в зарубежных странах. – М., 2003. – 129 с.

- Пуделька, Й. Административное право Германии / Йорг Пуделька. - Москва : Инфотропик Медиа, 2021. – Т. 1 : Право административных процедур. Общее административное право. - 2021. -, 406 с.

- Соловьев, А.А. Административная юстиция в зарубежных государствах: особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства / А. А. Соловьёв, Р. О. Опалев; Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина, Кафедра гражданского и административного судопроизводства. – М., 2017. - 261 с.

- Штатина, М.А. Административно-спорная юрисдикция в Испании и странах Латинской Америки / М.А. Штатина // Антология научной мысли: К 10-летию Российской академии правосудия. Сборник статей. – М.: Изд-во Статут, 2008. – С. 713–722.

4.2. Электронные ресурсы

1. Учебная программа учреждения образования по учебной дисциплине «Административное право зарубежных стран» для специальности «Правоведение» № УД-13995/уч. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://elib.bsu.by/handle/123456789/334082>. - Дата доступа: 14.11.2025.

2. Образовательный портал юридического факультета БГУ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://edulaw.bsu.by/course/view.php?id=1528>. - Дата доступа: 14.11.2025