Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Новгородский государственный университет имени Ярослава Мудрого»

Старорусский политехнический колледж (филиал)

УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКИЙ КОМПЛЕКС УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ ОП.03 АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО 40.02.01 ПРАВО И ОРГАНИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Старая Русса
2019 г.

Рассмотрен и утвержден
на заседании методического совета колледжа
(Протокол № 2 от 03.09.2019 г).

Составитель: Н.А. Семенова, преподаватель юридических дисциплин Старорусского политехнического колледжа

СОДЕРЖАНИЕ

		стр.
1	**Паспорт программы учебной дисциплины**	4
1.1	Область применения программы	4
1.2	Место дисциплины в структуре основной профессиональной образовательной программы	4
1.3	Цели и задачи дисциплины – требования к результатам освоения дисциплины	4
1.4	Перечень формируемых компетенций:	5
1.5	Количество часов на освоение программы дисциплины	6
2	**Тематический план учебной дисциплины**	8
3	**Содержание учебной дисциплины**	15
4	**Условия реализации учебной дисциплины**	297
4.1	Требования к минимальному материально-техническому обеспечению	297
4.2	Информационное обеспечение обучения	297
5	**Контроль и оценка результатов освоения учебной дисциплины**	301

1 ПАСПОРТ РАБОЧЕЙ ПРОГРАММЫ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

1.1 Область применения программы

Программа учебной дисциплины является частью программы подготовки специалистов среднего звена в соответствии с ФГОС по специальности СПО 40.02.01 Право и организация социального обеспечения по программе базовой подготовки.

1.2 Место дисциплины в структуре основной профессиональной образовательной программы:

Дисциплина входит в общепрофессиональный учебный цикл.

1.3 Цели и задачи дисциплины – требования к результатам освоения дисциплины:

В результате освоения дисциплины обучающийся должен уметь:

- выделять исполнительную (административную) деятельность среди иных видов государственной деятельности;
- составлять различные административно-правовые документы;
- выделять субъекты исполнительно-распорядительной деятельности из числа иных;
- выделять административно-правовые отношения из числа иных правоотношений;
- анализировать и применять на практике нормы административного законодательства;
- оказывать консультационную помощь субъектам административных правоотношений;
- логично и грамотно выражать и обосновывать свою точку зрения по административно-правовой проблематике.

В результате освоения дисциплины обучающийся должен знать:

- понятие и источники административного права;
- понятие и виды административно-правовых норм;
- понятие государственного управления и государственной службы;
- состав административного правонарушения, порядок привлечения к административной ответственности, виды административных наказаний;
- понятие и виды административно-правовых отношений;
- понятие и виды субъектов административного права;
- административно-правовой статус субъектов административного права.

1.4 Формируемые компетенции

Общие компетенции (ОК)

ОК 2. Организовывать собственную деятельность, выбирать типовые методы и способы выполнения профессиональных задач, оценивать их эффективность и качество.

ОК 4. Осуществлять поиск и использование информации, необходимой для эффективного выполнения профессиональных задач, профессионального и личностного развития.

ОК 5. Использовать информационно-коммуникационные технологии в профессиональной деятельности.

ОК 6. Работать в коллективе и команде, эффективно общаться с коллегами, руководством, потребителями.

ОК 8. Самостоятельно определять задачи профессионального и личностного развития, заниматься самообразованием, осознанно планировать повышение квалификации.

ОК 9. Ориентироваться в условиях постоянного изменения правовой базы.

ОК 11. Соблюдать деловой этикет, культуру и психологические основы общения, нормы и правила поведения.

ОК 12. Проявлять нетерпимость к коррупционному поведению.

Профессиональные компетенции (ПК)

ПК 2.3. Организовывать и координировать социальную работу с отдельными лицами, категориями граждан и семьями, нуждающимися в социальной поддержке и защите.

1.5 Количество часов на освоение программы дисциплины:

Максимальная учебная нагрузка обучающегося 75 часов, в том числе:

- обязательная аудиторная учебная нагрузка обучающегося 55 часов;
- самостоятельная работа обучающегося 20 часов.

СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

Объем учебной дисциплины в виде учебной работы

Вид учебной работы	**Объем часов**
Максимальная учебная нагрузка (всего)	**75**
Обязательная аудиторная учебная нагрузка (всего)	**55**
в том числе лекции	49
в том числе практические занятия	6
Самостоятельная работа обучающегося (всего)	**20**
в том числе:	
составление конспектов, проработка пройденного материала	14
решение задач по вариантам	4
составление таблиц и схем	2
Итоговая аттестация в форме экзамена в II семестре	

2 ТЕМАТИЧЕСКИЙ ПЛАН И СОДЕРЖАНИЕ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

Наименование разделов и тем	Содержание учебного материала, лекции и практические работы, самостоятельная работа обучающихся	Объем часов	Уровень освоения
1	2	3	4
Раздел 1. 1. Административное право в правовой системе Российской Федерации			
Тема 1.1. Управление, государственное управление, исполнительная власть	**Содержание учебного материала**	2	
	Понятие и содержание управления как социального явления. Государственное управление: понятие, сущность и признаки. Исполнительная власть и ее место в системе властей. Соотношение исполнительной власти и государственного управления.		2
Тема 1.2. Предмет, метод и система административного права	**Содержание учебного материала**	2	
	Общественные отношения, регулируемые административным правом. Понятие и суть методов административного права. Понятие и система субъектов административного права. Система и источники административного права. Место административного права в правовой системе РФ.		2
Тема 1.3. Административно-правовые нормы	**Содержание учебного материала**	4	
	Понятие и признаки административно-правовой нормы. Структура административно-правовой нормы. Виды административно-правовых норм. Реализация административно-правовых норм. Понятие и виды источников административного права.		2
Тема 1.4. Административно-правовые отношения	**Содержание учебного материала**	2	
	Понятие и основные черты административно-правовых отношений. Структура административно-правового отношения. Юридические факты в		

	административном праве. Основания классификации и виды административно-правовых отношений.		
Раздел 2. Субъекты административного права			
Тема 2.1. Граждане как субъекты административного права	**Содержание учебного материала**	2	
	Административно-правовой статус граждан РФ. Полномочные органы, ведающие делами о гражданстве РФ. Обращения граждан: виды и механизм реализации. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.		2
	Самостоятельная работа обучающихся	2	
	Граждане как субъекты административного права. Изготовить конспект нормативных актов, на основе которых, с использованием учебников раскрыть в письменной работе поставленные вопросы темы.		
Тема 2.2. Административно-правовой статус органов исполнительной власти	**Содержание учебного материала**	4	
	Понятие органов исполнительной власти. Виды органов исполнительной власти. Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти. Правительство РФ - высший исполнительный орган государственной власти, его полномочия. Федеральные органы исполнительной власти, их система и структура. Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти. Органы исполнительной власти субъектов РФ.		2
	Самостоятельная работа обучающихся	2	
	Административно-правовой статус органов исполнительной власти. На основе нормативных актов, учебного материала изготовить письменный конспект ответов на вопросы темы в развернутом виде.		
Тема 2.3. Государственные служащие как	**Содержание учебного материала**	2	
	Законодательные основы государственной службы в РФ. Понятие		2

субъекты административного права	и система государственной службы РФ. Принципы государственной службы. Административно-правовой статус государственных служащих. Гарантии для государственного служащего. Поступление на государственную службу. Аттестация и квалификационные разряды государственных служащих. Основания прекращения государственной службы.		
	Практическое занятие (семинар)	2	
	Государственные служащие как субъекты административного права.		
	Самостоятельная работа обучающихся	2	
	Государственные служащие как субъекты административного права. Изучить закон «О государственной службе в РФ» и на основе его и других нормативных актов подготовить письменный конспект о правовом статусе государственного служащего о порядке приема и прекращения государственной службы.		
Тема 2.4. Административно-правовой статус предприятий, учреждений, организаций	**Содержание учебного материала**	2	
	Понятие и виды предприятий и учреждений. Административно-правовое положение предприятий, учреждений. Особенности правового статуса государственных унитарных предприятий. Административно-правовой статус общественных объединений. Законодательные основы правового статуса религиозных объединений.		2
Раздел 3. Административно - правовые формы и методы управления исполнительной власти			2
Тема 3.1. Административно-правовые формы реализации	**Содержание учебного материала**	4	
	Понятие и виды административно-правовых форм. Понятие и юридическое значение правовых актов управления.		2

исполнительной власти	Классификация правовых актов управления. Требования, предъявляемые к правовым актам управления.		
	Самостоятельная работа обучающихся	2	
	Составить схему классификации правовых актов управления		
Тема 3.2. Административно-правовые методы реализации исполнительной власти	**Содержание учебного материала**	3	
	Понятие и основные черты административно-правовых методов. Виды административно-правовых методов. Административное принуждение: сущность, основания и виды.		2
	Практическое занятие (семинар)	2	
	Административно-правовые методы реализации исполнительной власти.		
Раздел 4. Ответственность в административном праве			
Тема 4.1. Административное правонарушение и административная ответственность	**Содержание учебного материала**	4	
	Понятие и признаки административного правонарушения. Понятие и основные черты административной ответственности. Состав административного правонарушения. Понятие и виды административных наказаний. Правила назначения административных наказаний.		2
	Практическое занятие (семинар)	2	
	Административная ответственность.		
Тема 4.2. Дисциплинарная ответственность	**Содержание учебного материала**	2	
	Понятие, основные черты и правовые основы дисциплинарной ответственности. Понятие и состав дисциплинарного проступка, характеристика его элементов.		2
Тема 4.3. Материальная ответственность	**Содержание учебного материала**	2	
	Понятие материальной ответственности, ее субъекты и основания наступления. Дисциплинарная и материальная ответственность государственных служащих.		2
Раздел 5.			

Административно-процессуальное право			
Тема 5.1. Административно-процессуальная деятельность	**Содержание учебного материала**	2	
	Понятие и признаки административного процесса. Административно-процессуальное производство: сущность и виды. Административно - юрисдикционное производство. Административная юстиция: практика зарубежных государств и формирование ее в России.		2
	Самостоятельная работа обучающихся	2	
	Составить конспект на тему Административно-юрисдикционное производство.		
Тема 5.2. Производство по делам об административных нарушениях	**Содержание учебного материала**	2	
	Понятие, задачи и принципы производства по делам об административных правонарушения. Участники производства по делам об административных правонарушениях. Стадии производства по делам об административных правонарушениях. Исполнение постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях.		2
	Самостоятельная работа обучающихся	4	
	Решение задач и разрешение ситуаций из практики, письменно по вариантам.		
Раздел 6. Законность и дисциплина в сфере государственного управления			
Тема 6.1. Законность и дисциплина в сфере реализации исполнительной власти	**Содержание учебного материала**	**2**	
	Понятие законности и дисциплины в сфере государственного управления. Способы обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти. Государственный контроль и его виды. Контроль Президента РФ. Контроль органов исполнительной власти. Контроль органов		2

	законодательной власти. Контроль органов судебной власти. Административный надзор: понятие, субъекты и содержание. Общий надзор органов прокуратуры.		
	Самостоятельная работа обучающихся	2	
	Составить конспект на темы: Контроль Президента РФ. Контроль органов исполнительной власти. Контроль органов законодательной власти. Контроль органов судебной власти.		
Раздел 7. Административно-правовая организация управления экономической, социально-культурной и административно-политической сферами			
Тема 7.1. Основы административно-правовой организации управления в современных условиях	**Содержание учебного материала**	2	
	Отрасли и сферы государственного управления. Организация межотраслевого управления. Соотношение компетенции Российской Федерации и её субъектов в области организации государственного управления. Функции, методы и формы управления в современных условиях.		2
Тема 7.2. Управление в сфере экономики	**Содержание учебного материала**	2	
	Основы организации государственного управления в сфере экономики. Управление промышленным комплексом. Организационно-правовая система управления сельским хозяйством. Управление строительством и жилищно-коммунальной сферой. Управление транспортным комплексом. Организация управления связью. Государственное управление внешней и внутренней торговлей.		2
Тема 7.3.	**Содержание учебного материала**	2	

Управление социально-культурной сферой	Организация государственного управления образованием. Управление в области науки. Управление в области культуры. Управление здравоохранением. Управление в области труда и социального развития.		2
	Самостоятельная работа обучающихся	2	
	Управление социально-культурной сферой. На основе учебно-методического материала и нормативных актов изготовить письменный конспект с развернутыми, подробными ответами на вопросы темы.		
Тема 7.4. Управление в административно-политической сфере (иных сферах общественной жизни).	**Содержание учебного материала**	2	
	Основы организации государственного управления в административно-политической сфере. Государственное управление в области обороны. Организация государственного управления безопасностью. Организационно-правовые основы государственного управления внутренними делами. Организация государственного управления иностранными делами. Управление в области юстиции.		2
	Самостоятельная работа обучающихся	2	
	Управление в административно-политической сфере. На основе учебно-методических пособий и нормативных актов изготовить письменный конспект с развернутыми, подробными ответами на вопросы темы.		
Всего		**75**	

Для характеристики уровня усвоения учебного материала используются следующие обозначения:

1.- ознакомительный (узнавание ранее изученных объектов, свойств);
2.- репродуктивный (выполнение деятельности по образцу, инструкции или под руководством);
3.- продуктивный (планирование и самостоятельное выполнение деятельности, решение проблемных задач

3 СОДЕРЖАНИЕ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

Раздел 1 Административное право в правовой системе Российской Федерации

Студент должен знать:

- Что из себя представляет административное право в целом.
- Соотношение исполнительной власти и государственного управления.
- Систему административного права РФ.
- Место исполнительной власти в системе властей.

Студент должен уметь:

- ориентироваться в источниках административного права, правильно определять их приоритет;
- заниматься самообразованием;
- уметь работать с нормативными актами;

Тема 1.1 Управление, государственное управление, исполнительная власть

Теоретическое занятие (2 ч.)

План занятия:

1 Государственное управление как объект административного регулирования.

2 Социальное управление и его виды.

3 Понятие и основные черты государственного управления.

4 Управление и власть, разделение властей.

Основные понятия: управление, государственное управление, исполнительная власть.

Административное право как одна из важнейших базовых отраслей публичного права регулирует отношения в области организации и функционирования публичного управления, т. е. осуществляемого от имени общества, государства.

Управление, по общепризнанному, вошедшему в энциклопедические словари определению, является функцией сложных организованных систем

любой природы (технических, биологических, экологических, социальных), обеспечивающей сохранение их структуры (внутренней организации), поддержание режима функционирования, направленного на реализацию их программных целей. По своему содержанию — это постоянный целенаправленный процесс воздействия субъекта на объект через соответствующий механизм управления.

Объектами управления могут быть вещи (управление вещами), явления и процессы (управление процессами), люди (управление людьми), а субъектом управления всегда выступает человек (оператор, распорядитель, руководитель и т. д.) или коллективное образование — администрация (дирекция, руководство, командование и т. д.).

Социальное управление — это управление многочисленными и разнообразными социальными процессами, протекающими в человеческих общностях: племени, роде, семье, различного рода общественных объединениях людей, наконец, в государстве как самой широкой и сложной устойчивой человеческой общности.

Предпосылкой и одновременно движущей силой процесса социального управления выступает власть. В условиях ныне действующей Конституции РФ в системе управления всеми делами общества и государства можно выделить три основные так или иначе связанные с административно-правовым регулированием разновидности социального управления: общественное, муниципальное и государственное.

Государственное управление как форма реализации прерогатив государства его органами и должностными лицами в обшей системе социального публичного управления является основной сферой действия и применения норм административного права. В широком смысле под государственным управлением понимается деятельность любых государственных органов всех ветвей государственной власти, поскольку общей целью и содержанием деятельности как всего государства в целом, так и любых его органов является какая-либо организация, определенное упорядочение общественных отношений. В узком, организационно-правовом смысле под государственным управлением понимают лишь один специфический вид государственной деятельности, связанной с реализацией исполнительной государственной власти как одной из ветвей государственной власти, осуществляемой системой специальных государственных органов исполнительной власти или органов государственного управления. Государственное управление в узком, организационно-правовом смысле и является основным объектом административно-правового регулирования и сферой действия норм административного права.

Государственная власть в Российской Федерации в соответствии со ст. 10 Конституции РФ осуществляется на основе разделения ее па законодательную, исполнительную и судебную, а органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

В сущностной характеристике исполнительной власти всегда выделялись прежде всего два ключевых момента: *власть* и *исполнение.* При этом

исполнительная власть трактовалась в качестве такого проявления государственной власти, с каковым связываются, во-первых, функционирование особых звеньев государственного аппарата — органов государственного управления и, во-вторых, прямая направленность деятельности этих субъектов на обеспечение практической реализации (исполнения) общих норм, устанавливаемых субъектами представительной, президентской и правительственной власти в целях регулирования различных сторон общественной жизни. А «водораздел» между устанавливающей общие нормы властью и исполнительной властью пролегает в области соотношения двух моментов: *решения* и *исполнения.*

К определяющим элементам сущностной характеристики государственной исполнительной власти можно отнести следующие моменты: 1) социальное предназначение исполнительной государственной власти — в *исполнении* общих предписаний, т. е. решений представительной, президентской и правительственной власти; 2) реализация исполнительной власти системой специальных *исполнительных* органов власти, ранее повсеместно именовавшихся органами государственного управления и сейчас остающихся таковыми по сути, иногда и с сохранением этого старого наименования; 3) выражение волевых импульсов *исполнительной* власти в принятии управленческих решений и *организации их исполнения* в процессе и результате осуществления *управленческой деятельности* как *особого и специфического вида государственной деятельности и основной формы реализации исполнительной власти.*

Управление представляет собой, таким образом, родовой знак исполнительной власти, так как она и осуществляется главным образом в форме управления посредством многочисленных и разнообразных управленческих действий и процедур. Управление — это исполнительная власть в действии, явление се подвластным управляемым субъектам.

Все виды государственной деятельности по их месту в системе реализации государственной власти, содержанию и формам выражения можно разделить на три группы.

1. *Родовые консолидированные формы (виды) государственной деятельности,* осуществляемые государственными органами законодательной, исполнительной и судебной власти, принято именовать ветвями государственной власти.

По своему внутреннему содержанию деятельность органов каждой из этих трех ветвей власти является сложной и консолидированной, так как включает в себя несколько форм, из которых лишь одна есть главный и определяющий вид государственной деятельности. Так, для представительных (законодательных) органов власти главным и определяющим видом их деятельности является законодательная, хотя Федеральное Собрание осуществляет и многие другие виды государственной деятельности, например импичмент, объявление амнистии, участие в решении кадровых вопросов о назначении на должность и освобождении от должности некоторых высших должностных лиц государства и т. д. Точно так же для органов исполнительной

власти основной и определяющий вид деятельности — управленческая исполнительно-распорядительная деятельность.

2. Видовые специализированные формы (виды) государственной деятельности являются производными от трех родовых ветвей государственной власти. К ним относятся, например, реализация прокурорской власти, деятельность Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека и его аппарата, органов Центризбиркома и некоторых других звеньев системы государственного аппарата. Осуществляемые этими органами специализированные виды государственной деятельности также предусмотрены действующей Конституцией РФ и в деталях регулируются специальными федеральными законами.

3. *Функциональные формы (виды) государственной деятельности* связаны со специфическими функциями различных правоохранительных и иных государственных органов, осуществляющих следствие, дознание, оперативно-розыскную деятельность, а также многочисленные и разнообразные специальные исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие функции в установленных сферах ведения.

Государственное управление как основная определяющая форма реализации исполнительной власти и вид государственной деятельности имеет ряд *признаков. Главный из них,* отражающий суть и социальное предназначение государственного управления, *заключается в практически организующем характере* этого вида государственной деятельности. Сущностное предназначение государственного управления — в желании, умении и способности органов исполнительной власти организовать практическое исполнение общих предписаний и норм — федеральных и субъектов Федерации, указов Президента РФ, а также актов руководителей субъектов Федерации до требуемого конкретного результата.

Другой признак государственного управления — его *непрерывный и циклический характер,* что объективно обусловлено непрерывностью общественного производства и потребления в самом широком смысле этого слова.

Все другие виды государственной деятельности, связанные с реализацией законодательной, судебной, прокурорской и других разновидностей государственной власти, носят прерывистый (дискретный) характер, тогда как государственное управление осуществляется постоянно, непрерывно. Завершается один цикл управленческого процесса, начинается, продолжается и завершается другой, и так далее, без каких-либо перерывов и пауз.

Третьим признаком государственного управления является *исполнительно-распорядительный характер* этого вида государственной деятельности. Этот признак отражает особенности исполнительной деятельности органов государственного управления и их должностных лиц по практической реализации общих требований и предписаний законов и актов президентской власти.

Органы государственного управления исполняют требования законов и других общих предписаний президентской и правительственной власти через

систему исполнительно-распорядительных управленческих действий, выражающихся в принимаемых ими административно-правовых актах и организационно-исполнительных действиях. Они *исполняют* законы *распоряжаясь.*

Субъектами государственного управления являются физические и юридические лица (организации), которые управляют или участвуют в управлении в качестве субъектов управленческих отношений. Граждане (россияне, иностранцы, лица без гражданства — апатриды) и общественные объединения могут выступать в качестве участников и, следовательно, субъектов управленческих административно-правовых отношений с государственными органами исполнительной власти, а государственные органы, их структурные подразделения и служащие — как управляющие субъекты в административно-правовых отношениях друг с другом в любых соотношениях, а также в отношениях с общественными объединениями и гражданами.

Объектами государственного управления и административно-правового регулирования могут выступать различные стороны административно-правового статуса граждан и их общественных объединений (действия, бездействие, права, обязанности, ответственность), а также различные стороны деятельности социально-культурных и иных учреждений, предприятий и их объединений (акционерные общества, холдинговые компании, финансово-промышленные группы, естественные монополии, закрытые административно-территориальные образования и др.).

Едиными очень крупными объектами государственного управления нередко выступают отраслевые и межотраслевые комплексы и ассоциации предприятий, учреждений и организаций: отрасли и сферы государственного управления, комплексы взаимосвязанных отраслей и целые их области (например, область экономики включает в себя промышленный, строительный, агропромышленный комплексы и комплекс обслуживающих отраслей). *Отрасль государственного управления* представляет собой совокупность предприятий, организаций, учреждений однородного социально-экономического или социально-культурного профиля, находящихся в ведении центрального федерального или субъекта Федерации органа исполнительной власти. *Сфера государственного управления* включает в себя деятельность специальных органов исполнительной власти, осуществляющих функциональное межотраслевое регулирование (государственная статистика, стандартизация и т. д.) в масштабе всех или, по крайней мере, многих отраслей управления.

Процесс государственного управления как важнейшая составная часть характеристики его структуры включает в себя следующие элементы: функции управления, формы и методы их осуществления, а также стиль управленческой деятельности.

Функции государственного управления — специализированные по своей объектной направленности части единого управленческого процесса как

деятельности, обеспечивающей решение стоящих перед управляющими субъектами целей и задач.

Формы государственного управления представляют собой определенным образом документально закрепленные решения и действия государственных органов и их служащих.

Методы государственного управления характеризуют средства и возможности организующего воздействия управляющих субъектов на руководимые объекты и подчиненных лиц (методы убеждения, принуждения, стимулирования и т. д.).

Стиль государственного управления как составная часть содержательной характеристики управленческого процесса выражает его личностные моменты, отражая социально-культурные, интеллектуально-профессиональные, характерологические и иные черты и особенности личности управляющего субъекта.

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

Признаки социального управления.

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

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

Управление возможно как по вертикали, так и по горизонтали.

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

Социальное управление подразделяется на государственное управление и негосударственное управление.

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

В курсе административного права основное внимание уделяется государственному управлению.

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

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

В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Законодательные органы занимаются в основном принятием управленческих решений в виде издания законов и других законодательных актов, в определенной степени — контролем за их исполнением. Деятельность по исполнению принятых решений составляет незначительный объем в работе органов законодательной власти. Аналогичная ситуация наблюдается в работе органов судебной власти и прокуратуры.

Органы же исполнительной власти помимо принятия управленческих решений в виде издания большого количества административно-правовых актов осуществляют огромный объем полномочий связанных с оказанием непосредственного управленческого воздействия на объекты управления, обеспечением выполнения установленных правил, претворением в жизнь требований законодательных и иных актов.

Проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов называется исполнением и определяет основное направление деятельности органов исполнительной власти, что и лежит в основе их названия. Однако чтобы обеспечить исполнение объектами управления требований нормативных актов, принятых управленческих решений, субъекты управления должны обладать необходимыми юридически властными полномочиями, иметь механизм их реализации, средства достижения данной цели. Использование необходимых юридически властных полномочий называется распорядительством, что также присуще работе органов исполнительной власти. Поэтому можно сказать, что органы исполнительной власти осуществляют деятельность исполнительного и распорядительного характера.

Управление, а государственное управление в особенности, требует постоянного и непосредственного руководства управляемой системой. Это означает, что субъекты государственного управления должны ежедневно, в ряде случаев просто в оперативном порядке, оказывать управленческое воздействие на огромное количество хозяйствующих, административно-политических, социально-культурных и иных объектов управления. Подобные полномочия, занимающие подавляющий объем во всей государственно-управленческой деятельности, могут осуществляться лишь органами исполнительной власти в силу их природы и системы организационного построения.

Исполнительная власть обладает рядом присущих только ей черт.

1. исполнительная власть, как и любая ветвь власти, характеризуется относительной самостоятельностью, однако тесно взаимодействуя при этом и с законодательной, и с судебной ветвями власти.

2. Её функции связаны непосредственно с практической реализацией законов в масштабе всей страны.

3. Носит принудительный характер (опирается на силу). Как и любое другое проявление властных полномочий, есть способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность и поведение людей

4. Исполнительная власть, исполняя требования закона, реализуется в деятельности особых субъектов, наделенных исполнительной компетенцией, и представлена в государственно-властном механизме специальными структурами — органами исполнительной власти. При этом в непосредственном ведении и распоряжении реализующих исполнительную власть субъектов находятся наиболее существенные атрибуты государственной власти; Вооруженные Силы, органы безопасности, милиция, финансы, основные средства коммуникации и др.

Одной из главных особенностей организационного построения системы исполнительной власти является ее вертикальность (субординационность, иерархичность). Это означает, что нижестоящие органы в системе исполнительной власти по ряду вопросов подчинены вышестоящим органам, а выполнение распоряжений вышестоящих органов обязательно для нижестоящих. При этом нижестоящие органы для одних органов исполнительной власти одновременно являются вышестоящими для других органов исполнительной власти. Например, министерства Российской Федерации, будучи нижестоящими органами подчинены Правительству РФ, в то же время министерства Российской Федерации являются вышестоящими органами для соответствующих министерств, комитетов и департаментов субъектов РФ. Точно так же построены взаимоотношения должностных лиц органов исполнительной власти.

Таким образом, исполнительная власть – организационно-управленческая исполнительно-распорядительная деятельность осуществляемая специальными государственными органами на основе и во исполнение законов с целью повседневного (текущего) функционирования государства и его аппарата.

Литература:

1 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

2 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

3 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

4 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

5 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

6 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

8 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Тема 1.2 Предмет, метод и система административного права

Теоретическое занятие (2 ч.)

План занятия:

1 Административное право как отрасль права.

2 Понятие предмета административного права и его особенности.

3 Методы административно-правового регулирования.

4 Функции и принципы административного права.

5 Система административного права.

Основные понятия: административные отношения, предмет административного права, метод административного регулирования, предписание, дозволение, запрет.

1 Понятие административного права как отрасли права.

Характеристика предмета и метода административного права позволяет определить понятие административного права как отрасли российского права. При этом следует отметить, что в литературе по административному праву имеется множество определений административного права. Авторы этих определений исходили из собственного понимания предмета и метода административного права и, следовательно, собственного понимания и определения предмета административного права.

Так, Б.М. Лазарев определял административное право как отрасль права, нормы которого регулируют общественные отношения в сфере государственного управления, т.е. те общественные отношения, которые возникают в ходе организации и осуществления органами Советского государства исполнительной и распорядительной деятельности.

Ю.М. Козлов определял административное право как отрасль российской правовой системы, представляющую собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти (в более широком понимании - в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности).

Ю.А. Тихомиров отмечает, что административное право есть базовая отрасль в системе права с мощным императивно-регулирующим потенциалом, обеспечивающим функционирование исполнительной власти и соблюдение публичных интересов юридическими и физическими лицами, охрану и реализацию прав граждан. Он определяет административное право как отрасль российского права, т.е. систему правовых норм, издаваемых органами исполнительной власти и другими органами для организации и функционирования государственного управления, регулирования функционально-юридических режимов, обеспечения юрисдикционно-охранительной деятельности и участия граждан в управлении государственными делами. Административное законодательство представляет собой систему взаимосвязанных законодательных актов, регулирующих данную сферу. А наука административного права является теорией и методологией изучения, анализа и разработки концепций и рекомендаций по вопросам регулирования административно-правовой сферы.

Таким образом, ключевым понятием в определении административного права является то, что административное право фактически выступает в качестве юридической формы реализации задач и функций государственного управления.

Вместе с тем при формулировании понятия административного права необходимо также учитывать и то, что к его предмету относятся внутриорганизационные отношения в органах исполнительной власти, а также в аппаратах законодательных и судебных органов, отношения связанные с государственной службой, а также отношения, которые возникают в сфере административного судопроизводства и связаны с реализацией судами (судьями) и другими участниками этого судопроизводства своих функций и полномочий.

Таким образом, административное право можно определить как отрасль права, регулирующую общественные отношения в сфере осуществления исполнительной власти (государственного управления), а также внутриорганизационные отношения в аппаратах государственных органов, отношения, связанные с государственной службой и осуществлением административной юрисдикции.

Административное право тесно связано с другими отраслями права, так как, несмотря на специфические особенности каждой из них, все они призваны осуществлять регулирование общественных отношений с помощью правовых средств.

Конституционное право закрепляет принципы организации государственных органов, определяет место органов государственной власти в механизме государства, основы их взаимоотношений, наиболее общие вопросы компетенции органов государственной власти, основные права и обязанности граждан, которые практически реализуются в сфере деятельности государственных органов. Конституционным правом регулируются и общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности органов исполнительной власти. Все это свидетельствует о том, что ряд вопросов практики государственного управления охватывается одновременно конституционным и административным правом. При этом нормы конституционного права закрепляют общие, единые для всех государственных органов демократические принципы их организации и деятельности и соответственно регулируют отношения в этой сфере.

Нормы административного права детализируют указанные принципы применительно к многообразной системе органов исполнительной власти, регулируют на их основе практическую управленческую деятельность этих органов. Таким образом, административное право свои исходные начала берет у конституционного права.

Административное право связано и с гражданским правом, поскольку оба они регулируют различные стороны имущественных отношений. Но гражданское право регулирует отношения, характеризующиеся равенством сторон, а административное право - их неравенством (одна из сторон - орган управления). Имущественные отношения, связанные непосредственно с проявлением исполнительно-распорядительной деятельности, регулируются соответственно нормами административного права.

Следовательно, административное право регулирует те стороны имущественных отношений, воздействуя на которые органы управления

выступают не как субъекты гражданских прав, а как субъекты государственного управления, наделенные административной властью.

Следовательно, если имущественные отношения, регулируемые гражданским правом, связаны с имущественными правами граждан и юридических лиц, то административное право имеет своим предметом имущественно-организационные отношения, для которых характерно властное распоряжение соответствующего органа управления.

Финансовое право отграничивается от административного лишь в силу специфики и большого общественного значения объекта правового регулирования (процесс собирания и распределения денежных средств). Фактически же финансовая деятельность государства является разновидностью исполнительно-распорядительной деятельности; методы регулирования финансовых отношений в основном носят административно-правовой характер. Земельное право регулирует земельные отношения между субъектами земельных отношений (организациями, гражданами) и государством. Вместе с тем эти отношения регулируются и административным правом, ибо значительная часть отношений по землепользованию возникает, изменяется и прекращается на основе административно-правовых актов (например, многие отношения, связанные с выделением земельных участков, с их эксплуатацией).
Разграничение административного права и трудового права проводится также по предмету правового регулирования. Трудовое право регулирует трудовые, а также некоторые другие связанные с ними общественные отношения (в области социального страхования, рассмотрения трудовых споров, по поводу заключения коллективных договоров и т.п.). Основным содержанием таких отношений является реализация права граждан на труд (трудовой договор, оплата труда, право на отпуск и т.п.). Трудовое право регулирует, следовательно, общественные отношения, непосредственно связанные с правовым статусом личности как участника трудовых процессов. Административное право воздействует на те стороны этих отношений, которые связаны с организацией трудовых процессов, а также с государственной службой. Соответственно вопросы определения и реализации полномочий администрации, определения порядка оформления на работу, увольнения, поощрения, применения мер дисциплинарной ответственности и т.п. решаются на административно-правовой основе. В равной мере это относится к отношениям между администрацией и профсоюзами по вопросам планирования и организации производства.

2 Понятие предмета административного права и его особенности

Административное право представляет собой сложную самостоятельную отрасль права. Это обусловлено специфическим предметом данной отрасли права, широтой и глубиной отношений, которые регулируются его нормами. Будучи неотъемлемой частью системы российского права, административное право соотносится с ней как часть и целое и тесно связано с другими отраслями российского права.

Разграничение между различными отраслями проводится в основном по предмету правового регулирования. Предмет отрасли права составляет круг общественных отношений, регулируемых данной отраслью. Входящие в него общественные отношения отличаются принципиальной однородностью. Для понимания сущности и особенностей любой отрасли права важно понимание сферы общественных отношений, которая регулируется этой отраслью права. Этот подход справедлив и для понимания природы административного права.
Для административного права сфера общественных отношений, составляющих ее предмет, в юридической науке обозначалась латинским термином administratio (управление). В связи с этим административное право в юридической литературе называют управленческим правом. Его нормы соответственно регулируют общественные отношения управленческого характера.

В теории административного права отмечается, что административное право - это управленческое право. Так, известный российский юрист В. Кабалевский писал, что административное право есть совокупность норм, регулирующих государственную деятельность в области внутреннего управления, и вытекающие из этой деятельности юридические отношения между властью и гражданами.

С этих общетеоретических позиций и следует подходить к характеристике административного права, что дает возможность в наиболее общем виде сформулировать вывод следующего содержания: назначение административного права - регулирование особой группы общественных отношений, специфика которых заключается прежде всего в том, что они возникают, развиваются и прекращаются в сфере реализации исполнительной власти, государственного управления всем комплексом экономической, социально-культурной и административно-политической деятельности.

С учетом изложенного административное право может быть определено как система юридических норм, регулирующих общественные отношения в сфере осуществления исполнительной власти (государственного управления).

Эти отношения образуют область государственного управления, в рамках которой субъекты государственного управления и прежде всего органы исполнительной власти реализуют задачи, определенные законодательством Российской Федерации в пределах своей компетенции. Правовая регламентация создает и обеспечивает прочный правовой режим, в рамках которого организуется и осуществляется исполнительно-распорядительная деятельность, складываются и развиваются управленческие отношения, определяются обязанности и правомочия их участников. Правовая форма связей в сфере государственного управления является, таким образом, важнейшим условием эффективного функционирования всей его системы.

При этом необходимо отметить, что в сферу административного права входят управленческие отношения, имеющие государственное содержание. Отсюда видно, что не все общественные отношения, по своей природе являющиеся управленческими, можно отнести к предмету административного права. В частности, отношения, возникающие в связи с функционированием

негосударственных формирований (общественные объединения, коммерческие структуры и т.п.), не относятся к предмету административного права. Так, назначение внутрипрофсоюзных, внутрипартийных и подобных им управленческих отношений состоит в обеспечении необходимой самоорганизации (организация собственных дел), а не в выражении интересов государства. В них превалируют воля и интересы членов данных объединений, выражаемые не в юридических нормах, например в уставных нормах. Но это не означает, что административное право безразлично к организации и деятельности негосударственных формирований. Его нормы оказывают определенное регулирующее воздействие на них в тех случаях, когда это прямо предусматривается действующим законодательством.

При определении предмета административного права необходимо учитывать сферу государственного управления, охватывающую любые проявления государственно-управленческой деятельности; наличие в ней действующего субъекта исполнительной власти или иного исполнительного органа; практическую реализацию ими распорядительных полномочий, предоставленных для осуществления государственно-управленческой деятельности. По существу это те условия, при которых управленческие отношения возникают "в связи" и "по поводу" практической реализации задач и функций исполнительной власти.

Таким образом, что характерно для регулятивной роли административного права и в чем в наибольшей степени проявляются его особенности - это функционирование системы исполнительной власти. Соответственно административное право фактически выступает в качестве юридической формы реализации задач, функций, методов и полномочий, возлагаемых Конституцией и законодательством Российской Федерации на субъектов исполнительной власти, действующих в рамках разделения властей. Поэтому административное право отчетливо выражает все особенности, присущие государственно-управленческой деятельности, являясь по своему юридическому назначению управленческим правом (или правом управления).
Также необходимо отметить, что к предмету административного права относятся внутренние или внутриорганизационные отношения в органах исполнительной власти, а также в аппаратах законодательных, судебных и иных государственных органов.

Свой рабочий аппарат имеют, например, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации и другие государственные органы. Конечно, такой аппарат не подменяет эти органы. Его роль подсобная, имеющая своим назначением обеспечение необходимых условий для эффективной работы указанных государственных органов. Например, это делопроизводство, планирование, подготовка материалов, оказание организационной и методической помощи комитетам и комиссиям и т.п. По сути, это внутриорганизационная деятельность, не связанная с реализацией исполнительной власти. Аналогичные по своему назначению управленческие проявления свойственны деятельности председателей судов, прокуроров,

которые при этом не осуществляют функции правосудия или прокурорского надзора. Они обеспечивают их организационно. Подобного рода внутриорганизационные отношения также регулируются нормами административного права.

Кроме того, управленческие отношения возникают в сфере административного судопроизводства и связаны с реализацией судами (судьями) и другими участниками этого судопроизводства своих функций и полномочий (например, при назначении административных наказаний, рассмотрении и разрешении жалоб граждан на неправомерные действия органов управления и должностных лиц).

В свою очередь отношения, связанные с непосредственным осуществлением субъектами государственного управления (прежде всего органами исполнительной власти) своих функций (внешние отношения), можно классифицировать по подчиненности (соподчиненности) субъектов и объектов государственного управления.

1. Эти отношения обусловлены деятельностью субъектов государственного управления, которыми прежде всего являются органы исполнительной власти, направленной на решение определенных законодательством Российской Федерации задач в различных сферах жизни и деятельности государства и общества (экономика, социально-культурная сфера, оборона, безопасность и др.). Данную область общественных отношений традиционно называют сферой государственного управления, в рамках которой субъекты исполнительной власти повседневно руководят хозяйственными, социально-культурными и административно-политическими процессами свойственными для них средствами (методами).

Таким образом, административное право регулирует общественные отношения, возникающие прежде всего в связи с деятельностью органов исполнительной власти. Кроме того, в рамках государственного управления реализуется деятельность и иных органов, осуществляющих в соответствии с федеральным законом исполнительно-распорядительные полномочия, но не являющихся органами исполнительной власти (например, администрация государственных корпораций, холдингов и концернов, органы военного управления). В таком же плане следует говорить и о должностных лицах, действующих от имени соответствующих органов.

2. Эти отношения носят государственно-властный характер, поскольку субъекты государственного управления наделены государственно-властными полномочиями и выступают от имени государства. Это связано с тем, что административное право свое регулятивное воз действие оказывает на управленческие общественные отношения, придавая им упорядоченный, т.е. соответствующий интересам государства и общества, характер.

Соответственно административное право регулирует такие общественные отношения, в рамках которых в принципе исключено юридическое равенство их участников. Объясняется это тем, что в них непременно участвует субъект исполнительной власти, способный в силу предоставленных ему юридически

властных полномочий подчинять поведение иных участников этих отношений своим односторонним волеизъявлениям.

3. Эти отношения обусловлены исполнительно-распорядительной деятельностью субъектов государственного управления. Исполнительной эта деятельность является потому, что направлена на исполнение, претворение в жизнь законов и других нормативных актов. Распорядительной эта деятельность является, поскольку в процессе управления его субъекты обладают государственно-властными распорядительными полномочиями, правом действовать от имени государства, принимать обязательные к исполнению акты, применять меры государственного принуждения, т.е. осуществлять распорядительные полномочия.

Управленческие отношения, регулируемые административным правом, многообразны. В административно-правовой литературе эти отношения группируются по различным основаниям.

В зависимости от субъектов управленческих отношений можно выделить следующие их виды:

1. между вышестоящими и нижестоящими субъектами государственного управления, т.е. определяемые подчиненностью одних звеньев аппарата управления другим;
2. между различными субъектами государственного управления, не связанными отношениями подчиненности (например, между двумя министерствами Российской Федерации);
3. между субъектами государственного управления и подведомственными, а также и не подведомственными им предприятиями, учреждениями и организациями;
4. между субъектами исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления;
5. между субъектами государственного управления и общественными объединениями;
6. между субъектами государственного управления и гражданами.

Указанные отношения органически связаны с осуществлением целей государственного управления, а потому в них непременно участвует субъект государственного управления (прежде всего орган исполнительной власти). Отношения подобного рода наиболее типичны для сферы административно-правового регулирования, поскольку они связаны с деятельностью соответствующих органов исполнительной власти.

В зависимости от содержания управленческих отношений можно выделить отношения:

а) связанные с осуществлением вышестоящими субъектами государственного управления руководства деятельностью нижестоящих органов, а также подведомственных предприятий, учреждений и организаций;

б) связанные с осуществлением субъектами государственного управления (должностными лицами) функций непосредственного оперативного управления;

в) связанные с осуществлением органами государственного управления государственного регулирования (например, в отношениях с общественными объединениями);
г) связанные с осуществлением органами государственного управления (должностными лицами) деятельности по удовлетворению запросов и нужд граждан, охране их прав в сфере государственного управления.

Применительно к направлениям административной деятельности выделяются следующие группы управленческих отношений, связанные с осуществлением:
а) подготовки и принятия управленческих решений различного рода, прежде всего правовых актов управления;
б) повседневной деятельности исполнительно-распорядительного характера, т.е. с исполнением принятых решений, а также законов и подзаконных актов;
в) контроля и надзора за исполнением решений (актов), за оперативной деятельностью подчиненных или подконтрольных объектов;
г) юрисдикционной деятельности органов государственного управления.

По объему административной деятельности можно выделить управленческие отношения в сфере:
а) общего управления (руководство комплексом отраслей государственного управления);
б) специального управления (руководство по отдельным вопросам межотраслевого характера);
в) отраслевого управления (руководство отдельной отраслью государственного управления).

По областям административной деятельности выделяются управленческие отношения в:
а) экономике;
б) социально-культурном строительстве;
в) административно-политической деятельности.

В современных условиях управленческие отношения в административно-правовом аспекте могут быть классифицированы также с учетом государственного устройства России. Основой в данном случае служат ведущие позиции, закрепленные Конституцией Российской Федерации (ст. 5, 71-72). По этому критерию можно выделить управленческие отношения:
а) между органами федеральной исполнительной власти и исполнительными органами субъектов Федерации, т.е. республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения. Это, например, отношения между Правительством Российской Федерации, правительствами республик, администрацией краев и областей и т.п.;
б) между органами исполнительной власти одноуровневых субъектов Федерации (например, между правительствами двух республик, администрациями двух областей и т.п.);
в) между органами исполнительной власти разноуровневых субъектов Федерации (например, между администрациями края и автономного округа).

Также следует выделить управленческие отношения, которые возможны между различными звеньями системы исполнительной власти, с одной стороны, и исполнительными органами (администрацией) системы местного самоуправления - с другой. В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Тем не менее эти органы не могут быть исключены из числа возможных участников управленческих отношений, регулируемых административным правом. Исполнительные органы городов, поселков и т.п. действуют не изолированно от администрации республик, краев и областей, в состав которых они входят. Подобного рода управленческие отношения регламентируются нормами административного права.

Итак, общественные отношения, составляющие предмет административного права, можно классифицировать по следующим группам. Прежде всего отношения, составляющие предмет административного права, классифицируются в зависимости от направленности этих отношений на две группы:

а) внешние - отношения, связанные с непосредственным осуществлением субъектами государственного управления управленческой деятельности, т.е. своих задач, функций и полномочий во вне;

б) внутренние или внутриорганизационные - управленческие от ношения внутри субъектов государственного управления, а также в аппаратах законодательных и судебных, а также иных государственных органов, связанные с организацией их деятельности, а также с прохождением в них государственной службы;

в) отношения, связанные с осуществлением административного судопроизводства;

г) отношения между органами исполнительной власти и исполни тельными органами местного самоуправления.

Из всего изложенного можно сделать вывод, что условиями отнесения общественных отношений к управленческим, т.е. составляющим предмет административного права, являются, во-первых, наличие в них, как правило, соответствующего субъекта государственного управления или его представителя, во-вторых, связь с осуществлением исполнительной власти.

3 Метод административного права

Наряду с предметом административного права важнейшим критерием отграничения этой отрасли права является метод правового регулирования. Под методом правового регулирования понимают определенные приемы, способы, средства воздействия права на общественные отношения. Следовательно, если предмет позволяет определить сферу правового регулирования, то метод - средства этого регулирования.

Необходимо отметить, что любая отрасль российского права использует в качестве средств правового регулирования следующие три юридические возможности: предписание, запрет, дозволение. Они в совокупности составляют содержание средств правового воздействия на общественные отношения.

Предписания - возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой. Запреты - фактически те же предписания, но иного характера, а именно: возложение прямой юридической обязанности нее. Метод административного права совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой. Дозволения - юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению. Используются эти средства с учетом особенностей предмета данной отрасли, т.е. регулируемых общественных отношений. Так, для уголовного права наиболее характерны запреты; для гражданского - дозволения и т.п. Но это не означает, что указанными отраслями не используются, хотя и в меньшем объеме, другие правовые средства. Запреты и предписания содержатся и в гражданском законодательстве, равно как дозволения можно обнаружить в уголовном законодательстве и т.п.

Специфика метода регулирования административного права определяется сущностью государственного управления как юридически-властной деятельности. Если, например, для гражданского права характерно равенство сторон имущественных отношений, то в отношениях, регулируемых административным правом, налицо неравенство сторон. Сущность этого неравенства заключается в том, что в управленческих отношениях всегда есть субъект и объект управления; объект управления подчинен субъекту управления. Соответственно весьма ограничена возможность договорных методов регулирования отношений между ними. Административно-правовому регулированию свойствен метод юридического властвования, или властных предписаний, исходящих от правомочного субъекта управления. Эти предписания носят односторонний характер, в них выражается воля субъекта управления.

На данной основе представляется возможным выделить особенности административно-правового метода регулирования общественных отношений, вытекающие из сущности государственно-управленческой деятельности и предмета административного права.

Во-первых, для механизма административно-правового регулирования наиболее характерны правовые средства распорядительного типа, т.е. предписания (включая запреты). Свое непосредственное выражение они находят в том, что одной стороне регулируемых отношений предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне. Последняя обязана подчиниться предписаниям, исходящим от носителя распорядительных прав. Административно-правовое регулирование и его механизм - это форма юридического опосредования отношений, в рамках которой одна сторона выступает в роли управляющего (субъект управления), а другая - управляемого (объект управления). Подобного рода отношения всегда предполагают известное подчинение воли управляемых единой управляющей воле, выразителем которой является тот или иной субъект исполнительной власти (исполнительный орган).

В связи с этим в административном праве основным является метод императивного регулирования, который базируется на отношениях субординации между участниками общественного отношения. Характерными чертами данного метода являются исполнительская дисциплина, властный приказ, подчиненность одних субъектов другим, обязательность решений и распоряжений вышестоящих звеньев государственного управления для нижестоящих.

Императивный метод правового регулирования, применяемый в административном праве, коренным образом отличается от диспозитивного метода правового регулирования, применяемого, в частности, в гражданском праве, который построен на равенстве прав и обязанностей сторон в общественных отношениях и координации их интересов и целей. Так, субъекты гражданского права во многих случаях сами выбирают, с кем и когда вступать в отношения, заключать договоры, определяют взаимные права и обязанности. При возникновении споров между участниками гражданско-правовых отношений они вправе обратиться в независимый орган - суд.

В ряде случаев административное право также предусматривает решение спорных вопросов и вопросов об ответственности в судебном порядке. Но прежде всего административное право предусматривает, что решение принимается субъектом управления, который является стороной административного правоотношения. Субъекты государственного управления наделены правом принятия решения, другие участники отношений имеют право обжаловать такие решения в суд или в вышестоящий орган управления.
Во-вторых, метод административно-правового регулирования предполагает односторонность волеизъявления одного из участников отношения. Это волеизъявление юридически властно, а потому ему принадлежит решающее значение. Следовательно, волеизъявление одной стороны неравнозначно волеизъявлению другой. Объясняется это тем, что юридически властные предписания отнесены к компетенции соответствующих субъектов исполнительной власти.

В-третьих, в конкретных управленческих отношениях, регулируемых административным правом, наиболее типичное выражение находит следующая взаимосвязь между управляющими и управляемыми: либо у управляющей стороны есть такие юридически властные полномочия, каковыми не обладает управляемая сторона (например, гражданин), либо объем таких полномочий у управляющей стороны больше, чем у управляемой (например, у нижестоящего органа исполнительной власти). Следовательно, складывается такой механизм правового регулирования, который не является результатом взаимного (т.е. договорного) волеизъявления управляющих и управляемых. Данная особенность, в частности, свидетельствует о том, что метод административно-правового регулирования исходит из наличия официальной государственной инстанции, полномочной решать в одностороннем порядке, но в соответствии с требованиями законов и административно-правовых норм возникающие в рамках регулируемых управленческих отношений вопросы независимо от того, по чьей инициативе они возникают.

В-четвертых, властность и односторонность как наиболее существенные признаки метода административно-правового регулирования не исключают использования в необходимых случаях дозволительных средств, в результате которых могут возникать управленческие отношения равенства участников регулируемых управленческих отношений, т.е. их волеизъявлений. Но использование дозволений также предписывается административно-правовыми нормами (например, в виде административного договора, соглашения, взаимодействия между органами исполнительной власти, находящихся на одном иерархическом уровне).

Таким образом, особенности предмета административного права обусловливают специфику его метода правового регулирования. Административное право предусматривает, как правило, юридическое неравенство субъектов правоотношения, подчинение одного субъекта правоотношения другому.

4 Функции и принципы административного права

Административное право обладает рядом функций. Эти функции определяются назначением административного права как регулятора общественных отношений в сфере реализации исполнительной власти (государственного управления). С учетом этого можно выделить следующие функции административного права.

1. Правоисполнительная функция, предопределяемая тем, что административное право есть юридическая форма реализации исполнительной власти.

2. Правотворческая функция, являющаяся выражением наделения субъектов исполнительной власти полномочиями по административному нормотворчеству.

3. Организационная функция, проистекающая из организационного характера государственно-управленческой деятельности, который определяется нормами административного права.

4. Координационная функция, имеющая своей целью обеспечение разумного и эффективного взаимодействия всех элементов регулируемой административным правом сферы государственного управления.

5. Правоохранительная функция, обеспечивающая как соблюдение установленного в сфере государственного управления правового режима, так и защиту законных прав и интересов всех участников регулируемых управленческих отношений.

Административное право, выполняя свои функции, базируется на определенных принципах, определяемых его предметом. Основополагающее значение имеют те из них, которые закреплены в Конституции Российской Федерации. Данные принципы являются следующими.

6. Важнейшим принципом административного права является приоритет личности и ее интересы в жизни общества (ст. 2 Конституции Российской Федерации). Данный принцип весьма показателен для административно-правового регулирования, поскольку именно в процессе реализации

исполнительной власти становятся реальными и гарантированными права и свободы человека и гражданина, обеспечивается их защита. Нормами данной отрасли права соответственно формируется административно-правовой статус личности.

7. К принципам административного права относится разделение властей. Административно-правовое регулирование осуществляется с учетом принципа разделения властей, который заключается в обеспечении делового взаимодействия между всеми ветвями государственной власти, что предполагает недопущение подмены одной ветви власти другой, вторжение законодательной власти в сферу исполнительной власти и наоборот. Нормами административного права определяется деятельность исполнительной власти, ее независимость и взаимодействие с другими властями.

8. Принципом административного права является законность. Этот принцип предполагает, что исполнительные органы (должностные лица) в процессе применения административно-правовых норм обязаны строго соблюдать законодательство Российской Федерации.

9. Принципом административного права является гласность. Этот принцип означает, что применяемые в процессе административно-правового регулирования нормативные акты, затрагивающие права и свободы граждан, не применяются, если они официально не опубликованы для всеобщего сведения. При создании административно-правовых норм на любом уровне должны быть обеспечены условия для выражения и учета мнения как общественных объединений и отдельных граждан, так и возможных адресатов будущих административно-правовых норм. Гласность означает также, что достоянием общественности должны быть результаты, достигнутые в процессе административно-правового регулирования тех или иных управленческих отношений, т.е. их прозрачность.

10. Принцип ответственности применительно к административно-правовому регулированию означает не только реальное наступление административной ответственности за нарушения требований общеобязательных административно-правовых норм, но и дисциплинарную ответственность должностных лиц как за неправомерное применение норм административного права, так и за недобросовестное исполнение своих обязанностей и иные нарушения процедуры подготовки и вступления в законную силу и реализации административно-правовых норм.

11. Механизм административно-правового регулирования строится и с учетом принципа федерализма. Существенное значение при этом имеет тот факт, что административное и административно-процессуальное законодательство отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). Соответственно важным вопросом является практика установления административно-правовых норм на уровне субъектов Российской Федерации в соответствии с нормами федерального законодательства.

5 Система административного права

Административное право регулирует многообразные отношения управленческого характера, которые могут быть сгруппированы в однородные комплексы. На этой основе строится система этой отрасли права, предполагающая выделение административно-правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, в самостоятельные правовые институты (например, институт государственной службы, административной ответственности). Институты административного права регулируют отношения, имеющие общий для всех направлений управленческой деятельности характер. Вместе с тем нормы административного права группируются в рамках их регулирующего воздействия на отдельные области (например, культура, наука, образование, оборона, внутренние дела).

Соответственно складывается следующая система административного права:

а) часть первая административного права - это общие институты административного права, определяющие административное право в системе российского права. К ним относятся предмет и метод административного права, административно-правовые нормы, административно-правовые отношения, субъекты административного права, административно-правовые формы и методы деятельности субъектов государственного управления, административная ответственность, административно-процессуальное право;

б) часть вторая административного права определяет вопросы организации государственного управления в сферах государственной деятельности - в сфере экономики, социально-культурной, административно-политической.

В рамках указанных институтов выделяются нормы административного права, регулирующие управление в отдельных областях государственной деятельности - промышленности, сельского хозяйства, коммуникаций, торговли, обороны, внутренних дел, юстиции и ряда других.

Таким образом, административное право является крупной и сложной отраслью российского права. Это обусловлено необходимостью реализации исполнительной власти во всех сферах жизни общества. От эффективности ее осуществления (организации государственного управления) в очень большой степени зависит вся жизнь государства, гарантированность реализации гражданами прав и свобод.

Соответственно на системе административного права строится и система учебной дисциплины "Административное право".

Литература:

1 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

2 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

3 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

4 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

5 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

6 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

8 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

9 Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право.1998 №3, С.8.

Тема 1.3 Административно-правовые нормы

Теоретическое занятие (4 ч.)

План занятия:

1 Понятие и признаки административно-правовой нормы.

2 Виды административно-правовых норм.

3 Реализация административно-правовых норм.

4 Понятие и виды источников административного права.

Основные понятия: административно-правовая норма, гипотеза, диспозиция, санкция.

1.Понятие и признаки административно-правовой нормы.

Норма административного права представляет собой правило, определенную меру должного поведения, установленную государством и охраняемую государственными средствами. Норма права по своему

юридическому значению есть определенное правило поведения, соблюдение которого гарантируется различного рода организационными, разъяснительными и стимулирующими средствами, а также применением в отношении тех, кто их не соблюдает, мер правового принуждения (дисциплинарная, административная, материальная, уголовная ответственность).

Подобные качества в полной мере присущи административно-правовым нормам. Ими определяются основные параметры государственно-управленческой деятельности и возникающих в ее процессе управленческих отношений (например, правовой статус гражданина, субъектов исполнительной власти).

Можно выделить следующие функции, которые выполняют административно-правовые нормы:

регулятивная - определение вариантов должного, т.е. соответствующего интересам правового государства, поведения всех лиц и организаций, действующих непосредственно в сфере государственного управления и выполняющих тот или иной объем его функций (например, администрация края, области) либо тем или иным образом затрагивающих своими действиями интересы этой сферы (например, общественные объединения, граждане). Должное поведение предполагает, какие действия можно совершать (дозволения), от каких следует воздержаться (запреты), какие совершать необходимо (предписания). В этом и выражается, по существу, управляющее воздействие на поведение;

охранительная - обеспечение упорядоченности организации и функционирования как всей системы исполнительной власти (государственного управления), так и ее отдельных звеньев, рационального их взаимодействия;

защитная - обеспечение в сфере государственного управления реализации и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций; обеспечение эффективной реализации конституционного назначения механизма исполнительной власти, т.е. исполнения, проведения в жизнь требований федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации. Тем самым они выражают сущность исполнительной ветви единой государственной власти; обеспечение прочного режима законности и государственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе государственно-управленческой деятельности; реализация административной ответственности как средства защиты не только регулируемых ими управленческих отношений, но и норм многих других отраслей права (например, трудового, финансового, земельного).

Административно-правовые нормы имеют определенную иерархию. Это означает, что существует определенная иерархия административно-правовых норм: конституционные нормы, нормы законов и нормы, устанавливаемые непосредственно субъектами исполнительной власти (например, Правительством Российской Федерации). Имея единое юридическое содержание, эти правовые нормы не равнозначны по своей юридической силе. Административно-правовые нормы конституционного и законодательного

характера по своему юридическому значению первичны. Административно-правовые нормы, устанавливаемые субъектами исполнительной власти, по сравнению с конституционными законодательными нормами вторичны.

Отсюда вытекает подзаконность не только деятельности субъектов исполнительной власти, но и устанавливаемых ими административно-правовых норм. В иерархии правовых норм им отводится определенное место, выражаемое следующей юридической формулой: они создаются на основе и во исполнение Конституции, законов и нормативных указов Президента Российской Федерации.

Являясь вторичной (производной) формой правоустановления, административно-правовые нормы, создаваемые непосредственно субъектами исполнительной власти, обеспечивают действенность конституционных и законодательных правовых норм. Тем самым они служат одним из существенных юридических средств, придающих этим нормам характер реально действующих правовых установлений, а также детализирующих и конкретизирующих содержащиеся в них общие правила поведения.

Поэтому на административно-правовые нормы, создаваемые субъектами исполнительной власти, падает основная нагрузка по реализации общих норм закона в процессе их применения в рамках функционирования механизма исполнительной власти.

Административное правотворчество органов исполнительной власти возможно при определенных условиях. Эти условия являются следующими:

- соответствующий законодательный акт прямо предусматривает таковую возможность. Например, Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации предусматривается, что Правительство Российской Федерации устанавливает порядок разработки, согласования, государственной экспертизы, утверждения и реализации схем комплексного использования и охраны водных ресурсов;
- определяемая для данного субъекта исполнительной власти компетенция включает его правоустановительные полномочия, причем не в виде простой констатации, а в конкретном выражении (например, перечисление вопросов, по которым могут издаваться нормативные акты). Так, положениями о федеральных министерствах этим органам исполнительной власти предоставлено право издавать в пределах своей компетенции (в установленной сфере деятельности) в соответствии с законодательством нормативные правовые акты, обязательные для исполнения иными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями и гражданами;
- исполнительное (административное) нормотворчество нередко используется в целях внутрисистемного регулирования, т.е. в интересах внутренней организации механизма исполнительной власти (государственного управления).

Главное состоит в том, чтобы в законодательных актах непрямого действия был установлен конкретный адресат их исполнения с одновременным

определением объема необходимых для этого подзаконных нормотворческих полномочий.

Таким образом, под административно-правовой нормой понимается норма права, регулирующая отношения в сфере государственного управления, внутриорганизационной деятельности органов исполнительной власти, аппаратов органов законодательной и судебной власти, а также в сфере осуществления государственной службы.

2.Виды административно-правовых норм.

Административно-правовые нормы различны по своей регулятивной направленности и, соответственно, по юридическому содержанию.

Нормы административного права делятся на виды в зависимости от различных критериев - особенностей регулируемых ими общественных отношений, назначения и функций.

1. По назначению административно-правовые нормы делятся на материальные и процессуальные.

Материальные административно-правовые нормы юридически закрепляют комплекс прав и обязанностей, а также ответственность участников регулируемых административным правом управленческих отношений, т.е. фактически их административно-правовой статус. В материальных нормах находит свое выражение тот правовой режим, в рамках которого должна функционировать система исполнительной власти (государственного управления), должны действовать участники регулируемых управленческих отношений. Такие административно-правовые нормы нередко называют статичными. Это, например, нормы, определяющие обязанности соответствующих должностных лиц принять и рассмотреть в установленный срок жалобу гражданина, основы компетенции того или иного субъекта исполнительной власти. Таким образом, материальные административно-правовые нормы определяют основы взаимодействия субъектов, исполнение, применение и соблюдение норм административного права, обеспечения в необходимых случаях их мерами государственного принуждения.

Процессуальные административно-правовые нормы регламентируют процессуальные вопросы, связанные с осуществлением государственного управления. Например, это нормы, определяющие порядок приема, рассмотрения, разрешения жалоб и заявлений граждан: порядок производства по делам об административных правонарушениях. Их назначение сводится к определению порядка (процедуры) реализации юридических обязанностей и прав, установленных нормами материального административного права в рамках регулируемых управленческих отношений. Эти нормы обычно называют динамичными.

Соотношение материальных и процессуальных норм административного права может быть показано на следующем примере. Федеральный закон "О системе государственной службы Российской Федерации" от 27 мая 2003 г. определяет государственную службу в качестве профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственного

органа, а также условия, связанные с поступлением на государственную службу. Эти нормы лишь фиксируют возможности приобретения гражданами Российской Федерации статуса государственного служащего. В этом их юридически понимаемая статичность и, соответственно, материальность. Этот же закон содержит нормы, определяющие порядок поступления на государственную службу и ее прохождения. В данном случае речь идет уже о процессуальных (динамичных) нормах.

2. По методу воздействия на поведение субъектов. Административно-правовая норма по-разному воздействует на поведение участников общественных отношений: она может обязывать к действию, предписывать совершать определенные действия, управомочивать совершать те или иные действия, запрещать их совершение. В соответствии с характером сформулированного в норме правила административно-правовые нормы подразделяются на предписывающие, управомочивающие и запретительные.

2. По субъектам (адресатам) административно-правовые нормы делятся на регулирующие: а) деятельность государственных органов, предприятий, организаций; б) поведение граждан; в) деятельность общественных и религиозных организаций; г) деятельность государственных служащих.

Нормы административного права распространяются также и на иностранных физических и юридических лиц, находящихся на территории Российской Федерации.

3. По форме предписания административно-правовые нормы делятся прежде всего на императивные (категоричные) и рекомендательные.

Императивные нормы содержат правила, непосредственно определяющие поведение субъектов при наступлении сформулированных в них условий, которые не могут быть заменены другими правилами поведения по соглашению сторон данного правоотношения.

Рекомендательные нормы содержат рекомендации о целесообразности совершения субъектами административного права тех или иных действий.

Что касается диспозитивных норм, предоставляющих возможность субъектам правоотношения самим определять свои права и обязанности в рамках правовой нормы, то они в административном законодательстве встречаются относительно редко. Это объясняется специфической сферой административного права - государственным управлением.

4. По действию в пространстве. Административно-правовые нормы, закрепленные в федеральном законодательстве, действуют на всей территории Российской Федерации. На территориях субъектов Российской Федерации действуют также административно-правовые нормы, закрепленные в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

В ряде случаев указанные нормы действуют на территории нескольких государств в соответствии с двусторонними или многосторонними соглашениями. Расширение подобной практики стало закономерным для взаимоотношений между суверенными государствами - членами Содружества Независимых Государств (СНГ).

5. По действию во времени административно-правовые нормы делятся на срочные, т.е. с заранее определенным сроком действия, и бессрочные, не имеющие заранее установленного срока действия.

Административно-правовые нормы, как правило, не ограничены определенными сроками действия. Это означает, что они действуют до их официального изменения либо отмены. В ряде случаев возможно установление определенных сроков их действия, например, на определенный срок устанавливается режим чрезвычайного положения или военного положения. Законную силу административно-правовые нормы приобретают либо с момента подписания содержащих их нормативных актов, либо в тот срок, который предусмотрен для вступления соответствующих норм в силу.

В Российской Федерации действуют некоторые административно-правовые нормы бывшего СССР. В подобных случаях союзные нормы, не противоречащие российскому законодательству, сохраняют свою силу впредь до момента установления обновленных норм законодательными или иными органами Российской Федерации.

Административно-правовые нормы делятся также на длительные и кратковременные. При этом длительными или кратковременными могут быть как срочные, так и бессрочные нормы.

6. С учетом федеративного устройства России административно-правовые нормы классифицируются по масштабу действия. Это:

- общефедеральные нормы;
- нормы субъектов Федерации.

7. По объему регулирования административно-правовые нормы подразделяются на:

- общие, т.е. распространяющие свое действие на все сферы и отрасли государственного управления и регламентирующие наиболее важные стороны процесса реализации исполнительной власти. Чаще всего такого рода нормы содержатся в законодательных актах, указах президента и постановлениях Правительства Российской Федерации;
- межотраслевые, т.е. регламентирующие те или иные стороны государственно-управленческой деятельности, которые являются общими или сопредельными для всех или многих отраслей государственного управления и имеют при этом специальный характер. Например, такие черты свойственны нормам антимонопольного, экологического законодательства, нормам, содержащимся в положениях о межотраслевых органах исполнительной власти (статистики, тарифам) и т.п.;
- отраслевые, т.е. регламентирующие те или иные стороны управленческих отношений, возникающих в границах сферы, закрепленной за исполнительными органами отраслевой компетенции (например, министерств).

Существуют и иные классификационные группы административно-правовых норм. Например, они могут иметь либо внутрисистемный (их юридическая сила распространяется на нижестоящие звенья механизма исполнительной власти), либо общеобязательный (их действие распространяется на всех участников регулируемых отношений) характер.

Под структурой административно-правовой нормы понимается внутреннее строение нормы, определенный порядок взаимосвязи, взаимообусловленности составных частей, элементов нормы. Административно-правовая норма состоит из гипотезы, диспозиции и санкции.

Гипотеза как часть административно-правовой нормы содержит указание на фактические условия ее реализации. Гипотеза содержит указание на юридический факт, фактические обстоятельства вступления нормы в действие, реализации ее диспозиции (например, условия привлечения к административной ответственности). Гипотеза может быть как абстрактной, так и казуистической. Абстрактная гипотеза, определяя условия действия нормы, указывает на общие признаки реализации нормы. Казуистическая гипотеза связывает реализацию юридической нормы со строго определенными частными случаями.

Диспозиция - это структурный элемент юридической нормы, в котором определяется правило поведения, предписываемое нормой, права и обязанности сторон. В зависимости от формы выражения, диспозиции административно-правовых норм подразделяются на предписывающие, управомочивающие или запрещающие.

Предписывающие диспозиции возлагают на субъектов обязанность совершения определенных действий, предписывают им тот или иной вариант должного поведения, обязанность совершения ими тех или иных действий. Так, согласно п. 1.5. Правил дорожного движения участники дорожного движения должны действовать таким образом, чтобы не создавать опасность для движения и не причинять вред.

Управомочивающие диспозиции определяют в административном праве, как правило, функции и правомочия субъектов государственного управления. Например, согласно ст. 13 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий: организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов; формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию; реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Запрещающими называются диспозиции, содержащие запрет на совершение тех или иных противоправных деяний (действий или бездействия). Запрещающая диспозиция требует воздерживаться от определенного варианта поведения, которое законом считается правонарушением.

Санкция как элемент административно-правовой нормы содержит указание на меры воздействия, применяемые к нарушителю. При этом имеется в виду не любое административное воздействие, а лишь такое, применение которого предусмотрено нормой в связи с правонарушением. Административно-правовые санкции, применяемые за административные правонарушения, предусматриваются Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Например, согласно ст. 8.1. данного

Кодекса санкцией за несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов является назначение административного штрафа гражданам, должностным лицам и юридическим лицам.

Административно-правовые санкции, применяемые за нарушение норм данного Кодекса, перечислены в ст. 3.2. К ним относятся следующие: 1) предупреждение; 2) административный штраф; 3) возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения; 4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения; 5) лишение специального права, предоставленного физическому лицу; 6) административный арест; 7) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства; 8) дисквалификация; 9) административное приостановление деятельности.

3.Реализация административно-правовых норм.

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

В теории административного права выделяются четыре формы реализации правовых норм: а) соблюдение; б) применение; в) исполнение; г) использование.

Соблюдение административно-правовых норм характеризуется добровольным подчинением субъекта права требованиям административно-правовых норм. Сущность данной формы состоит в воздержании субъекта от совершения запрещенных действий.

Применение административно-правовых норм осуществляется соответствующими субъектами исполнительной власти. Оно практически выражается в издании полномочным органом (должностным лицом) индивидуальных юридических актов, основанных на требованиях материальных либо процессуальных норм. Эти акты издаются применительно к конкретным административным делам (например, приказ о назначении на должность, решение по жалобе гражданина, регистрация общественного объединения и т.п.). Важно отметить, что правоприменение в административном праве непосредственно связано с функционированием механизма исполнительной власти. Граждане не имеют полномочий по применению административно-правовых норм.

Исполнение административно-правовых норм - точное следование участников регулируемых управленческих отношений тем юридическим

предписаниям, запретам или дозволениям, которые в них содержатся. Данный вариант реализации правовых норм универсален, так как его субъектами являются любые участники управленческих отношений. От качества, объема и уровня исполнения зависят реальность административно-правовых норм и устанавливаемого ими правового режима в сфере государственного управления. Поэтому исполнение является важнейшим средством обеспечения должного правопорядка и государственной дисциплины в сфере реализации исполнительной власти.

Использование административно-правовых норм состоит в добровольном совершении субъектами права правоверных действий, которые связаны с осуществлением субъективных прав в сфере управления. При этом необходимо отметить, что в отличие от исполнения при использовании реализуются субъективные права. Например, осуществление гражданином права на управление транспортным средством, полученным путем выполнения соответствующей процедуры (сдача экзамена, приобретение документов и т.д.).
Правоприменение в административном порядке в случаях, специально предусмотренных действующим российским законодательством, возлагается также на суды (судей). В частности, такого рода действия судебные органы осуществляют как при назначении административных наказаний за совершение административных правонарушений, так и при рассмотрении и разрешении ряда административно-правовых споров.

Применение административно-правовых норм отличается от их соблюдения, исполнения и использования рядом характерных черт.

Во-первых, применение норм административного права выступает как организующая властная деятельность субъектов государственного управления, посредством которой упорядочивается общественная жизнь, путем установления четких организационных начал взаимоотношений между различными субъектами общественных отношений.

Во-вторых, применение права осуществляется всегда в рамках конкретных правовых отношений, которые именуются правоприменительными. Правовое положение участников в этих правоотношениях различно. Активная роль в этих отношениях принадлежит субъекту правоприменения, обладающему государственно-властными полномочиями.

В-третьих, правоприменительная деятельность всегда осуществляется в особых установленных законом формах.

В-четвертых, применение права сопровождается всегда вынесением индивидуально-правового акта (акта применения права), исходящего от субъекта правоприменения.
Основными требованиями применения норм административного права являются законность, обоснованность, целесообразность и справедливость.

Реализация административно-правовых норм означает практическое использование содержащихся в них правил поведения в интересах регулирования управленческих общественных отношений. В этом процессе участвуют все стороны указанных отношений в соответствии с их административно-правовым статусом.

4.Понятие и виды источников административного права.

Источники административного права - это внешние формы выражения административно-правовых норм. В практическом варианте имеются в виду юридические акты различных государственных органов, содержащие такого рода правовые нормы, т.е. нормативные акты.

Многообразие административно-правовых норм предполагает и многообразие содержащих и выражающих их источников. К их числу относятся:

1. Конституция Российской Федерации, многие из норм которой имеют прямую административно-правовую направленность. Это, например, конституционные нормы, закрепляющие основные права, свободы и обязанности граждан, реализация которых осуществляется преимущественно в сфере государственного управления (ст. 22, 24-25, 27, 30-35), разграничивающие предметы ведения и полномочия между федеральными органами и органами субъектов Федерации (ст. 71-73).

В нее включены нормы, направленные на регулирование отношений в сфере деятельности исполнительной власти. К ним относятся, в частности, ст. 77 и 78, определяющие систему исполнительной власти в Российской Федерации, а также глава 6 Конституции Российской Федерации "Правительство Российской Федерации", устанавливающая конституционное положение об осуществлении Правительством Российской Федерации исполнительной власти в Российской Федерации, статус Правительства Российской Федерации, его функции, полномочия, порядок взаимоотношений с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, иными государственными органами.

Вместе с тем источниками административного права являются конституции республик, входящих в состав Российской Федерации; уставы (основные законы) краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

2. Законодательные акты Российской Федерации, а также ее субъектов. Наибольшее значение при этом имеют федеральные конституционные и федеральные законы. Среди данных источников административного права можно назвать Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации", Кодекс РФ об административных правонарушениях и другие законы по вопросам, касающимся государственного управления.

Административно-правовые нормы могут найти свое выражение и в законодательных актах представительных органов всех субъектов Федерации.

3. Ключевую роль среди источников административного права занимают нормативные указы Президента Российской Федерации (ст. 90 Конституции Российской Федерации). Принципиальное значение имеют указы Президента Российской Федерации: от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти", от 19 июля 2004 г. N 927 "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации", от 16 августа

2004 г. N 1082 "Вопросы Министерства обороны Российской Федерации" и ряд других.

Источниками административного права являются и нормативные указы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

4. К числу источников административного права относятся постановления Правительства Российской Федерации (ст. 115 Конституции Российской Федерации), например постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. N 409 "О Федеральном агентстве по делам молодежи".

Источниками административного права могут быть также нормативные постановления правительств субъектов Федерации, например постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 29 июня 2007 г. N 282 "Об Управлении ветеринарии при Министерстве сельского хозяйства Республики Саха (Якутия)", постановление Правительства Калининградской области от 28 июня 2007 г. N 408 "О мерах по оптимизации бюджетного сектора в Калининградской области".

5. В межотраслевом и отраслевом масштабе в качестве источников административного права служат нормативные акты федеральных министерств, других федеральных органов исполнительной власти, а также исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации.

6. Источниками административного права являются также нормативные акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления в случае наделения этих органов законом необходимыми государственными полномочиями (ст. 132 Конституции Российской Федерации).

7. Административно-правовые нормы могут найти свое выражение в межгосударственных соглашениях, которые в таких случаях следует рассматривать в качестве источников административного права.

8. К источникам административного права можно отнести и акты внутриорганизационного характера - нормативные акты руководителей государственных корпораций, концернов, объединений, предприятий и учреждений (или акты их коллективных органов). Действие содержащихся в них норм ограничено рамками данного формирования. В некоторых случаях нормативные акты государственных корпораций, концернов могут выходить за границы данных коллективных образований (например, в сфере топливно-энергетического комплекса).

Приведенная многообразная система источников административного права остро ставит проблему систематизации и кодификации административно-правовых норм.

Административное право относится к числу несистематизированных, а тем более - некодифицированных отраслей правовой системы России. Во многом это объясняется его многопрофильностью.

Долгие годы четких подходов к его систематизации не наблюдалось. Между тем административное право по сравнению со многими другими отраслями права отличается исключительной мобильностью (постоянные изменения, преобразования, модификация). Конституция Российской

Федерации создает прочную правовую базу для проведения такого рода работы, включая формирование стабильного законодательства по кардинальным вопросам организации функционирования механизма исполнительной власти, упорядочения огромного массива действующих отраслевых административно-правовых норм различного уровня, нередко устаревших и противоречивых.

По существу, сейчас кодифицирован лишь один институт российского административного права. Имеется в виду Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, объединивший нормы материального и процессуального административного права. Но это лишь частичная кодификация. Конечно, трудно представить возможность общей административно-правовой кодификации.

В настоящее время на первый план выдвигается задача систематизации административно-правовых норм, приведения их в соответствие с потребностями времени, с интересами проводимой социально-экономической и административной реформ, с институтами, закрепленными в Конституции Российской Федерации. Разумеется, при этом требуется существенное обновление соответствующего административно-правового нормативного материала, а также устранение довольно частых пробелов в административно-правовом регулировании управленческих общественных отношений, инкорпорация административного права (объединение и расположение в систематизированном порядке норм его важнейших институтов.)

Литература:

1 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

2 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

3 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

4 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

5 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

6 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

8 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Тема 1.4 Административно-правовые отношения

Теоретическое занятие (2 ч.)

План занятия:

1 Понятие административно-правовых отношений, их виды.

2 Участники (субъекты) административно-правовых отношений.

3 Юридические факты: действия, события.

Основные понятия: административно-правовые отношения, субъект, объект, юридические факты.

Понятие административно-правовых отношений и их виды.

Административно-правовые отношения являются одним из видов правовых отношений, т.е. общественных отношений в управленческой сфере, урегулированных правом. Административное правоотношение есть результат регулирующего воздействия на данное управленческое общественное отношение правовой нормы, придающего ему юридическую форму; регламентация правовой нормой действий (поведения) сторон этого отношения; корреспонденция взаимных прав и обязанностей сторон правоотношения, определяемая правовой нормой; установление их юридической ответственности за несоответствующее требованиям правовой нормы поведение.

Сама по себе норма административного права не создает конкретное административно-правовое отношение. Она - основа его возникновения, при соответствующих условиях и при наличии соответствующих субъектов управленческое отношение приобретает административно-правовую оболочку. Административно-правовая норма устанавливает объем полномочий этих сторон, их взаимные права и обязанности, а также юридическую ответственность за неисполнение обязанностей или нарушение прав. Административно-правовая норма определяет для одной стороны вид и меру возможного поведения, а для другой - вид и меру должного поведения.

Административно-правовое отношение можно определить как урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, складывающееся в сфере реализации исполнительной власти.

В теории административного права отмечается, что для всех административно-правовых отношений, поскольку они являются юридической формой управленческих отношений, характерны основные их качества. Они представляют собой одну из форм социальных отношений, т.е. отношений людей, различных социальных коллективов, возникающих в процессе осуществления функций государственного управления. Они - одна из форм волевых отношений, поскольку определяются волей и сознанием их участников. По своей природе административно-правовые отношения являются организационными, что обусловлено организующей сущностью самого государственного управления. Наконец, они носят административный характер, т.е. связи между сторонами строятся на властно-организационной основе. В рамках этого принципиального единства следует раскрыть их основные черты.

1. Административно-правовые отношения возникают, изменяются или прекращаются только на основе административно-правовых норм, которые порождают эти отношения и реализуются через них. Эти правовые отношения отличаются строгой регламентацией нормами административного права поведения сторон, их взаимных прав и обязанностей.

2. Административно-правовые отношения складываются в специфической сфере, а именно в области осуществления исполнительно-распорядительной, т.е. властно-организационной, деятельности субъектов государственного управления. Права и обязанности сторон этих правоотношений непременно связаны с задачами данного вида государственной деятельности. Таким образом, достаточно четко очерчиваются границы, в которых возникают, изменяются и прекращаются административно-правовые отношения.

3. Субъекты административно-правовых отношений взаимно связаны между собой юридическими правами и обязанностями, которые в правовой науке принято называть субъективными (субъектными). Эта связь и образует правоотношение, в рамках которого праву одной стороны (субъекта правоотношения) соответствует (корреспондирует) обязанность другой стороны, и наоборот.

4. Административно-правовые отношения носят волевой характер, поскольку он не может автоматически проявиться и функционировать без волеизъявления участников или хотя бы одного из них. Следовательно, необходим волевой акт, дающий начало правовому отношению.

5. Для административно-правовых отношений характерен обязательный субъект, в качестве которого обычно выступает соответствующий орган исполнительной власти (или должностное лицо). Возникновение этих отношений невозможно без участия субъекта, наделенного обязанностями и правами по осуществлению исполнительно-распорядительной деятельности. Второй стороной могут быть все другие возможные субъекты административно-правовых отношений. Данная особенность административно-правовых отношений объясняется прежде всего тем, что исполнительно-распорядительную деятельность призваны осуществлять от имени государства органы государственного управления и их должностные лица. Именно поэтому

без их участия не может быть облеченного в правовую форму управленческого отношения.

6. Административно-правовые отношения характерны тем, что их обязательный субъект всегда действует юридически властно. Эта их черта определяется предыдущей и непосредственно вытекает из нее. Действительно, если в административно-правовых отношениях обязательный субъект выступает от имени государства и выражает его интересы в этих отношениях, то он не может не действовать властно. Властные полномочия всегда на стороне того субъекта, который олицетворяет исполнительно-распорядительную деятельность.

7. Административно-правовые отношения могут возникать по инициативе любой из сторон, но согласие (желание) второй стороны не является обязательным условием. В тех случаях, когда таковое требуется, оно играет роль фактора, предшествующего возникновению административно-правового отношения. Но и здесь согласие не имеет непосредственно правообразующего значения, т.е. не превращается в самостоятельный юридический акт (например, договор). Объясняется это прежде всего тем, что органы государственного управления полномочны по собственной инициативе создавать конкретные административно-правовые отношения.

Следовательно, инициатива сторон порождает непосредственно административно-правовое отношение только в тех случаях, когда она предусматривается административно-правовыми нормами в качестве юридического условия возникновения правоотношения. Причем для органов государственного управления правовая возможность вступить в такого рода отношения составляет одновременно и его обязанность, чего нельзя сказать в отношении других сторон административно-правового отношения, например при совершении правонарушения.

8. В административно-правовых отношениях споры, которые могут возникать между их участниками, разрешаются обычно в административном (внесудебном) порядке, т.е. путем непосредственного юридически властного и одностороннего распоряжения уполномоченного на то органа государственного управления (должностного лица). Вместе с тем действующее законодательство предусматривает ряд случаев судебного рассмотрения таких споров.

9. Административно-правовые отношения, как и право, на базе которого они возникают, охраняются государством от нарушений. За нарушение прав и обязанностей, составляющих правоотношения, устанавливается юридическая ответственность перед государством, а не одной стороны перед другой, что характерно для гражданско-правовых отношений.

Субъекты административно-правовых отношений наделены административными правами и обязанностями - это органы исполнительной власти, предприятия, учреждения, организации, государственные служащие, граждане, иностранцы, лица без гражданства.

Субъекты административно-правовых отношений обладают определенной административной правоспособностью и дееспособностью.

Сущность административной правоспособности органов государственного управления предопределяется их специфическим назначением. Она означает способность данных органов иметь и осуществлять в том или ином объеме задачи государственного управления, вступать в связанные с реализацией этих задач административно-правовые отношения. Ей соответствует объем государственно-властных полномочий, которыми наделяется данное звено системы органов государственного управления, т.е. его компетенция.

Компетенция органов государственного управления находит свое закрепление в соответствующих положениях, утверждаемых в установленном порядке, а также в других нормативных актах. В них предусматриваются важнейшие виды правовых отношений, в которых данный орган управления правомочен участвовать, а также круг государственно-властных полномочий, предоставленных ему и используемых им в процессе реализации административно-правовых отношений.

Для общей административной правоспособности органа государственного управления характерна его способность самостоятельно осуществлять соответствующий объем исполнительно-распорядительных функций. Кроме того, возможна и специальная административная правоспособность органа управления, в соответствии с которой последнему предоставляются особые полномочия, соответствующие возлагаемым на него задачам. Так, не каждый орган управления вправе непосредственно применять меры административного принуждения. Как правило, специальная правоспособность является дополнением к общей.

Административная правоспособность органов государственного управления наступает с момента их образования и определения их компетенции; одновременно наступает административная дееспособность этих органов, т.е. способность практически реализовать свою правоспособность.

Административная правоспособность государственных служащих определяется тем, что они фактически осуществляют повседневную исполнительно-распорядительную деятельность, являясь служебным аппаратом органов государственного управления. Естественно, что речь в данном случае идет о тех служащих, которые входят в состав административно-управленческого персонала, обладая с момента назначения и административной дееспособностью.

Административная правосубъектность служащего обусловлена занимаемой им должностью в аппарате управления. В более общем плане она определяется и предопределяется компетенцией данного органа управления, его административной правоспособностью. Деятельность служащего - частица деятельности органа, так как любой орган управления представляет собой коллектив (группу) лиц, объединенных задачами и организационной (должностной) структурой данного органа. Компетенция служащего - частица компетенции органа, в котором он занимает должность. Конкретно его административная правоспособность закрепляется должностными

инструкциями, а если таковых не имеется - общими или специальными нормами государственного и административного права.

Объем административной правоспособности служащего зависит от того, к какой категории служащих он относится (руководящий состав, вспомогательный персонал). Наиболее значителен он у должностных лиц и представителей административной власти, причем у должностных лиц - общая административная правоспособность, а у представителей власти - специальная. Эти две категории служащих непосредственно реализуют государственно-властные полномочия соответствующих органов государственного управления. Лица вспомогательного состава, как правило, являются объектами руководства со стороны должностных лиц.

Административная правоспособность общественных объединений определяется актами государственных органов, а не уставными нормами. В этих актах предусматриваются правомочия органов общественных организаций в сфере государственного управления, виды административно-правовых отношений, участниками которых они могут быть. С момента издания подобных актов и возникает их административная правосубъектность, т.е. право, и дееспособность.

Административно-правовые отношения с участием общественных организаций складываются не внутри, а за их пределами, т.е. там, где они сотрудничают с органами государственного управления, с гражданами.

Административная правоспособность граждан возникает с момента их рождения. Их частичная дееспособность в административно-правовой сфере наступает, как правило, с 14 лет, например получение паспорта, а полная - с 18 лет, т.е. с совершеннолетия.

Объем административной правоспособности граждан определяется Конституцией, законами, а также административно-правовыми нормами. Конкретный объем их прав и обязанностей находится в зависимости от ряда обстоятельств: возраста, образования, пола, состояния здоровья и т.п.

Общим объектом административно-правовых отношений являются отношения в сфере государственного управления. В каждом конкретном административно-правовом отношении объектом является то, на что направлены права и обязанности его участников, т.е. то, ради чего возникает правоотношение. В административно-правовых отношениях объектами конкретных правоотношений выступают поведение, действия субъектов в сфере управления и их результаты.

Виды административно-правовых отношений.

Административно-правовые отношения различаются по своему содержанию, по соотношению прав и обязанностей их участников, а также по характеру порождающих их юридических фактов.

По содержанию административно-правовые отношения делятся на материальные и процессуальные. К материальным административно-правовым отношениям относятся возникающие в сфере управления и регулируемые

материальными нормами административного права общественные отношения. Административно-процессуальные отношения - это отношения, которые складываются в сфере управления в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел и регулируются административно-процессуальными нормами. Например, административно-процессуальными являются отношения, связанные с разрешением заявлений и жалоб граждан органами исполнительной власти и их должностными лицами. Связь материальных и процессуальных административно-правовых отношений состоит в том, что материальные отношения реализуются посредством процессуальных. Кроме того, посредством процессуальных административно-правовых отношений реализуются и правоотношения других отраслей права (финансового, земельного, экологического и др.).

По соотношению прав и обязанностей участников административно-правовые отношения делятся на две группы: отношения, в которых один из участников подчинен другому (вертикальные правоотношения), и отношения, участники которых не находятся в подчинении друг у друга (горизонтальные правоотношения).

Вертикальные административно-правовые отношения складываются в рамках подчиненности одного субъекта отношения другому - между вышестоящими и нижестоящими органами исполнительной власти, между органами исполнительной власти и подведомственными организациями, между соподчиненными структурами органов исполнительной власти; между соподчиненными государственными служащими и др. При этом правоотношения между органами исполнительной власти и гражданами по реализации обязанностей граждан в сфере управления (соблюдение общественного порядка, исполнение воинской обязанности и т.п.), как правило, являются вертикальными отношениями, поскольку на гражданина в части исполнения его обязанностей распространяются властные полномочия органа исполнительной власти.

Вертикальные административно-правовые отношения в наибольшей степени выражают суть административно-правового регулирования и типичных для государственно-управленческой деятельности субординационных связей между субъектом и объектом управления. Это и есть то, что обычно называют властеотношениями. Возникают они между соподчиненными сторонами, что свидетельствует об отсутствии в них, в отличие от гражданско-правовых отношений, юридического равенства сторон. Однако соподчиненность нельзя трактовать в буквальном смысле. Фактически вертикальность означает, что у одной стороны есть юридически властные полномочия, которых либо нет у другой стороны (например, у гражданина), либо их объем меньше (например, у нижестоящего органа управления). Властной стороной при этом выступает соответствующий субъект исполнительной власти (исполнительный орган, орган государственного управления). Столь же очевидно, что именно в вертикальных отношениях реализуется непосредственное управляющее воздействие субъекта управления на тот или иной объект, который далеко не во всех случаях ему организационно подчинен.

Горизонтальные административно-правовые отношения возникают между субъектами, которые не связаны соподчиненностью. Такие отношения складываются между несоподчиненными органами исполнительной власти, а также предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами в связи с реализацией ими прав в сфере управления (например, при обращении гражданина с жалобой в орган исполнительной власти, регистрации общественной организации и т.п.).

Горизонтальными административно-правовыми отношениями признаются те, в рамках которых стороны фактически и юридически равноправны. В них, соответственно, отсутствуют юридически властные веления одной стороны, обязательные для другой. Конечно, такого рода правоотношения не столь распространены в сфере государственного управления, как вертикальные. И это понятно, ибо они как бы выпадают из общего русла административно-правового регулирования. Тем не менее возможность их возникновения существует.

Вычленить горизонтальные отношения из общей массы управленческих связей довольно сложно, так как они, не являясь типичными для сферы государственного управления, выражаются не столь отчетливо, как вертикальные. Тем не менее управленческая практика дает определенные основания для отнесения к их числу следующих административно-правовых отношений:

а) отношения, предшествующие непосредственному управляющему воздействию. Они служат предпосылкой вертикальных отношений, т.е. предназначены для создания условий, необходимых для принятия одностороннего юридически властного решения. Это связи, возникающие между находящимися на одинаковом правовом уровне исполнительными органами (должностными лицами), в которые они вступают по поводу, например, подготовки и принятия совместных нормативных актов управления (например, между двумя министерствами); отношения по согласованию совместных управленческих действий; отношения в связи с проведением совместных заседаний (например, коллегий двух министерств); отношения по формированию межведомственных консультативных, совещательных или координационных советов; отношения между органами исполнительной власти и, например, профсоюзными органами по поводу удовлетворения законных интересов последних (на предмет заключения или изменения тарифных соглашений) и т.п.;

б) отношения, возникающие после осуществления непосредственного управляющего воздействия с целью создания условий для эффективной реализации принятого в одностороннем порядке юридически властного решения. Это, например, отношения, в ходе и результате которых вырабатываются совместные меры по исполнению нормативных актов (формирование межведомственных комиссий, проведение совместных ревизий и т.п.). Эти две названные группы отношений относятся к числу административно-процедурных;

в) отношения административно-процессуального характера, в которых стороны занимают равноправное положение (например, в рамках производства по жалобам граждан, по делам об административных правонарушениях). Содержанием этих отношений является рассмотрение административно-правовых споров;
г) отношения административно-договорного характера, носящие форму различного рода соглашений (например, предварительное соглашение о приеме на ту или иную должность). Соглашения возможны и между субъектами исполнительной власти.

Юридические факты в административном праве.

Основаниями возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений являются юридические факты. Юридические факты могут возникать как в результате действий лиц и органов, так и в результате тех или иных событий.

Действия являются результатом активного волеизъявления субъекта. Такие юридические факты называются волевыми юридическими фактами. Например, подача жалобы гражданином в орган исполнительной власти порождает правоотношения, связанные с ее рассмотрением должностными лицами.

По характеру различаются правомерные и неправомерные действия. Правомерные действия всегда соответствуют требованиям административно-правовых норм. В качестве юридических фактов выступают правомерные действия граждан и других участников административно-правовых отношений. Например, подача гражданином жалобы влечет за собой возникновение конкретного административного правоотношения между ним и исполнительным органом (должностным лицом), которому жалоба адресуется. Особенностью юридических фактов по административному праву является то, что основным видом правомерных действий служат правовые акты субъектов исполнительной власти, имеющие индивидуальный, т.е. относящийся к конкретному адресату и делу, характер. Прямое их юридическое последствие - возникновение, изменение или прекращение административно-правового отношения.

Неправомерные действия не соответствуют требованиям административно-правовых норм, нарушают их. Это дисциплинарные проступки и административные правонарушения как наиболее характерные для сферы государственного управления. Они влекут за собой юрисдикционные правоотношения. К числу неправомерных относится также бездействие (например, непринятие органом внутренних дел необходимых мер по обеспечению общественного порядка).

События - это юридические факты, не зависящие от воли людей, влекущие правовые последствия (неволевые юридические факты). Например, согласно Положению о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. N 828, все граждане Российской Федерации, достигшие 14-летнего

возраста и проживающие на территории Российской Федерации, обязаны иметь паспорт. Следовательно, достижение гражданином 14-летнего возраста является юридическим фактом, порождающим у гражданина право и обязанность получить паспорт, а у государственных органов - право и обязанность выдать гражданину паспорт.

Таким образом, различие между волевыми и неволевыми юридическими фактами заключается в том, что возникновение волевых юридических фактов зависит от воли людей, а неволевых - от воли людей не зависит.

Литература:

1 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

2 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

3 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

4 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

5 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

6 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

8 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Раздел 2 Субъекты административного права

Студент должен знать:

– что является административно-правовым статусом гражданина, иностранца, лица без гражданства;

- понятие органов исполнительной власти и их полномочия независимо от статуса;
- административно-правовой статус государственных служащих, предприятий, учреждений, организаций.

Студент должен уметь:

- правильно определять административно-правовой статус любых субъектов административного права;
- уметь ориентироваться в структуре органов исполнительной власти;

Тема 2.1 Граждане как субъекты административного права

Теоретическое занятие (2 ч.)

План занятия:

1 Понятие и виды субъектов административного права.

2 Граждане как субъекты административного права.

3 Элементы административно-правового статуса граждан (правоспособность, дееспособность, права и обязанности, ответственность).

4 Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.

Основные понятия: административно-правовой статус гражданина, правоспособность, дееспособность, ответственность, гражданство, лицо без гражданства, иностранный гражданин, предложения, жалобы, заявления.

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

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

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

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

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

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

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

Гражданин является участником общественных отношений во всех сферах жизни общества и государства, в том числе и в сфере государственного управления. Правовой статус граждан в административном праве (административно-правовой статус граждан) определяется предоставленными им законодательством правами, возложенными на них обязанностями и установленной нормами административного права ответственностью.
Административно-правовой статус гражданина определяется содержанием его административной правосубъектности, включающей в себя административную правоспособность и дееспособность.

Гражданин, чтобы стать участником административно-правовых отношений, должен обладать административной правоспособностью, т.е. реальной возможностью иметь субъективные права и выполнять юридические обязанности, установленные административно-правовой нормой. Административная правоспособность возникает у граждан с момента рождения и прекращается со смертью. Она не может быть отчуждена или передана другому лицу, но может быть частично или временно ограничена в случаях, предусмотренных законодательством. Конкретный объем прав (свобод) и обязанностей граждан в сфере административного права определяется рядом факторов: возрастом, состоянием здоровья, наличием образования и др.

Так, согласно Федеральному закону "О воинской обязанности и военной службе" решение о призыве граждан на военную службу может быть принято только после достижения ими возраста 18 лет. От призыва на военную службу освобождаются граждане, признанные негодными или ограниченно годными к военной службе по состоянию здоровья. В случаях, определенных указанным Федеральным законом, гражданам может быть предоставлена отсрочка от призыва на военную службу по состоянию здоровья, семейному положению и для продолжения образования.

Кодексом РФ об административных правонарушениях предусмотрена возможность временного лишения гражданина права управления транспортным средством за нарушения Правил дорожного движения.

Административная дееспособность представляет собой способность гражданина своими действиями приобретать субъективные права и выполнять возложенные на него юридические обязанности в сфере реализации государственного управления. Административная дееспособность частично наступает с 14 лет - получение паспорта, затем с 16 лет - возможность привлечения к административной ответственности и полная - по достижении гражданином 18 лет.

Например, согласно ст. 2.3 Кодекса об административных правонарушениях административной ответственности подлежит лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет. Вместе с тем с учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Основаниями ограничения административной дееспособности являются общие основания для ограничения дееспособности в других отраслях права. Так, ст. 2.8 Кодекса об административных правонарушениях предусматривается, что не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, т.е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства,

временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

Конституция Российской Федерации (ч. 2 ст. 18) устанавливает, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Это в полной мере относится и к сфере государственного управления. Административно-правовой статус граждан в сфере государственного управления все в большей мере регулируется не как это было в СССР ведомственными актами, а законодательством. В современных условиях он становится по содержанию значительно полнее, богаче, разнообразнее, расширяется диапазон его регулирования во многих сферах экономической, политической, социальной жизни.

В теории административного права деление прав и обязанностей, вытекающих из норм административного права, осуществляется по различным критериям.

Так, права и обязанности граждан в сфере административного права делятся на абсолютные и относительные. Абсолютными считаются такие права, реализация которых зависит только от волеизъявления гражданина. Относительными являются такие права, реализация которых зависит не только от волеизъявления гражданина, но также от наличия фактических возможностей для их осуществления.

К абсолютным относятся такие права, как право граждан участвовать в управлении государством непосредственно и через своих представителей; право граждан на объединение; право граждан проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование; право граждан обращаться (направлять жалобы) лично, а также направлять коллективные обращения (жалобы) в государственные органы; право на передвижение; право свободно получать, передавать, производить и распространять информацию любыми законными способами и др.

В число относительных необходимо включать, например, право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, право граждан на поступление в высшее учебное заведение, право на вождение транспортного средства и ряд других.

Большинство обязанностей граждан в сфере административного права относятся к абсолютным, например обязанность соблюдать правила общежития и правила поведения в общественных местах. Вместе с тем ряд обязанностей в сфере административного права имеет относительный характер. Другим критерием деления прав и обязанностей граждан в сфере административного права является их деление на общие и специальные.

Общие права и обязанности распространяются на все сферы государственного управления, например, право на обжалование незаконных действий государственных органов и должностных лиц. Специальные административные права и обязанности - это права и обязанности граждан в

определенной сфере государственного управления, например в сфере образования.

К административной ответственности гражданин привлекается за совершение административного правонарушения, т.е. противоправного виновного действия или бездействия, за которое Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Центральным звеном механизма реализации прав и свобод личности являются гарантии, которые включают в себя экономические, политические, организационные и правовые (юридические). Важнейшая роль среди них принадлежит правовым гарантиям.

Понятие "гарантия" понимается как ручательство, условие, обеспечивающее что-либо. В этом смысле данный термин употребляется как в науке, так и в повседневной жизни.

Экономические гарантии предполагают стабильную и эффективную работу промышленности, аграрного комплекса, устойчивую финансовую и денежную систему, своевременную выплату заработной платы, пенсий и пособий, высокий прожиточный уровень населения, рост благосостояния граждан и многое другое. С этой точки зрения экономические гарантии прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления в современных условиях, конечно, явно недостаточны.

Политические гарантии прав и обязанностей гражданина предусматривают приоритет личности и гражданина в обществе и государстве, признание прав и свобод человека высшей ценностью, многопартийность, идеологическое разнообразие, сильную и устойчивую государственную власть во главе с президентом Российской Федерации как гарантом Конституции РФ, разумный компромисс законодательной и исполнительной власти, исключающий конфронтацию, широкое согласие в многонациональном обществе и огромном федеративном государстве.

Организационные гарантии прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления представляют собой разветвленную систему правоохранительных, контролирующих, инспектирующих, надзирающих и других государственных и общественных организаций в центре и на местах. Это судебные органы, прокуратура, органы внутренних дел (милиция), органы юстиции, адвокатура, нотариат, контрольные органы, например Счетная палата, образуемая Советом Федерации и Государственной Думой, разнообразные государственные инспекции, государственные надзорные органы.

Все эти организационные структуры повседневно на основе и во исполнение законов осуществляют деятельность по практическому претворению в жизнь предоставленных гражданам прав и свобод и возложенных на них обязанностей.

В числе гарантий реализации прав и свобод личности важнейшее место занимают правовые (юридические) гарантии. В теории под юридическими

гарантиями понимаются закрепленные в законодательстве средства (способы) и специальные меры, которые призваны непосредственно обеспечить реализацию и защиту прав и свобод личности, удовлетворение ее законных интересов, пользование благами, лежащими в основе того или иного права или свободы.
Важно отметить, что политические, экономические, духовные гарантии сами по себе не служат основанием для реализации прав и свобод личности. Собственно гарантиями они становятся лишь через юридическую форму и организационные усилия государства и общества.

Среди правовых гарантий прав и свобод различают условия, которые обеспечивают их правомерную реализацию (гарантии реализации) и условия их защиты (гарантии защиты). При этом гарантии реализации прав и свобод нацелены на создание оптимальных условий их осуществления. Гарантии защиты действуют в том случае, когда права и свободы гражданина нарушаются или возникают препятствия на пути их использования. В число юридических гарантий защиты прав и свобод граждан входят меры, направленные на выявление фактов правонарушений, меры защиты, юридической ответственности, процессуальные формы правоохранительной деятельности.

Под административно-правовыми гарантиями прав граждан понимаются закрепленные в законодательстве средства и способы, которые призваны обеспечить реализацию и защиту прав граждан в сфере деятельности исполнительной власти (государственного управления). При анализе административно-правовых гарантий необходимо отметить, что они непосредственно связаны с государственным управлением и с деятельностью органов исполнительной власти, их должностных лиц. Именно на эти органы и эти лица соответствующие административно-правовые нормы возлагают юридические обязанности по реализации прав и свобод граждан и по созданию необходимых для этого условий.

Можно выделить следующие административно-правовые гарантии прав и свобод граждан.

Одной из важнейших юридических гарантий реализации прав и свобод личности является механизм деятельности главы государства - Президента РФ, который, согласно ст. 80 Конституции, является гарантом прав и свобод граждан. Эту функцию Президент Российской Федерации реализует путем издания нормативных правовых актов, направленных на защиту личности, а также участвуя в законотворческом процессе.

Указом Президента РФ от 6 ноября 2004 г. N 1417 ранее действовавшая Комиссия по правам человека при Президенте РФ была преобразована в Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Названным Указом Президента РФ было утверждено Положение о данном Совете.

Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека является консультативным органом при Президенте Российской Федерации, образованным в целях оказания содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий в

области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, информирования Президента Российской Федерации о положении дел в этой области, содействия развитию институтов гражданского общества, подготовки предложений главе государства по вопросам, входящим в компетенцию Совета.

Основными задачами Совета являются следующие:

- оказание содействия Президенту РФ в реализации его конституционных полномочий в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- подготовка предложений Президенту РФ по совершенствованию механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а также граждан Российской Федерации, находящихся за ее пределами;
- систематическое информирование Президента РФ о положении дел в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации и за рубежом;
- организация проведения экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, предусматривающих регулирование вопросов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, подготовка соответствующих предложений Президенту Российской Федерации;
- подготовка предложений Президенту РФ по вопросам взаимодействия с правозащитными общественными объединениями и их представителями, а также ряд других.

Решения Совета носят рекомендательный характер. Вместе с тем федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностные лица, получившие рекомендации Совета, в установленные сроки рассматривают их и уведомляют Совет о принятых решениях. В необходимых случаях информация о рекомендациях Совета доводится до сведения Президента РФ.

В соответствии со ст. 114 Конституции РФ меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан осуществляет Правительство РФ. Согласно Федеральному конституционному закону "О Правительстве Российской Федерации" оно обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, а также осуществляет иные функции в данной сфере.

Одним из важнейших институтов защиты прав и свобод граждан в сфере деятельности исполнительной власти, предусмотренным Конституцией РФ, является институт Уполномоченного по правам человека. Его деятельность более демократична и менее формализована по сравнению с другими институтами, осуществляющими защиту прав граждан. Деятельность Уполномоченного по правам человека регламентирована Федеральным конституционным законом от 26 февраля 1997 г. "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации".

В соответствии с данным законом должность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации учреждается в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Его полномочия прекращаются с

момента принесения присяги вновь назначенным Уполномоченным. На должность Уполномоченного по правам человека Государственной Думой назначается лицо, являющееся гражданином Российской Федерации, не моложе 35 лет, имеющее познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты.

Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства Российской Федерации о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства - жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе, а также жалобы на решения палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

О результатах рассмотрения жалобы Уполномоченный обязан известить заявителя. По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах; обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина или обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи.

В сфере исполнительной власти важными являются и процессуальные механизмы защиты прав и свобод граждан. Осуществление такой защиты происходит в определенном процессуально-процедурном порядке, как правило, с вынесением акта применения. В соответствии с законодательством Российской Федерации защита прав и свобод граждан осуществляется соответствующими государственными органами, для которых характерны свои процессуальные особенности деятельности, в том числе свои механизмы защиты прав и свобод.

Важнейшей процессуально - процедурной формой защиты прав и свобод личности, в том числе в сфере исполнительной власти, является судебная защита, определенная ст. 46 Конституции РФ и которая гарантируется каждому

человеку и гражданину. В ч. 2 ст. 118 Конституции РФ отмечается, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Все эти формы судопроизводства должны стать эффективными способами защиты прав и свобод граждан.

Особое место в деле защиты прав и свобод человека и гражданина отводится Конституционному Суду, деятельность которого определяется Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. "О Конституционном Суде Российской Федерации". Конституционный Суд Российской Федерации является судебным органом конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. В соответствии с указанным законом одной из важных функций Конституционного Суда является проверка по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан, конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Важным механизмом защиты прав и свобод граждан в сфере исполнительной власти является обжалование в суд действий и решений государственных органов и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан. Закон Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" был принят 27 апреля 1993 г. Этот закон расширил пределы судебного контроля, предусмотрев возможность обжалования нормативных актов, а также действий государственных органов и должностных лиц.

В соответствии с этим законом каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих нарушены его права и свободы. При этом гражданину предоставлено право самому решать вопрос о направлении жалобы в суд либо в вышестоящий в порядке подчиненности государственный орган, причем подача жалобы в суд не обусловлена обязательным предварительным рассмотрением этой жалобы по линии административной. За гражданином закреплено право выбора суда либо по своему месту жительства, либо по месту нахождения органа, должностного лица, действия которого обжалуются.

Преимущества судебного порядка рассмотрения состоят в том, что судебному рассмотрению свойственны независимость, объективность, гласность, публичность, профессионализм, высокий авторитет принятого решения. Отсюда - эффективность защиты прав граждан, реальность их восстановления.

Порядок оспаривания в суде решения, действия или бездействия органа государственной власти и должностного лица гражданином (организацией), если они считают, что нарушены их права и свободы, определяется главой 25 "Производство по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления,

должностных лиц, государственных и муниципальных служащих" Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Прокуратура Российской Федерации призвана охранять права и законные интересы личности. В этих целях прокурор опротестовывает незаконные правовые акты государственных органов, нарушающие права личности, активно участвует в охране прав в гражданском судопроизводстве, привлекает виновных в нарушении прав к юридической ответственности.

В административном порядке жалобы рассматриваются, как правило, вышестоящими государственными органами и должностными лицами тех органов и должностных лиц, действия которых обжалуются. Основания и порядок разрешения таких жалоб регламентируются в каждом случае отдельными нормативными правовыми актами - Кодексом об административных правонарушениях, дисциплинарными уставами и др.

Федеральным законом от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" определены вопросы, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией РФ права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц. Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.

Запрещается преследование гражданина в связи с его обращением с критикой деятельности органов или должностного лица либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, содержащихся в обращении, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия. Не является разглашением сведений, содержащихся в обращении, направление письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов.

Государственные органы, органы местного самоуправления и должностные лица осуществляют контроль за соблюдением порядка рассмотрения обращений, анализируют содержание поступающих обращений, принимают меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

В соответствии с законом под обращением гражданина понимаются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также

устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления. Предложение - это рекомендация гражданина по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Заявление - просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц. Жалоба - просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

Гражданин направляет письменное обращение непосредственно в тот государственный орган, орган местного самоуправления или тому должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов. Гражданин в своем письменном обращении в обязательном порядке указывает либо наименование государственного органа или органа местного самоуправления, в которые направляет письменное обращение, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, либо должность соответствующего лица, а также свои фамилию, имя, отчество (при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, излагает суть предложения, заявления или жалобы, ставит личную подпись и дату. В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии. Подлежит рассмотрению также обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования.

Письменное обращение подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления. Письменное обращение, содержащее вопросы, решение которых не входит в компетенцию органа или должностного лица, направляется в течение семи дней со дня регистрации в соответствующий орган или соответствующему должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, с уведомлением гражданина, направившего обращение, о переадресации обращения.

В случае, если решение поставленных в письменном обращении вопросов относится к компетенции нескольких органов или должностных лиц, копия обращения в течение семи дней со дня регистрации направляется в соответствующие органы или соответствующим должностным лицам.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо при направлении письменного обращения на рассмотрение в другой орган или иному должностному лицу может в случае необходимости

запрашивать в этих органах или у должностного лица документы и материалы о результатах рассмотрения письменного обращения.

Запрещается направлять жалобу на рассмотрение в орган или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. В случае, если в соответствии с этим запретом невозможно направление жалобы на рассмотрение в орган или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов, жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующие решение или действие (бездействие) в установленном порядке в суд.

Письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса о предоставлении необходимых материалов руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

При рассмотрении обращения государственным органом, органом местного самоуправления или должностным лицом гражданин имеет право: 1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании; 2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну; 3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, уведомление о переадресации письменного обращения в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов; 4) обращаться с жалобой на принятое по обращению решение или на действие (бездействие) в связи с рассмотрением обращения в административном или судебном порядке в соответствии с законодательством; 5) обращаться с заявлением о прекращении рассмотрения обращения.

Обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. В случае необходимости рассматривающие обращение государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо могут обеспечить его рассмотрение с выездом на место. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо обеспечивают объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости - с участием гражданина, направившего обращение; запрашивают необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов,

органов дознания и органов предварительного следствия; принимают меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина; дают письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов или уведомляют гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Документы и материалы, необходимые для рассмотрения обращения по запросу, должны быть представлены в течение 15 дней, за исключением документов и материалов, в которых содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и для которых установлен особый порядок предоставления.

Законом предусмотрен порядок рассмотрения отдельных обращений.
Так, в случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. Если в указанном обращении содержатся сведения о подготавливаемом, совершаемом или совершенном противоправном деянии, а также о лице, его подготавливающем, совершающем или совершившем, обращение подлежит направлению в государственный орган в соответствии с его компетенцией.

Обращение, в котором обжалуется судебное решение, возвращается гражданину, направившему обращение, с разъяснением порядка обжалования данного судебного решения.

Если в обращении содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, соответствующий орган вправе оставить обращение без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить гражданину, направившему обращение, о недопустимости злоупотребления правом.

В случае, если текст письменного обращения не поддается прочтению, ответ на обращение не дается, о чем сообщается гражданину, направившему обращение; если его фамилия и почтовый адрес не поддаются прочтению.

В случае, если в письменном обращении гражданина содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми обращениями, и при этом в обращении не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель государственного органа или органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу при условии, что указанное обращение и ранее направляемые обращения направлялись в один и тот же государственный орган, орган местного самоуправления или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется гражданин, направивший обращение.

В случае, если ответ по существу поставленного в обращении вопроса не может быть дан без разглашения сведений, составляющих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, гражданину,

направившему обращение, сообщается о невозможности дать ответ по существу поставленного в нем вопроса в связи с недопустимостью разглашения указанных сведений.

В случае, если причины, по которым ответ по существу поставленных в обращении вопросов не мог быть дан, в последующем были устранены, гражданин вправе вновь направить обращение в соответствующий государственный орган, орган местного самоуправления или соответствующему должностному лицу.

Законом предусматривается личный прием граждан в государственных органах, органах местного самоуправления и проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан. При личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность. Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. В случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в карточке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных в обращении вопросов. В случае, если в обращении содержатся вопросы, решение которых не входит в компетенцию данных государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, гражданину дается разъяснение, куда и в каком порядке ему следует обратиться. Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в порядке, установленном законом.

Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации определяется Конституцией РФ, законодательством Российской Федерации.

Согласно ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.
Правовое положение иностранных граждан (лиц без гражданства) в Российской Федерации, а также отношения между ними и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами определяется Федеральным законом от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации".
Согласно данному закону в Российской Федерации допускается временное пребывание, временное проживание или постоянное проживание иностранных граждан.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации определяется сроком действия выданной ему визы. Срок

временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток. Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин обязан выехать из Российской Федерации по истечении срока действия визы или указанного срока, если на момент истечения указанных сроков им не получено разрешение на продление срока пребывания либо разрешение на временное проживание.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации может быть, соответственно, продлен либо сокращен в случаях, если изменились условия или перестали существовать обстоятельства, в связи с которыми ему был разрешен въезд в Российскую Федерацию. Решение о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации принимается федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, или федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами внутренних дел, или его территориальными органами.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и заключившего трудовой договор или гражданско-правовой договор на выполнение работ (оказание услуг), продлевается на срок действия заключенного договора, но не более чем на один год, исчисляемый со дня въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию. Решение о продлении срока временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации принимается территориальным органом федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, о чем делается отметка в миграционной карте.

Срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию и поступающего на военную службу по контракту, устанавливается в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину в пределах квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации. Срок действия разрешения на временное проживание составляет три года. Правила определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 4 апреля 2003 г. N 193.

Квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание ежегодно утверждается Правительством Российской Федерации по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Российской Федерации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан.

Без учета утвержденной Правительством Российской Федерации квоты разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину:
1) родившемуся на территории РСФСР и состоявшему в прошлом в гражданстве СССР или родившемуся на территории Российской Федерации;
2) признанному нетрудоспособным и имеющему дееспособных сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации;
3) имеющему хотя бы одного нетрудоспособного родителя, состоящего в гражданстве Российской Федерации;
4) состоящему в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации;
5) осуществившему инвестиции в Российской Федерации в размере, установленном Правительством Российской Федерации;
6) поступившему на военную службу, на срок его военной службы;
7) являющемуся участником Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам его семьи, переселяющимся совместно с ним в Российскую Федерацию;
8) в иных случаях, предусмотренных федеральным законом. Территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции по заявлению, поданному в указанный орган временно пребывающим в Российской Федерации иностранным гражданином, либо по заявлению, поданному иностранным гражданином в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации в государстве проживания этого гражданина, в шестимесячный срок выдает иностранному гражданину разрешение на временное проживание либо отказывает ему в выдаче такого разрешения.

При этом территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции при рассмотрении заявления иностранного гражданина о выдаче разрешения на временное проживание направляет запросы в органы безопасности, службу судебных приставов, налоговые органы, органы социального обеспечения, органы здравоохранения, органы внутренних дел и другие заинтересованные органы, которые в двухмесячный срок со дня поступления запроса представляют информацию о наличии либо об отсутствии обстоятельств, препятствующих выдаче иностранному гражданину разрешения на временное проживание.

В случае, если иностранному гражданину было отказано в выдаче разрешения на временное проживание либо ранее выданное ему разрешение на временное проживание было аннулировано, он вправе повторно в том же порядке подать заявление о выдаче ему разрешения на временное проживание не ранее чем через один год со дня отклонения его предыдущего заявления о выдаче разрешения на временное проживание либо аннулирования ранее выданного ему разрешения на временное проживание.

Разрешение на временное проживание содержит следующие сведения: фамилию, имя (написанные буквами русского и латинского алфавитов), дату и

место рождения, пол, гражданство иностранного гражданина, номер и дату принятия решения о выдаче разрешения, срок действия разрешения, наименование органа исполнительной власти, выдавшего разрешение.

Порядок выдачи разрешения на временное проживание и перечень документов, представляемых одновременно с заявлением о выдаче разрешения на временное проживание, утверждаются Правительством Российской Федерации.

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований иностранному гражданину по его заявлению может быть выдан вид на жительство. Заявление о выдаче вида на жительство подается иностранным гражданином в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции не позднее чем за шесть месяцев до истечения срока действия разрешения на временное проживание. До получения вида на жительство иностранный гражданин обязан прожить в Российской Федерации не менее одного года на основании разрешения на временное проживание.

Вид на жительство выдается иностранному гражданину на пять лет. По окончании срока действия вида на жительство данный срок по заявлению иностранного гражданина может быть продлен на пять лет. Количество продлений срока действия вида на жительство не ограничено. Порядок выдачи вида на жительство и перечень документов, представляемых одновременно с заявлением о выдаче вида на жительство, а также порядок перерегистрации вида на жительство утверждается Правительством Российской Федерации.

Документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина в Российской Федерации, являются паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина.

Документами, удостоверяющими личность лица без гражданства в Российской Федерации, являются:

- документ, выданный иностранным государством и признаваемый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность лица без гражданства;
- разрешение на временное проживание;
- вид на жительство;
- иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность лица без гражданства.

В соответствии с указанным Федеральным законом особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства включают в себя ряд ограничений их прав. Так, иностранные граждане в Российской Федерации не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах субъектов Российской

Федерации. Постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме.

Иностранный гражданин также не имеет права: находиться на муниципальной службе; замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации; быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации; быть командиром воздушного судна гражданской авиации; быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации. Перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством Российской Федерации. Иностранный гражданин не вправе заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

Говоря об отношении иностранных граждан к государственной службе, следует отметить, что они могут проходить военную службу по контракту на воинских должностях, подлежащих замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях. Проходить государственную службу в каких-либо других формах они не вправе. Иностранные граждане не могут быть призваны на военную службу (альтернативную гражданскую службу).

Иностранные граждане имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях в пределах Российской Федерации на основании документов, выданных или оформленных им в соответствии с настоящим Федеральным законом, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение. Перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение, утверждается Правительством Российской Федерации.

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

Иностранным гражданам - сотрудникам дипломатических представительств и работникам консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, сотрудникам международных организаций, а также аккредитованным в Российской Федерации иностранным журналистам право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации предоставляется

на основе принципа взаимности, за исключением территорий, организаций и объектов, для въезда на которые в соответствии с федеральными законами требуется специальное разрешение.

Согласно Федеральному закону от 15 августа 1996 г. "О порядке выезда из Российской Федерации и и въезда в Российскую Федерацию" иностранные граждане и лица без гражданства могут въезжать в Российскую Федерацию и выезжать из Российской Федерации при наличии российской визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

Иностранным гражданам и лицам без гражданства въезд в Российскую Федерацию и выезд из Российской Федерации могут быть не разрешены по следующим основаниям:

- при обращении за российской визой не смогли подтвердить наличия средств для проживания на территории Российской Федерации и выезда из Российской Федерации или предъявить гарантии предоставления таких средств;
- в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации нарушили правила пересечения Государственной границы Российской Федерации, таможенные правила, санитарные нормы - до устранения нарушения;
- сообщили о себе или о целях своего пребывания заведомо ложные сведения.

Основанием для оформления въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства является письменное обращение (лично или через представителя) в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации.

В случае, если иностранные граждане или лица без гражданства намерены въехать в Российскую Федерацию по приглашению российского физического или юридического лица, порядок оформления такого приглашения устанавливается Правительством Российской Федерации.

Основанием для оформления въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства является также надлежащим образом оформленный договор о туристической поездке.

Федеральным законом от 18 июля 2006 г. N 109-ФЗ "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации" определяются отношения, возникающие при осуществлении учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом через территорию Российской Федерации, передвижением по территории Российской Федерации при выборе и изменении места пребывания или жительства в пределах Российской Федерации либо выездом из Российской Федерации.

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства - это деятельность по фиксации и обобщению предусмотренных законом сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства. Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является одной из

форм государственного регулирования миграционных процессов и направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией Российской Федерации гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции. Миграционный учет имеет уведомительный характер. Органы миграционного учета на основе получаемых сведений об иностранном гражданине формируют государственную информационную систему миграционного учета.

Миграционный учет включает в себя: 1) регистрацию по месту жительства и учет по месту пребывания, а также фиксацию иных сведений, установленных законом; 2) обработку, анализ, хранение, защиту и использование информации о количественных и качественных социально-экономических и иных характеристиках миграционных процессов; 3) ведение государственной информационной системы миграционного учета, содержащей сведения, предусмотренные законом.

Постоянно или временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат регистрации по месту жительства и учету по месту пребывания. Временно пребывающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат учету по месту пребывания. Иностранные граждане, отбывающие уголовное или административное наказание, подлежат учету по месту пребывания в учреждении, исполняющем соответствующее наказание.

Миграционный учет осуществляется в следующих целях: 1) создания необходимых условий для реализации гражданами Российской Федерации и иностранными гражданами своих прав и свобод, а также для исполнения ими возложенных на них обязанностей; 2) выработки и реализации государственной политики в сфере миграции; 3) формирования полной, достоверной, оперативной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан, необходимой для прогнозирования последствий указанных перемещений, а также для ведения государственного статистического наблюдения в сфере миграции; 4) планирования развития территорий Российской Федерации; 5) управления в кризисных ситуациях; 6) защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации и иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации, а также в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности путем противодействия незаконной миграции и иным противоправным проявлениям; 7) систематизации сведений об иностранных гражданах, находящихся в Российской Федерации (в том числе их персональных данных), и о перемещениях иностранных граждан, также решения других социально-экономических и общественно-политических задач.
Миграционный учет основывается на следующих основных принципах: 1) свобода передвижения иностранных граждан и выбора ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации; 2) защита государством права

иностранных граждан на свободу передвижения и выбор ими места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации на основе законности и соблюдения норм международного права; 3) сочетание интересов личности, общества и государства; 4) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и защита иных национальных интересов Российской Федерации; 5) доступность совершения действий, необходимых для осуществления миграционного учета, а также унификация правил миграционного учета.

Правила миграционного учета, предусмотренные законом для иностранных граждан, распространяются на лиц без гражданства, за исключением случаев, когда законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан.

Иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правом свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных законодательством.

В соответствии с законодательством разрешительный порядок регистрации по месту жительства и учета по месту пребывания действует или может быть введен: 1) в пограничной зоне; 2) в закрытых административно-территориальных образованиях; 3) в закрытых военных городках; 4) на территориях, в организациях или на объектах, для въезда на которые в соответствии с федеральным законом иностранным гражданам требуется специальное разрешение; 5) на территории, на которой введено чрезвычайное или военное положение; 6) в зонах экологического бедствия; 7) на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в связи с опасностью распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравления людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности; 8) в зоне проведения контртеррористической операции; 9) в период мобилизации и в военное время, а также в иных случаях, установленных законодательством.

Иностранные граждане при осуществлении миграционного учета имеют право: 1) на ознакомление со своими персональными данными, содержащимися в государственной информационной системе миграционного учета; 2) на защиту своих персональных данных, содержащихся в государственной информационной системе миграционного учета; 3) на исправление своих персональных данных, содержащихся в государственной информационной системе миграционного учета, в случае обнаружения в них ошибок; 4) на внесение изменений и дополнений в свои персональные данные, содержащиеся в государственной информационной системе миграционного учета; 5) на получение в установленном порядке справок персонального характера в органах миграционного учета.

При осуществлении миграционного учета иностранные граждане обязаны представлять достоверные сведения и осуществлять другие юридически значимые действия, установленные настоящим Федеральным законом, другими

федеральными законами и принимаемыми в соответствии с указанными нормативными правовыми актами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Правила и порядок осуществления миграционного учета устанавливаются Правительством Российской Федерации. Основанием для постановки на миграционный учет является: 1) факт въезда иностранного гражданина в Российскую Федерацию; 2) факт регистрации рождения на территории Российской Федерации иностранного гражданина или иного лица, не приобретающих на момент рождения гражданства Российской Федерации; 3) факт утраты гражданства Российской Федерации лицом, находящимся в Российской Федерации.

Основанием для снятия с миграционного учета является: 1) факт выезда иностранного гражданина из Российской Федерации; 2) факт смерти иностранного гражданина в Российской Федерации; 3) вступление в законную силу решения суда о признании иностранного гражданина, находившегося в Российской Федерации, безвестно отсутствующим или об объявлении его умершим; 4) факт приобретения гражданства Российской Федерации иностранным гражданином, находящимся в Российской Федерации. Миграционный учет осуществляется органом миграционного учета (Федеральной миграционной службой) в соответствии с компетенцией, установленной законодательством. Иные федеральные органы исполнительной власти могут осуществлять отдельные полномочия в области миграционного учета.

Федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции (Федеральная миграционная служба) осуществляет следующие полномочия: 1) миграционный учет, контроль за соблюдением иностранными гражданами, должностными лицами, юридическими лицами, иными органами и организациями правил миграционного учета; 2) координацию деятельности в области миграционного учета иных федеральных органов исполнительной власти; 3) обеспечение функционирования государственной информационной системы миграционного учета, а также своевременного внесения в нее необходимых сведений в полном объеме; 4) представление в установленном порядке предложений по совершенствованию форм государственного статистического наблюдения в сфере миграции.

Территориальный орган ФМС России осуществляет следующие полномочия: 1) регистрацию иностранных граждан по месту жительства и учет иностранных граждан по месту пребывания; 2) проставление отметки о регистрации иностранного гражданина по месту жительства в учетных документах органа миграционного учета, в виде на жительство или в разрешении на временное проживание иностранного гражданина; 3) обращение в установленном порядке в суд с заявлением об отмене регистрации иностранного гражданина по месту жительства; 4) направление в органы государственной статистики информации о регистрации иностранных граждан по месту жительства, а также информации о постановке иностранных граждан на учет по месту пребывания; 5) направление в территориальные налоговые

органы информации о регистрации иностранного гражданина по месту жительства, а также о постановке иностранного гражданина на учет по месту пребывания; 6) внесение в государственную информационную систему миграционного учета сведений о регистрации иностранных граждан по месту жительства, а также о постановке иностранных граждан на учет по месту пребывания; 7) контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, должностными лицами и юридическими лицами правил миграционного учета.

Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации и совершившего на территории Российской Федерации административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права.

К иностранному гражданину и лицу без гражданства может быть применен такой вид административного наказания, как административное выдворение за пределы Российской Федерации, которое заключается в принудительном и контролируемом перемещении указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - в контролируемом самостоятельном выезде иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации. Административное выдворение за пределы Российской Федерации как мера административного наказания устанавливается в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства и назначается судьей, а в случае совершения иностранным гражданином или лицом без гражданства административного правонарушения при въезде в Российскую Федерацию - соответствующими должностными лицами.

К иностранному гражданину и лицу без гражданства как мера административного пресечения может быть применена депортация - т.е. принудительная высылка иностранного гражданина (лица без гражданства) из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Литература:

1 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

2 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

3 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

4 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

5 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

6 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

8 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Самостоятельная работа (2 ч.)

Задание

Изготовить конспект, используя нормативные акты, на основе которых, с использованием учебников раскрыть в письменной работе поставленный вопрос темы: «Граждане как субъекты административного права».

Цель:

- развивать умения работать с текстом
- формировать умения использовать нормативные документы и литературу научного характера в ходе получения новых знаний;
- научить конспектировать текст.

Примерный план конспекта

1 Граждане как субъекты административного права.

2 Элементы административно-правового статуса граждан (правоспособность, дееспособность, права и обязанности, ответственность)

Правила конспектирования:

1 Сделать в тетради для конспекта широкие поля.

2 Написать исходные данные источника, конспект которого будет составляться.

3 Прочитать весь текст.

4 Выделить информативные центры прочитанного.

5 Продумать главные положения, сформулировать их своими словами и записать.

6 Активно использовать поля конспекта (на них можно записывать незнакомые слова, собственные дополнения и выводы).

7 Объём конспекта не должен превышать одну треть исходного текста.

Критерии оценки

Оценка «5» (отлично) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения задания соответствует предъявленным требованиям;
- не более одного недочета;
- логичность и полнота изложения текстового материала, самостоятельность суждений.

Оценка «4» (хорошо) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований выше удовлетворительного;
- логичность в раскрытии задания;
- наличие незначительных неточностей в изложении материала.

Оценка «3» (удовлетворительно) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований, предъявленных к заданию, достаточно минимальный;
- отдельные нарушения логики в изложении материала;
- неполнота раскрытия вопроса.

Оценка «2» (неудовлетворительно) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований ниже удовлетворительного;
- допущены принципиальные ошибки;

- вопросы раскрыты поверхностно;
- небрежность в оформлении.

Литература:

1 Конституция РФ от 12.12 1993г. (действующая редакция).

2 Федеральный закон «О гражданстве РФ» от 31 мая 2002 г. №62-ФЗ // Российская газета. 2002. 5 июня.

3 Закон РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» от 25 июня 1993г. № 5242-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ .1993. № 32, стр. 1227.

4 Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Российская газета. 2002. 31 июля.

5 Князев С.Д. Административно-правовой статус российских граждан: структура, состояние, совершенствование// Юрист. - 2003. - №12. - С.-26-30.

6 Князев С.Д. Административно-правовой статус российских граждан: конституционно-правовые основы реформирования// Журнал российского права. - 2004. - № 2. - С.23-29

Тема 2.2 Административно-правовой статус органов исполнительной власти

Теоретическое занятие (4 ч.)

План занятия

1 Понятие и основные признаки органа исполнительной власти.

2 Президент РФ и его правовой статус в системе государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной).

3 Федеральные государственные органы исполнительной власти.

4 Система и структура органов федеральной исполнительной власти.

5 Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Основные понятия: орган государственной исполнительной власти, Правительство РФ, Президент РФ, министерства, исполнительные органы субъектов РФ, федеральные службы, федеральные агентства.

Понятие и основные признаков исполнительной власти.

Управленческая или исполнительная деятельность представляет собой основанную на законах реализацию соответствующими органами государственной власти функций государства в сферах развития экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта и связи, обеспечения безопасности государства и охраны общественного порядка, обороны страны и т.д. При этом необходимо отметить, что основополагающим принципом государственного устройства Российской Федерации является закрепленный в ст. 10 Конституции Российской Федерации принцип разделения властей, в соответствии с которым государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В ст. 77, 78, 85, 110 и ряде других Конституции Российской Федерации говорится о субъектном выражении исполнительной власти, т.е. субъектах, в чью компетенцию входит ее реализация, - органах исполнительной власти.

Опираясь на понятие исполнительной власти, законодательство Российской Федерации вместе с тем не отказывается от выработанных административно-правовой теорией понятий. Следовательно, с точки зрения теории административного права органы исполнительной власти осуществляют государственно-управленческую деятельность и являются субъектами государственного управления как одной из форм государственной деятельности наряду с законодательной и судебной.

Функционирование органов исполнительной власти носит непосредственно деятельностный характер, т.е. в процессе его осуществления непосредственно реализуются функции государства в различных сферах: политических, хозяйственных, социальных и др.

Содержание деятельности органов исполнительной власти заключается в осуществлении ими определенных задач и функций путем использования государственно-властных полномочий, которыми они наделены законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Задачи, функции и полномочия органа исполнительной власти образуют компетенцию этого органа.

Реализация принадлежащих этим органам юридически властных полномочий осуществляется в административном порядке. Следовательно, деятельность органов исполнительной власти носит государственно-властный характер и представляет собой единый процесс, в котором исполнительная и распорядительная стороны взаимно обусловлены.

Полномочия органов исполнительной власти выражаются прежде всего в том, что они в пределах своей компетенции издают нормативные правовые акты и обеспечивают их исполнение организационными и юридическими

средствами. Акты органов исполнительной власти, с одной стороны, подзаконны, т.е. изданы на основе и во исполнение закона, а с другой - направлены на регулирование общественных отношений в сфере их деятельности. Следовательно, акты органов исполнительной власти носят исполнительно-распорядительный характер.

Образование, реорганизация и ликвидация федеральных органов исполнительной власти осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации Президентом Российской Федерации путем определения структуры федеральных органов исполнительной власти.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации создаются, реорганизовываются и ликвидируются в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации главами субъектов Российской Федерации или их законодательными органами.

Таким образом, органы исполнительной власти - это создаваемые в системе исполнительной власти государственные органы, имеющие определенную законодательными и иными нормативными правовыми актами компетенцию (функции и полномочия), направленную на реализацию законов и иных нормативных правовых актов в конкретных областях государственной жизни.

В административно-правовой литературе применяются следующие критерии для классификации органов исполнительной власти.

По территории деятельности:

- федеральные органы исполнительной власти;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

По основаниям образования:

- органы исполнительной власти, формирование которых осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- органы исполнительной власти, формирование которых осуществляется в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

По способу образования:

- избираемые органы исполнительной власти (председатели правительства ряда субъектов Российской Федерации, главы субъектов Российской Федерации);
- органы исполнительной власти, создаваемые на основе законодательства и иных нормативных правовых актов.

По характеру компетенции:

- органы исполнительной власти общей компетенции, которые осуществляют свои функции в отношении всех отраслей и сфер государственного управления (правительства, администрации краев, областей);
- органы исполнительной власти отраслевой компетенции, ведающие какой-либо отраслью управления (министерства и иные отраслевые органы исполнительной власти);
- органы исполнительной власти межотраслевой компетенции, которые в своей сфере деятельности координируют деятельность иных органов исполнительной власти (федеральные министерства; федеральные службы);

- органы исполнительной власти специальной компетенции, которые осуществляют регулятивные, разрешительные, контрольные и надзорные функции в различных сферах государственного управления (федеральные службы).

По порядку разрешения подведомственных вопросов:
- коллегиальные органы исполнительной власти (правительства);
- единоначальные органы исполнительной власти (министерства и другие органы исполнительной власти).

По организационно-правовой форме:
- министерства;
- иные федеральные органы исполнительной власти (федеральные службы, федеральные агентства);
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 77 Конституции РФ в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Система исполнительной власти в Российской Федерации состоит из следующих элементов:
- федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации;
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов.

Единство системы исполнительной власти обеспечивается прежде всего верховенством Конституции и федеральных законов; обязательностью для исполнения на всей территории России указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ; Конституционным Судом РФ, определяющим соответствие актов органов исполнительной власти Конституции РФ; федеральными судами, которые, подчиняясь только Конституции и федеральным законам, наделены полномочиями давать оценку решениям и действиям органов исполнительной власти и должностных лиц; прокуратурой Российской Федерации, осуществляющей надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Особую роль в поддержании единства системы исполнительной власти играет Президент РФ. В соответствии с Конституцией РФ он обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80) и осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России (ч. 4 ст. 78); вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод

человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85).

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Президент РФ и его правовой статус с системе государственной власти.

В соответствии с Конституцией РФ Президент РФ не является органом исполнительной власти. Президент РФ является главой государства. Он является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Как глава государства он представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Вместе с тем Президент РФ обладает широкими полномочиями в сфере исполнительной власти. Так, Президент РФ имеет конституционные полномочия, связанные с формированием Правительства РФ. Он назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства; имеет право председательствовать на заседаниях Правительства; принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации; по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров.
Президент РФ утверждает по представлению Председателя Правительства РФ структуру федеральных органов исполнительной власти и вносит в нее изменения.

Важно отметить и то, что Президент РФ обладает важнейшими полномочиями в сфере государственного управления в области обороны и безопасности, осуществляет полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации.

Согласно ст. 32 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" осуществляет руководство рядом федеральных органов исполнительной власти. Так, Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения

чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов, а также осуществляет иные полномочия как Верховный Главнокомандующий Вооруженными Силами Российской Федерации и Председатель Совета Безопасности Российской Федерации.
Правительство Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации координирует деятельность указанных федеральных органов исполнительной власти.

Президент Российской Федерации распределяет функции между данными федеральными органами исполнительной власти. Кроме того, в случае изменения системы и структуры федеральных органов исполнительной власти Президент Российской Федерации может перераспределять установленные законами функции этих федеральных органов исполнительной власти до внесения в законы соответствующих изменений.

Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом; назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации; утверждает военную доктрину Российской Федерации; а также осуществляет ряд других функций в соответствии с Федеральным законом "Об обороне", другими законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в данной сфере.

Правительство Российской Федерации - высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации

Правительство РФ осуществляет исполнительную власть в Российской Федерации. Оно является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Вопросы деятельности Правительства РФ определяются федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации".

Правительство РФ в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство РФ состоит из членов Правительства РФ - Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров.

Возглавляет Правительство РФ Председатель Правительства РФ, который определяет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и указами Президента РФ основные направления деятельности Правительства РФ и организует его работу.

Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства РФ вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента РФ или после отставки Правительства РФ либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру Председателя Правительства РФ в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Председатель Правительства РФ освобождается от должности Президентом РФ в следующих случаях:

- по заявлению Председателя Правительства РФ об отставке;
- в случае невозможности исполнения Председателем Правительства РФ своих полномочий.

Об освобождении от должности Председателя Правительства РФ Президент РФ уведомляет Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания в день принятия решения. Освобождение от должности Председателя Правительства РФ одновременно влечет за собой отставку Правительства РФ.

Председатель Правительства РФ осуществляет следующие функции:

- представляет Правительство РФ в РФ и за пределами территории Российской Федерации;
- ведет заседания Правительства РФ, обладая правом решающего голоса;
- подписывает акты Правительства РФ;
- представляет Президенту РФ предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров, о наложении на них дисциплинарных взысканий и об их поощрении;
- распределяет обязанности между заместителями Председателя Правительства РФ.

Председатель Правительства РФ систематически информирует Президента РФ о работе Правительства РФ.

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

В соответствии со ст. 12 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность (особенности руководства федеральными министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти по вопросам, отнесенным Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами к полномочиям Президента Российской Федерации, устанавливаются ст. 32 данного Федерального конституционного закона). Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству Российской Федерации и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

Правительство распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, утверждает положения о федеральных министерствах и об иных федеральных органах исполнительной власти, устанавливает предельную численность работников их аппаратов и размер ассигнований на содержание этих аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете. Правительство устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, устанавливает размер ассигнований на содержание их аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете. Правительство вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов.

Правительство назначает на должность и освобождает от должности заместителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении Правительства Российской Федерации, и их заместителей, руководителей федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств, по представлению федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве Российской Федерации.

Правительство РФ вправе учреждать организации, образовывать координационные, совещательные органы, а также другие органы при Правительстве РФ.

Правительство РФ осуществляет следующие общие полномочия:

- организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации;
- осуществляет регулирование в социально-экономической сфере;
- обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов;
- формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию;
- реализует предоставленное ему право законодательной инициативы.

Правительство РФ осуществляет полномочия в различных сферах государственной жизни.

В сфере экономики:

- осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ регулирование экономических процессов;
- обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств;
- прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики;
- вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации;
- осуществляет управление федеральной собственностью;
- разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического, финансового, инвестиционного сотрудничества;
- осуществляет общее руководство таможенным делом;
- принимает меры по защите интересов отечественных производителей товаров, исполнителей работ и услуг;
- формирует мобилизационный план экономики Российской Федерации, обеспечивает функционирование оборонного производства Российской Федерации.

В сфере бюджетной, финансовой, кредитной и денежной политики:
- обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики;
- разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение;
- представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;
- разрабатывает и реализует налоговую политику;
- обеспечивает совершенствование бюджетной системы;
- принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг;
- осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом РФ;
- осуществляет в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными указами Президента РФ валютное регулирование и валютный контроль;
- руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами;
- разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

В социальной сфере:
- обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности;
- принимает меры по реализации трудовых прав граждан;

- разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ;
- обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики;
- принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия;
- содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики;
- взаимодействует с общественными объединениями и религиозными организациями;
- разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортной сферы.

В сфере науки, культуры, образования:
- разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки;
- обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки;
- обеспечивает проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования;
- обеспечивает государственную поддержку культуры и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов РФ.

В сфере природопользования и охраны окружающей среды:
- обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
- принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;
- организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы РФ;
- координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

В сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью:
- участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;
- разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов;
- осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

В сфере обеспечения обороны и государственной безопасности:

- осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и государственной безопасности Российской Федерации;
- организует оснащение вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований;
- обеспечивает выполнение государственных целевых программ и планов развития вооружения, а также программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям;
- обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обороне или обеспечению государственной безопасности РФ;
- принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации;
- руководит гражданской обороной.

В сфере внешней политики и международных отношений:
- осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики Российской Федерации;
- обеспечивает представительство Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях;
- в пределах своих полномочий заключает международные договоры Российской Федерации, обеспечивает выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам, а также наблюдает за выполнением другими участниками указанных договоров их обязательств;
- отстаивает геополитические интересы Российской Федерации, защищает граждан Российской Федерации за пределами ее территории;
- осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности, в сфере международного научно-технического и культурного сотрудничества.

Свои полномочия Правительство РФ реализует прежде всего через правовые акты, которые издаются на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ, издает постановления и распоряжения. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ. Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющим нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Постановления и распоряжения Правительства РФ подписываются Председателем Правительства РФ. Датой официального опубликования постановления или распоряжения Правительства РФ считается дата первой публикации его текста в одном из официальных изданий РФ.

Постановления Правительства РФ, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со дня их принятия, а при необходимости немедленного широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно.

Постановления Правительства РФ, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу не ранее дня их официального опубликования. Иные постановления Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания, если самими постановлениями Правительства РФ не предусмотрен иной порядок их вступления в силу. Распоряжения Правительства РФ вступают в силу со дня их подписания. Акты Правительства РФ могут быть обжалованы в суд.

Правила организации деятельности Правительства РФ по реализации его полномочий устанавливаются в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом "О Правительстве РФ", иными федеральными законами и указами Президента РФ, Регламентом Правительства РФ, утвержденным постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260. Регламентом определяются порядок планирования, подготовки и проведения заседаний, оформления принятых решений, внесения и рассмотрения проектов актов, работы с обращениями граждан и другие вопросы.

Согласно Регламенту рассмотрение вопросов на заседаниях Правительства РФ планируется, как правило, на полугодовой период. План заседаний Правительства на очередной период включает в себя перечень основных вопросов, подлежащих рассмотрению на заседаниях, с указанием по каждому вопросу даты его рассмотрения и федеральных органов исполнительной власти, ответственных за подготовку вопроса. Проект плана заседаний представляется Председателю Правительства РФ. По решению Председателя Правительства проект плана может быть внесен для обсуждения на заседание Правительства. План заседаний утверждается Председателем Правительства. Решение об изменении утвержденного плана в части содержания вопроса и срока его рассмотрения принимается Председателем Правительства по мотивированному предложению ответственного за подготовку вопроса руководителя федерального органа исполнительной власти. Рассмотрение на заседаниях дополнительных (внеплановых) вопросов осуществляется по решению Председателя Правительства.

Решения, принятые на заседании Правительства РФ, оформляются протоколом. Протокол заседания Правительства оформляется Аппаратом Правительства РФ в течение 24 часов после окончания заседания и подписывается председательствовавшим на заседании. В случае необходимости доработки проектов постановлений и распоряжений Правительства РФ, иных рассмотренных на заседании актов, по которым высказаны предложения и замечания, Правительство дает поручения федеральным министерствам, иным федеральным органам исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство. Если срок доработки специально не оговаривается, то она осуществляется в срок до 10 дней. Протоколы заседаний Правительства РФ рассылаются членам Правительства, а также органам, организациям и должностным лицам по списку, утверждаемому руководителем Аппарата Правительства, в двухдневный срок после заседания.

В соответствии с Регламентом проекты нормативных актов вносятся в Правительство РФ с пояснительной запиской, содержащей необходимые

расчеты, обоснования и прогнозы социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемых решений. В сопроводительном письме указываются основание внесения, сведения о содержании и согласовании проекта. Проекты актов с соответствующими экспертными заключениями рассматриваются заместителями Председателя Правительства и представляются руководителем Аппарата Правительства Председателю Правительства на подпись или для внесения на заседание Правительства. По результатам рассмотрения проектов актов Председателем Правительства или его заместителями проекты могут быть возвращены внесшим их руководителям федеральных органов исполнительной власти для доработки или в связи с нецелесообразностью их принятия.

Координационные органы при Правительстве РФ именуются комиссиями или организационными комитетами и образуются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при решении определенного круга задач. Совещательные органы при Правительстве именуются советами и образуются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер.

Координационные и совещательные органы при Правительстве формируются на представительной основе. В состав координационных и совещательных органов в зависимости от вопросов, для решения которых они образуются, включаются представители соответствующих органов исполнительной власти, а также могут включаться представители органов законодательной власти, научных организаций, общественных объединений и религиозных организаций, которые в координационных органах имеют право совещательного голоса. Для оперативной и качественной подготовки материалов и проектов актов координационные и совещательные органы могут своими решениями образовывать рабочие группы.

Решения координационных и совещательных органов оформляются протоколами заседаний. Решения, принимаемые координационными органами в соответствии с их компетенцией, являются обязательными для всех представленных в них органов исполнительной власти, если иное не установлено федеральными законами или актами Правительства РФ.

Правительственные комиссии и советы образуются в случаях, предусмотренных федеральными законами, актами и поручениями Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, и возглавляются Председателем Правительства, другими членами Правительства, руководителями федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ либо Правительство РФ. Решения об образовании, реорганизации и упразднении правительственных комиссий и советов принимаются на заседаниях Правительства. Образование, реорганизация и упразднение правительственных комиссий и советов, определение их компетенции, утверждение их руководителей и персонального состава осуществляются Правительством. Организационно-техническое обеспечение деятельности правительственных комиссий и советов возлагается на

федеральный орган исполнительной власти, руководитель которого является председателем комиссии или совета, либо на Аппарат Правительства.

Организационные комитеты образуются для проведения мероприятий общегосударственного значения в установленные сроки. Решения об образовании, реорганизации и упразднении организационных комитетов принимаются на заседаниях Правительства РФ. Образование, реорганизация и упразднение организационных комитетов, определение их компетенции, утверждение их руководителей и персонального состава осуществляются Правительством.

Организационные комитеты возглавляются, как правило, федеральным министром или заместителем федерального министра, руководителем или заместителем руководителя иного федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ или Правительство. Руководство организационным комитетом может быть возложено на сопредседателей. Организационно-техническое обеспечение деятельности организационных комитетов возлагается на федеральный орган исполнительной власти, руководитель или заместитель руководителя которого является председателем организационного комитета. Организационный комитет прекращает свою деятельность после одобрения в Правительстве представленного его председателем доклада о решении задач, для которых организационный комитет был образован.

Межведомственные комиссии и советы образуются для решения задач или рассмотрения вопросов межотраслевого или межтерриториального значения. Образование, реорганизация и упразднение межведомственных комиссий и советов, определение их компетенции, утверждение их руководителей и персонального состава осуществляются, как правило, совместно заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство. Совместное решение указанных федеральных органов исполнительной власти оформляется приказом или распоряжением и подписывается руководителями этих органов. Межведомственные комиссии и советы возглавляются, как правило, федеральным министром или заместителем федерального министра, руководителем или заместителем руководителя иного федерального органа исполнительной власти, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ или Правительство. Руководство межведомственной комиссией или советом может быть возложено на сопредседателей. Организационно-техническое обеспечение деятельности межведомственной комиссии или совета возлагается на федеральный орган исполнительной власти, руководитель или заместитель руководителя которого является председателем комиссии или совета.

Деятельность Правительства РФ и организацию контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых им решений обеспечивает Аппарат Правительства РФ.

Аппарат Правительства РФ является государственным органом, образованным для обеспечения деятельности Правительства РФ и организации

контроля за выполнением органами исполнительной власти принятых им решений.

Аппарат Правительства выполняет такие функции, как подготовка экспертных заключений на поступившие в Правительство проектов актов, по которым требуется решение Правительства, организует контроль за выполнением органами исполнительной власти решений Правительства, а также поручений Председателя Правительства и заместителей Председателя Правительства, осуществляет организационное обеспечение заседаний Правительства и его Президиума, обеспечивает взаимодействие Правительства с палатами Федерального Собрания, обеспечивает представление интересов Правительства в Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ, Высшем Арбитражном Суде РФ, рассматривает обращения граждан и организаций, адресованные в Правительство, обеспечивает организацию проведения протокольных мероприятий Правительства, а также выполняет другие функции в соответствии с решениями Правительства и поручениями Председателя Правительства.

Указом Президента РФ от 20 марта 2006 г. N 231 в целях реализации государственной политики по военно-промышленным вопросам, а также военно-технического обеспечения обороны страны, правоохранительной деятельности и безопасности государства была образована Военно-промышленная комиссия при Правительстве РФ (ВПК). Она является постоянно действующим органом, осуществляющим:

а) организацию и координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам: разработки концепций, программ и планов в области военно-технического обеспечения обороны страны, правоохранительной деятельности и безопасности государства, реализации этих концепций, программ и планов и контроля за их исполнением; разработки, производства и утилизации вооружения, военной и специальной техники; мобилизационной подготовки государства; развития оборонно-промышленного комплекса, науки и технологий в интересах обеспечения обороны страны, правоохранительной деятельности и безопасности государства; осуществления экспортно-импортных поставок продукции военного и двойного назначения;

б) функции по мобилизационной подготовке экономики Российской Федерации и формированию государственного оборонного заказа.

Федеральные органы исполнительной власти: их система и структура

Согласно п. "г" ст. 71 Конституции РФ установление системы федеральных органов исполнительной власти, порядка их организации и деятельности и их формирование относится к ведению РФ.

В систему федеральных органов исполнительной власти входят:

- Правительство РФ, состоящее из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров;
- министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции РФ, Федерального конституционного

закона "О Правительстве Российской Федерации", других федеральных законов и указов Президента РФ.

В марте 2004 г. в Российской Федерации началась широкомасштабная административная реформа, конечной целью которой является формирование эффективной системы государственного управления в РФ. Важным нормативным правовым актом, положившим начало административной реформе, стал Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти"***(71)** (с изменениями указов Президента РФ от 20 мая 2004 г. N 649, от 15 марта 2005 г. N 295, от 14 ноября 2005 г. N 1319, от 23 декабря 2005 г. N 1522, от 27 марта 2006 г. N 261, от 15 февраля 2007 г. N 174, от 24 сентября 2007 г. N 1274, от 12 мая 2008 г. N 724). В этом Указе прежде всего по-новому были определены компетенция, система и структура федеральных органов исполнительной власти.

Согласно Федеральному конституционному закону "О Правительстве Российской Федерации" и названному Указу руководство федеральными органами исполнительной власти в зависимости от раздела структуры, в котором они располагаются, осуществляется Президентом РФ или Правительством РФ.

В соответствии с данным Указом федеральные органы исполнительной власти могут иметь следующие функции: по выработке и реализации государственной политики в установленной сфере деятельности; по принятию нормативных правовых актов; по контролю и надзору; по управлению государственным имуществом; по оказанию государственных услуг. Типовые функции этих органов определяются этим Указом в соответствии с их видом. Функции конкретного федерального органа исполнительной власти определяются положением о нем. Положения о федеральных органах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, утверждаются Президентом Российской Федерации, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ - соответственно постановлением Правительства РФ.

Под функциями по принятию нормативных правовых актов понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц.

Под функциями по контролю и надзору понимаются осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на

осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам, а также регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Согласно названному Указу в систему федеральных органов исполнительной власти входят следующие виды федеральных органов исполнительной власти: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Данным Указом также устанавливаются типовые функции этих федеральных органов.

Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр РФ (федеральный министр).

Федеральное министерство на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ. Федеральные министры вправе давать руководителям федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных соответствующим федеральным министерствам, обязательные для исполнения указания, а также приостанавливать в случае необходимости решения таких федеральных служб и федеральных агентств (их руководителей) или отменять эти решения, если иной порядок их отмены не установлен федеральным законом. Однако федеральное министерство не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ.

Федеральное министерство также осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств. В этих целях федеральный министр во исполнение поручений Президента РФ, Председателя Правительства РФ дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение; назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств, заместителей этих руководителей; утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, отчет об их исполнении, а также осуществляет ряд других функций.

Федеральное министерство осуществляет координацию деятельности государственных внебюджетных фондов. В этих целях федеральный министр вносит в Правительство Российской Федерации предложение о назначении на должность (освобождении от должности) руководителя государственного внебюджетного фонда; принимает нормативные правовые акты по сферам деятельности государственных внебюджетных фондов; назначает проверки их деятельности в случаях, устанавливаемых федеральным законом, а также осуществляет иные функции.

Федеральная служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту Российской Федерации или находиться в ведении Правительства Российской Федерации. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа. Ее возглавляет руководитель (директор) федеральной службы.

В пределах своей компетенции федеральная служба издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Однако федеральная служба не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации. Федеральная служба по надзору не вправе осуществлять управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору, оно может иметь статус коллегиального органа.

Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту Российской Федерации или Правительству Российской Федерации. Его возглавляет руководитель (директор) федерального агентства.

Федеральное агентство в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности федерального агентства.

Вместе с тем федеральное агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации. Так, например, Федеральное агентство по рыболовству является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в своей сфере деятельности, по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания, а также по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности.

Вместе с тем следует отметить, что установленные этим Указом ограничения полномочий федеральных органов исполнительной власти не распространяются на полномочия их руководителей по управлению имуществом федеральных органов исполнительной власти, закрепленным за ними на праве оперативного управления, решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности федерального органа исполнительной власти, а также на полномочия по контролю деятельности в возглавляемых ими федеральных органах исполнительной власти.

Наряду с понятием системы федеральных органов исполнительной власти одной из ключевых категорий административного права является понятие "структура федеральных органов исполнительной власти". Это понятие содержится в ст. 112 Конституции Российской Федерации и Федеральном конституционном законе "О Правительстве Российской Федерации". Структура федеральных органов исполнительной власти утверждается Президентом РФ. Предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти Президенту РФ вносит в соответствии с ч. 1 ст. 112 Конституции РФ Председатель Правительства РФ не позднее недельного срока после своего назначения.

Говоря о понятии структуры федеральных органов исполнительной власти, следует иметь в виду положения ст. 12 и 32 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации", определяющие разграничение компетенции по руководству федеральными органами исполнительной власти между Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. В соответствии с этими положениями структура федеральных органов исполнительной власти делится на разделы,

определяющие федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет соответственно Президент РФ или Правительство РФ.

Таким образом, структуру федеральных органов исполнительной власти можно определить как перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию полномочий Президента РФ и Правительства РФ. Она включает в себя Правительство РФ, а также другие федеральные органы исполнительной власти, создаваемые для реализации функций исполнительной власти в Российской Федерации.

Также следует отметить, что ныне действующая структура федеральных органов исполнительной власти обусловлена и системой этих органов, определенной Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти". Особенностью этих системы и структуры, отличающей ее от ранее существовавших структур этих органов как в СССР, так и в РФ, является то, что ряд федеральных органы исполнительной власти объединены в соответствующие функциональные блоки по областям государственного управления. В структуру блока входят федеральное министерство и подведомственные ему федеральные службы и федеральные агентства. Например, в блок федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области финансов, входят Министерство финансов Российской Федерации, Федеральная налоговая служба, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство.

Внутри каждого блока осуществляется разделение функций органов исполнительной власти в соответствии с их системой. Ведущая роль принадлежит федеральным министерствам, которые осуществляют координацию и контроль деятельности находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ, и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ - соответственно Правительством РФ.

Руководители федеральных служб, федеральных агентств, за исключением руководителей (их заместителей) федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством Российской Федерации по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб и федеральных агентств.

Заместители руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, назначаются на должность и освобождаются от

должности соответствующим федеральным министром по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств.

Структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. N 724 "Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти". Данная структура состоит из трех разделов и включает в себя следующие федеральные органы исполнительной власти.

I. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:

- Министерство внутренних дел Российской Федерации; Федеральная миграционная служба.
- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Министерство иностранных дел Российской Федерации;

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству.

- Министерство обороны Российской Федерации; Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству. Федеральная служба по оборонному заказу.

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю. Федеральное агентство специального строительства.

- Министерство юстиции Российской Федерации; Федеральная служба исполнения наказаний. Федеральная служба судебных приставов. Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба).

Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба).

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба).

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (федеральная служба).

Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба).

Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство).

Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство).

II. Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:

- Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации;

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития.
Федеральная служба по труду и занятости.
Федеральное медико-биологическое агентство.
- Министерство культуры Российской Федерации; Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия. Федеральное архивное агентство.
- Министерство образования и науки Российской Федерации; Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам.
Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки. Федеральное агентство по науке и инновациям. Федеральное агентство по образованию.
- Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;
Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.
Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.
Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.
Федеральное агентство водных ресурсов.
Федеральное агентство по недропользованию.
- Министерство промышленности и торговли Российской Феде рации;
Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии.
- Министерство регионального развития Российской Федерации;
- Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации;
Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций.
Федеральное агентство по информационным технологиям. Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям. Федеральное агентство связи.
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации; Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Федеральное агентство лесного хозяйства.
- Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации;
Федеральное агентство по делам молодежи.
Федеральное агентство по туризму.
Федеральное агентство по физической культуре и спорту.
- Министерство транспорта Российской Федерации; Федеральная аэронавигационная служба. Федеральная служба по надзору в сфере транспорта. Федеральное агентство воздушного транспорта.
Федеральное дорожное агентство.
Федеральное агентство железнодорожного транспорта.
Федеральное агентство морского и речного транспорта.
- Министерство финансов Российской Федерации; Федеральная налоговая служба.
Федеральная служба страхового надзора. Федеральная служба финансово-бюджетного надзора. Федеральное казначейство (федеральная служба).
- Министерство экономического развития Российской Федерации; Федеральная служба государственной статистики. Федеральная регистрационная служба.

Федеральное агентство геодезии и картографии. Федеральное агентство по государственным резервам. Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости. Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами.

- Министерство энергетики Российской Федерации.

III. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации:

Федеральная антимонопольная служба.

Федеральная таможенная служба.

Федеральная служба по тарифам.

Федеральная служба по финансовому мониторингу.

Федеральная служба по финансовым рынкам.

Федеральное космическое агентство.

Федеральное агентство по обустройству Государственной границы Российской Федерации.

Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств.

Федеральное агентство по рыболовству.

Правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий, а также правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами устанавливаются регламентами федеральных министерств, иных федеральных органов исполнительной власти в соответствии с типовым регламентом, утверждаемым Правительством.

Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти утвержден постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. N 452. Данный регламент включает в себя такие вопросы, как структура и штатное расписание федерального органа исполнительной власти и территориального органа федерального органа исполнительной власти, полномочия руководителей в федеральном органе исполнительной власти, порядок планирования и организации работы, порядок подготовки и рассмотрения проектов актов, которые вносятся в Правительство (для федеральных органов исполнительной власти, наделенных соответствующими полномочиями).

Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти был утвержден постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. N 30. Данный регламент устанавливает общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами.

Федеральные органы исполнительной власти разрабатывают и утверждают собственные регламенты. Так, в частности, приказом Федерального агентства водных ресурсов от 30 августа 2007 г. N 170 был утвержден Регламент данного Федерального агентства. Этим регламентом были определены структура и штатное расписание этого органа и его территориальных органов, полномочия его руководителей, порядок планирования и организации его работы, порядок взаимодействия Федерального агентства и Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, правила организации деятельности территориальных органов Федерального агентства, а также ряд других вопросов.

Федеральными органами исполнительной власти также разрабатываются и утверждаются административные регламенты исполнения государственных функций, административные регламенты предоставления государственных услуг и должностные регламенты гражданских государственных служащих федерального органа исполнительной власти, содержащие последовательность действий по исполнению государственных функций и нормативные сроки осуществления таких действий. Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг утвержден постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. N 679.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации

В соответствии с Конституцией РФ в пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ. Система органов исполнительной власти субъекта РФ в соответствии с Конституцией РФ определяется Федеральным законом от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ", а также законодательными и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта РФ. Этот орган обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на территории субъекта РФ. Наименование данного органа, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ.

Указанный орган обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Финансирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и возглавляемых им органов исполнительной власти субъекта РФ осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьей.

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ разрабатывает и осуществляет меры по обеспечению комплексного социально-экономического развития субъекта РФ, участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии. Указанный орган осуществляет следующие полномочия:

- осуществляет в пределах своих полномочий меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
- разрабатывает для представления высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект бюджета субъекта РФ, а также проекты программ его социально-экономического развития;
- обеспечивает исполнение бюджета субъекта РФ и готовит отчет об исполнении указанного бюджета и отчеты о выполнении программ социально-экономического развития субъекта РФ для представления их высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ;
- формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ;
- управляет и распоряжается собственностью субъекта РФ в соответствии с законами субъекта РФ, а также федеральной собственностью, переданной в управление субъекту РФ в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ;
- вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством РФ изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат Конституции РФ, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта РФ, а также вправе обратиться в суд;
- осуществляет иные полномочия, установленные федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти, предусмотренными ст. 78 Конституции РФ.

Высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может быть гражданин РФ, достигший 30 лет. Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не может быть одновременно депутатом Государственной Думы

Федерального Собрания РФ, членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, судьей, замещать иные государственные должности РФ, государственные должности федеральной государственной службы, иные государственные должности субъекта РФ или государственные должности государственной службы субъекта РФ, а также выборные муниципальные должности и муниципальные должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством РФ. Гражданин РФ может быть наделен полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на срок не более пяти лет.

Наименование должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) устанавливается конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ издает указы (постановления) и распоряжения. Акты высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте РФ. Эти акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, указам Президента РФ, постановлениям Правительства РФ, конституции (уставу) и законам субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) осуществляет следующие полномочия:

- представляет субъект РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта РФ;
- обнародует законы, удостоверяя их обнародование путем подписания законов или издания специальных актов, либо отклоняет законы, принятые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;
- формирует высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ в соответствии с законодательством субъекта РФ и принимает решение об отставке высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;

- вправе требовать созыва внеочередного заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, а также созывать вновь избранный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ на первое заседание ранее срока, установленного для этого законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта РФ конституцией (уставом) субъекта РФ;
- вправе участвовать в работе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ с правом совещательного голоса;
- обеспечивает координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ с иными органами государственной власти субъекта РФ и в соответствии с законодательством РФ может организовывать взаимодействие органов исполнительной власти субъекта РФ с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями;
- осуществляет иные полномочия в соответствии с указанным Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта РФ.

В случаях, когда высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет должностное лицо, предусмотренное конституцией (уставом) субъекта РФ.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) при осуществлении своих полномочий обязано соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта РФ, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

Полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) гражданин РФ наделяется по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. В случае, если конституцией (уставом) субъекта РФ предусмотрен двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, решение о наделении гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) принимается на совместном заседании палат.

Предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вносится Президентом РФ в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не позднее чем за 35 дней до истечения срока полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Перед внесением Президентом РФ предложения о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проводятся соответствующие консультации по кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ рассматривает представленную Президентом РФ кандидатуру высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение 14 дней со дня внесения представления.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о наделении гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

В случае, если конституцией (уставом) субъекта РФ предусмотрен двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о наделении гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов каждой из палат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

В случае отклонения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ представленной кандидатуры высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) Президентом РФ не позднее семи дней со дня отклонения повторно вносится предложение о кандидатуре.

В случае двукратного отклонения представленной кандидатуры (представленных кандидатур) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) проводятся соответствующие консультации с законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ). По результатам указанных консультаций Президент РФ вправе внести предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) либо назначить временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ

(руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Если политическая партия в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях" инициировала рассмотрение законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ предложения Президенту РФ о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), данное предложение подлежит рассмотрению указанным органом с учетом сроков, установленных федеральным законодательством в целях обеспечения реализации Президентом РФ своих полномочий по внесению указанной кандидатуры. Предложение политической партии о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), поддержанное большинством голосов от числа избранных депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, оформляется соответствующим решением указанного органа и направляется в установленном порядке Президенту РФ.

Если в соответствии с Федеральным законом "О политических партиях" право инициировать рассмотрение указанного предложения принадлежит более чем одной политической партии, самостоятельно участвовавшей в соответствующих выборах, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ рассматривается предложение каждой политической партии. В этом случае Президенту РФ направляется предложение политической партии о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), поддержанное наибольшим числом голосов депутатов, которое должно быть не менее чем большинство голосов от числа избранных депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

В случае, если конституцией (уставом) субъекта РФ предусмотрен двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, предложение политической партии о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) рассматривается на совместном заседании палат. Указанное предложение политической партии направляется в установленном порядке Президенту РФ, если оно поддержано большинством голосов от числа избранных депутатов каждой из палат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Полномочия высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) прекращаются досрочно в следующих случаях:

а) его смерти;

б) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ;

в) его отставки по собственному желанию;
г) отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом;
д) признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
е) признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
ж) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
з) его выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;
и) утраты им гражданства РФ.

Решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) принимается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ, за исключением случаев, предусмотренных подп. "б" и "г".

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в следующих случаях:
- издания им актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не устранит указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения;
- установленного соответствующим судом иного грубого нарушения Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;
- ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) своих обязанностей.

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов.

В двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ решение о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов каждой из палат по инициативе одной трети от установленного числа депутатов палаты, наделенной конституцией (уставом) субъекта РФ

правом инициирования вопроса о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) направляется на рассмотрение Президента РФ для решения вопроса об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от должности.

Решение Президента РФ об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от должности влечет за собой отставку возглавляемого указанным лицом высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

В случае отставки высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ он продолжает действовать до сформирования нового высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) на период до вступления в должность лица, наделенного полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), в следующих случаях:

а) досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

б) временного отстранения высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от должности;

в) отсутствия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или его самороспуска;

г) непринятия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представленной Президентом РФ кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в установленный настоящим Федеральным законом срок решения о ее отклонении или о наделении указанной кандидатуры полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ);

д) двукратного отклонения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ представленной кандидатуры (представленных кандидатур) на должность высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Временно исполняющий обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не имеет права распускать законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, вносить предложения об изменении конституции (устава) субъекта РФ. Предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вносится Президентом РФ и рассматривается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.

Конституцией (уставом) субъекта РФ для временно исполняющего обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) могут быть установлены ограничения на осуществление отдельных полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

В случае досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) предложение о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) вносится Президентом РФ не позднее 14 дней со дня досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Литература:

1 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

2 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

3 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

4 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

5 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

6 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

8 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Самостоятельная работа (2 ч.)

Задание:

На основе нормативных актов, учебного материала изготовить письменный конспект ответов на вопрос темы в развернутом виде.

Вопрос: Административно-правовой статус органов исполнительной власти.

Цель:

- развивать умения работать с текстом
- формировать умения использовать нормативные документы и литературу научного характера в ходе получения новых знаний;
- научить конспектировать текст.

Примерный план конспекта

1 Права и обязанности Президента Российской Федерации

2 Права и обязанности Федерального собрания

3 Права и обязанности Правительства Российской Федерации

Правила конспектирования:

1 Сделать в тетради для конспекта широкие поля.

2 Написать исходные данные источника, конспект которого будет составляться.

3 Прочитать весь текст.

4 Выделить информативные центры прочитанного.

5 Продумать главные положения, сформулировать их своими словами и записать.

6 Активно использовать поля конспекта (на них можно записывать незнакомые слова, собственные дополнения и выводы).

7 Объём конспекта не должен превышать одну треть исходного текста.

Критерии оценки

Оценка «5» (отлично) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения задания соответствует предъявленным требованиям;
- не более одного недочета;
- логичность и полнота изложения текстового материала, самостоятельность суждений.

Оценка «4» (хорошо) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований выше удовлетворительного;
- логичность в раскрытии задания;
- наличие незначительных неточностей в изложении материала.

Оценка «3» (удовлетворительно) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований, предъявленных к заданию, достаточно минимальный;
- отдельные нарушения логики в изложении материала;
- неполнота раскрытия вопроса.

Оценка «2» (неудовлетворительно) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований ниже удовлетворительного;
- допущены принципиальные ошибки;
- вопросы раскрыты поверхностно;
- небрежность в оформлении.

Литература:

1 Конституция РФ от 12.12 1993г. (действующая редакция).

2 Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997г. № 2-ФКЗ «О правительстве РФ» // Собрание законодательства РФ . 1997. № 51. Ст.5712. 1998. №1, стр.1.

3 Федеральный закон от 6 октября 1999г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

органов государственной власти субъектов РФ»// СЗ РФ. - 1999. - №42. - Ст.5505.

4 Федеральный закон от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»// СЗ РФ. - 2003. - №40. - Ст.3822.

5 Постановление Правительства РФ от 12 августа 2000г. № 592 «О взаимодействии Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2000. 22 августа.

6 Алексеев С. Административная реформа и оптимизация исполнительной власти//Экономика и управление. - 2005. - № 2. - С.30-36.

7 Васильева И.П. Новая структура федеральных органов исполнительной власти//Юридический справочник руководителя. - 2004. - № 14. - С. 7-13.

8 Исполнительная власть в Российской Федерации: проблемы развития//РЖ. Государство и право. - 2000. - №1. - Сер.4. - С.68-69.

9 Кудря В. С. Реформа исполнительной власти как форма совершенствования деятельности государства по реализации своих функций//Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. - 2005. - № 2. - С. 82-86.

Тема 2.3 Государственные служащие как субъекты административного права

Теоретическое занятие (2 ч.)

План занятия

1 Государственная служба.

2 Государственные служащие.

3 Государственный служащий и его административно-правовой статус.

4 Виды государственных служащих.

5 Поступление на государственную службу.

6 Аттестация и квалификационные разряды государственных служащих.

7 Прекращение государственной службы.

Основные понятия: государственная гражданская служба, государственная военная служба, государственная правоохранительная служба, гражданская служба.

Понятие государственной службы Российской Федерации и ее система

Государственная служба является одним из важнейших институтов административного права. В определении понятия государственной службы в теории административного права в качестве ведущего признака выделяется профессиональная деятельность. Под профессиональной понимается деятельность, осуществляемая на основе специальных знаний и навыков. Государственная служба как вид профессиональной деятельности означает непрерывное, преемственное и компетентное обеспечение полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, государственных органов лицами, находящимися на государственных должностях.

Законодательство о государственной службе образует нормативные правовые акты, регулирующие организацию государственной службы Российской Федерации и правовое положение госслужащих, в том числе условия и порядок прохождения службы, виды поощрений и ответственность, основания прекращения государственно-служебных отношений и др.

Данное законодательство строится как двухуровневая система. Оно состоит из Конституции РФ, Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации", федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и конституций, законов, уставов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Конституция РФ закрепляет такие исходные основы, как верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4); единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5); приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие (ст. 18); обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2); разделение законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10); равный доступ граждан к государственной службе (ч. 4 ст. 32); некоторые обязанности всех должностных лиц (ч. 2 ст. 24, ч. 3 ст. 41, ч. 2 ст. 46) и др.

Государственная служба связана с рядом правоограничений для лиц, состоящих на ней, а всякое ограничение прав личности допускается только по федеральному закону (ст. 55 Конституции РФ).

Конституция РФ (п. "т" ст. 71) устанавливает, что федеральная государственная служба находится в ведении Российской Федерации, тем

самым предрешая, что государственной службой в субъектах РФ ведают они сами.

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат (п. "л" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой Российской Федерации, определяются Федеральным законом от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации". Этот Федеральный закон - принципиально новый акт в системе законодательства о государственной службе. Будучи базовым, он содержит основы (начала) всех иных законодательных и нормативных правовых актов о государственной службе. Федеральный закон регулирует весь комплекс основных вопросов государственной службы. В нем установлены базовые принципы организации государственной службы Российской Федерации и основы правового положения государственных служащих.

Федеральный закон создает условия единой общефедеральной правовой базы государственной службы Российской Федерации, придания ей профессионального характера. Этим Федеральным законом предусмотрено создание единой системы государственной службы в Российской Федерации, включая такие ее виды, как гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба, и установление для указанных видов службы общих институтов и единых дефиниций.

Согласно закону "О системе государственной службы Российской Федерации" государственная служба Российской Федерации - это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации, т.е. деятельность, осуществляемая на основе специальных знаний и навыков, по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

При этом следует отметить, что деятельность самих лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, настоящим Федеральным законом к государственной службе не относится.

Во-первых, это государственные должности Российской Федерации. Они устанавливаются Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий органов федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. Конституция РФ устанавливает следующие государственные должности Российской Федерации: Президент Российской Федерации (ст. 11, 80); Председатель Совета Федерации Федерального Собрания (ст. 101); заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания (ст. 101); Председатель Государственной Думы Федерального Собрания (ст. 101); заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания (ст. 101); Председатель Правительства Российской Федерации (ст. 103, 110); заместитель Председателя Правительства Российской Федерации (ст. 110); федеральный министр (ст. 110); судья Конституционного Суда Российской Федерации (ст. 128); судья Верховного Суда Российской Федерации (ст. 128); судья Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (ст. 128); судья федерального суда (ст. 128); Генеральный прокурор Российской Федерации (ст. 129); прокурор субъекта Российской Федерации (ст. 129); прокурор прокуратуры Российской Федерации (ст. 129); Председатель Центрального банка Российской Федерации (ст. 83); полномочный представитель Президента Российской Федерации (п. "к" ст. 83); Председатель Счетной палаты (п. "г" ч. 1 ст. 103); заместитель Председателя Счетной палаты (п. "и" ч. 1 ст. 102); аудитор Счетной палаты (п. "и" ч. 1 ст. 102; п. "г" ч. 1 ст. 103); Уполномоченный по правам человека (п. "д" ч. 1 ст. 103).

Другие государственные должности Российской Федерации устанавливаются федеральными законами. Сводный перечень наименований государственных должностей Российской Федерации, предусмотренных Конституцией РФ, федеральными законами, утвержден упомянутым Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. N 32. Всего в Сводном перечне содержится 38 должностей.

Во-вторых, это государственные должности субъектов Российской Федерации, которые устанавливаются конституциями и уставами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий их государственных органов. Как правило, их перечень в систематизированном виде содержится в законах субъектов Российской Федерации о государственной службе. К числу таких должностей, в частности, относится должность руководителя высшего государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, ее наименование и правовой статус определяются законодательством субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации" определена система государственной службы Российской Федерации, которая включает в себя следующие виды государственной службы:

- гражданская служба;
- военная служба;
- правоохранительная служба.

Кроме того, государственная служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную службу и государственную службу субъектов Российской Федерации.

Федеральная государственная служба - это профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Видами федеральной государственной службы являются федеральная государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба. Другие виды федеральной государственной службы устанавливаются путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон.

Государственная служба субъектов Российской Федерации - это профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий субъектов Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъектов и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации. К государственной службе субъектов Российской Федерации относится только государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации. Другие виды государственной службы, в том числе военная и правоохранительная служба службой субъектов Российской Федерации быть не могут.

Говоря о конкретных видах государственной службы в Российской Федерации необходимо отметить следующее.

Государственная гражданская служба - это вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

Федеральная государственная гражданская служба - профессиональная служебная деятельность граждан на должностях федеральной государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации - профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий субъекта Российской Федерации, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации.

Государственная гражданская служба Российской Федерации регламентируется Федеральным законом от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О

государственной гражданской службе Российской Федерации", вступившим в силу с 1 февраля 2005 г.

Военная служба - это вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Правоохранительная служба - вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины. Однако закон о данном виде государственной службы до настоящего времени не принят.

В связи с этим законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации определены такие виды службы, как служба в органах внутренних дел Российской Федерации, в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, служба в таможенных органах, а также служба в органах прокуратуры.

Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация - в ведении субъекта Российской Федерации.

Система государственной службы в Российской Федерации построена и функционирует в соответствии со следующими принципами:

- федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- законность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- равный доступ граждан к государственной службе;
- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;
- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

- открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;
- профессионализм и компетентность государственных служащих;
- защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Указанными федеральными законами могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности.

Совершенствование системы государственной службы осуществляется путем реализации федеральных программ реформирования и развития федеральной государственной службы и соответствующих программ субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 5 декабря 2005 г. N 154-ФЗ "О государственной службе российского казачества" определены особенности государственной службы граждан Российской Федерации, являющихся членами казачьих обществ.

Российское казачество привлекается к несению государственной службы при условии, что казачье общество, члены которого в установленном порядке приняли на себя обязательства по несению государственной или иной службы, внесено в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации. При этом российское казачество:
- оказывает содействие государственным органам в организации и ведении воинского учета членов казачьих обществ, организует военно-патриотическое воспитание призывников, их подготовку к военной службе и вневойсковую подготовку членов казачьих обществ во время их пребывания в запасе;
- принимает участие в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, по гражданской и территориальной обороне, в природоохранных мероприятиях;
- принимает участие в охране общественного порядка, обеспечении экологической и пожарной безопасности, охране Государственной границы Российской Федерации, борьбе с терроризмом;
- осуществляет иную деятельность на основе договоров (соглашений) казачьих обществ с органами военного управления, федеральными органами исполнительной власти и (или) их территориальными органами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Для прохождения военной службы российское казачество направляется, как правило, в соединения и воинские части Вооруженных Сил Российской Федерации, которым присвоены традиционные казачьи наименования, во внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации, в

пограничные органы. Государственную гражданскую службу российское казачество проходит в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Правовой статус государственных служащих

Одним из важнейших элементов института государственной службы является правовой статус государственных служащих. В законе "О системе государственной службы Российской Федерации" раскрывается узловое для определения содержания данного статуса понятие должности государственной службы Российской Федерации и раскрываются основные характеризующие это понятие элементы.

Под должностью по общему правилу понимается штатная единица как основной организационный элемент структуры органа или организации. В должностной характеристике (инструкции) указывают задачи, которые решаются сотрудником, необходимые для их выполнения полномочия и компетентность (знания), а также место в служебной иерархии.

Характеристика конкретной должности государственной службы является неотъемлемой составной частью законодательного регулирования государственной службы и одновременно основой для разработки должностных положений и инструкций государственных служащих и других документов об их специальных правах, обязанностях и порядке деятельности.
Должность государственной службы определяет границы деятельности государственного служащего, т.е. круг его обязанностей, права и ответственность "по исполнению и обеспечению полномочий" государственного органа. Поэтому важно отличать понятие государственной должности от близко примыкающего к нему понятия специальности. Специальность характеризует род трудовой деятельности, требует определенных знаний и трудовых навыков, приобретаемых путем профессионального образования или практического опыта, например в области финансов, юстиции, экономики и др.

Согласно ст. 8 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" должности государственной службы учреждаются федеральным законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Должности государственной службы классифицируются:
- должности федеральной государственной гражданской службы;
- должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;
- воинские должности;
- должности правоохранительной службы.

В федеральном государственном органе и государственном органе субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены должности, не являющиеся должностями государственной службы. Трудовая деятельность работников, замещающих такие должности, регулируется законодательством Российской Федерации о труде.

Должность государственной службы определяет основные функции, выполняемые государственным служащим. Наименование должности государственной службы представляет собой краткую и точную формулировку, отражает ее индивидуальный характер и общность в системе функций государственного органа. При этом должности государственной службы распределяются по группам и (или) категориям в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и законами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации.

Характеристика должности государственной службы содержит перечень всех видов работ (функций) по данной должности. Однако эти вопросы являются предметом регламентации не данного Федерального закона, а других нормативных актов.

В качестве существенного элемента должности государственной службы выделяется установленный круг обязанностей государственного служащего по исполнению каждой его функции. Характеристика должности государственной службы включает также перечень всех прав по исполнению и обеспечению функций государственного служащего. Причем права и обязанности по одной государственной должности следует увязывать с правами и обязанностями по другим должностям. Это требование вытекает из необходимости упорядочения отношений между государственными служащими как внутри данного, так и между вышестоящими и нижестоящими органами. Элементом характеристики должности государственной службы является также ответственность. Речь идет об ответственности за нарушение должных действий по службе (в рамках обязанностей и прав по должности).

Квалификационные требования к гражданам для замещения должностей государственной службы устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В качестве элемента характеристики должности государственной службы выделяется денежное содержание, т.е. предусмотренные законодательством размеры должностного оклада и надбавок к нему.

Элементами характеристики должности государственной службы являются порядок и условия ее замещения, а также порядок ее учреждения. При этом следует отметить, что соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы определяется указом Президента Российской Федерации. Соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы и типовых должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации определяется федеральным законом или указом Президента Российской Федерации.

Реестр должностей федеральной государственной службы включает в себя унифицированные наименования распределенных по группам должностей федеральных государственных служащих. Реестр должностей федеральной государственной службы образуют:

- перечни должностей федеральной государственной гражданской службы;
- перечни типовых воинских должностей;
- перечни типовых должностей правоохранительной службы. Указанные перечни утверждаются Президентом Российской Федерации.

Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Реестр должностей федеральной государственной службы и реестры должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации составляют Сводный реестр должностей государственной службы Российской Федерации.

Принципиально важным в законе "О системе государственной службы Российской Федерации" является законодательное закрепление понятия "государственный служащий".

Государственный служащий - это физическое лицо, обладающее гражданством Российской Федерации, назначенное в установленном нормативными актами порядке на государственную должность и возмездно исполняющее служебные обязанности в объеме предоставленных по ней обязанностей и прав.

Все граждане Российской Федерации в соответствии с ч. 4 ст. 32 Конституции РФ имеют равный доступ к государственной службе. Это положение соответствует требованиям п. "c" ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, согласно которому каждый гражданин без какой бы то ни было дискриминации (в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства) и без необоснованных ограничений должен иметь право и возможность допускаться в своей стране к государственной службе. Это означает равное право всех граждан Российской Федерации на занятие любой государственной должности в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой. Не допускается установление при приеме на государственную службу каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений для граждан, помимо установленных законом. Одним из таких ограничений является обязательное для государственного служащего гражданство Российской Федерации.

Вместе с тем согласно ст. 18.1 закона "О системе государственной службы Российской Федерации" в Российской Федерации в соответствии с федеральным законом предусматривается поступление иностранных граждан на военную службу по контракту и прохождение ими военной службы на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин.

Согласно закону "О системе государственной службы Российской Федерации" государственные служащие Российской Федерации подразделяются на федеральных государственных служащих и государственных служащих субъектов Российской Федерации.

Федеральный государственный служащий - гражданин Российской Федерации, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на

должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

К государственным служащим субъектов Российской Федерации могут быть отнесены только государственные гражданские служащие субъекта Российской Федерации.

Государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации - гражданин Российской Федерации, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. В случаях, предусмотренных федеральным законом, государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета.

Нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации - соответствующий субъект Российской Федерации.

Правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

Для замещения должностей государственной службы создаются федеральный кадровый резерв, кадровый резерв в федеральном государственном органе, кадровый резерв субъекта Российской Федерации и кадровый резерв в государственном органе субъекта Российской Федерации.

Согласно закону "О системе государственной службы Российской Федерации" к общим условиям прохождения государственной службы относятся:

- формирование кадрового состава государственной службы;
- регулирование поступления на государственную службу, ее прохождения и прекращения;
- присвоение классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий;
- определение стажа (общей продолжительности) государственной службы, ведение персональных данных государственных служащих;
- формирование реестров государственных служащих. Формирование кадрового состава государственной службы обеспечивается:
- созданием федерального кадрового резерва, кадрового резерва в федеральном государственном органе, кадрового резерва субъекта Российской Федерации, кадрового резерва в государственном органе субъекта Российской Федерации для замещения должностей государственной службы, а также эффективным использованием указанных кадровых резервов;

- развитием профессиональных качеств государственных служащих;
- оценкой результатов профессиональной служебной деятельности государственных служащих в ходе проведения аттестации или сдачи квалификационного экзамена;
- созданием возможностей для должностного (служебного) роста государственных служащих;
- использованием современных кадровых технологий;
- применением образовательных программ и государственных образовательных стандартов.

Федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации устанавливаются порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы на конкурсной основе, условия формирования конкурсных комиссий, правила опубликования информации о конкурсах в средствах массовой информации, а также предусматривается другой порядок поступления на государственную службу и замещения вакантных должностей государственной службы.

Подготовка граждан для прохождения государственной службы осуществляется в формах, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Переподготовка, повышение квалификации и стажировка государственных служащих осуществляются в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации" поступление на государственную службу, ее прохождение и прекращение включает в себя следующее.

На государственную службу по контракту вправе поступать граждане, владеющие государственным языком Российской Федерации и достигшие возраста, установленного федеральным законом о виде государственной службы для прохождения государственной службы данного вида.

Федеральным законом о виде государственной службы или законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к гражданам при поступлении на государственную службу по контракту. Федеральным законом о виде государственной службы определяется предельный возраст пребывания на государственной службе данного вида.

Условия контрактов, порядок их заключения, а также основания и порядок прекращения их действия устанавливаются в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы. В соответствии с федеральным законом о виде государственной службы контракт может заключаться с гражданином:

- на неопределенный срок;
- на определенный срок;

- на срок обучения в образовательном учреждении профессионального образования и на определенный срок государственной службы после его окончания.

Прохождение государственной службы включает в себя назначение на должность, присвоение классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания, аттестацию или квалификационный экзамен, увольнение, а также другие обстоятельства (события) в соответствии с указанным Федеральным законом, федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Основания прекращения государственной службы, в том числе основания увольнения в запас или в отставку государственного служащего, устанавливаются федеральными законами о видах государственной службы.

Гражданам, проходящим федеральную государственную службу, в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы присваиваются классные чины, дипломатические ранги, воинские и специальные звания. Для граждан, проходящих государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации, в соответствии с федеральным законом о виде государственной службы устанавливаются классные чины.

Лишение присвоенного классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания возможно только по решению суда.

Аттестация государственного служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы. Особенности проведения аттестации государственных служащих определяются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами о проведении аттестации. Непосредственный руководитель гражданского служащего представляет мотивированный отзыв об исполнении гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период. К мотивированному отзыву прилагаются сведения о выполненных гражданским служащим за аттестационный период поручениях и подготовленных им проектах документов, содержащиеся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, а при необходимости - пояснительная записка гражданского служащего на отзыв непосредственного руководителя.

Стаж (общая продолжительность) государственной службы устанавливается в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы, о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей и законами субъектов Российской Федерации. В стаж (общую продолжительность) государственной службы одного вида включаются продолжительность государственной службы других видов, а также периоды замещения государственных должностей Российской Федерации, государственных должностей субъектов Российской Федерации, выборных

муниципальных должностей, замещаемых на постоянной основе, и муниципальных должностей муниципальной службы.

Персональные данные государственных служащих, сведения об их профессиональной служебной деятельности и о стаже (об общей продолжительности) государственной службы вносятся в личные дела и документы учета государственных служащих. Персональные данные, внесенные в личные дела и документы учета государственных служащих, являются персонифицированными и относятся к сведениям, составляющим государственную тайну либо к сведениям конфиденциального характера. Форма и порядок ведения, учета и хранения документов, подтверждающих профессиональную служебную деятельность государственных служащих, устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В федеральном государственном органе и государственном органе субъекта Российской Федерации ведутся, в том числе на электронных носителях, реестры государственных служащих, которые формируются на основе персональных данных государственных служащих. Сведения, внесенные в реестр федеральных государственных служащих в федеральном государственном органе и в реестры государственных служащих субъектов Российской Федерации в государственных органах субъектов Российской Федерации, в случаях, установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, относятся к сведениям, составляющим государственную тайну, а в иных случаях - к сведениям конфиденциального характера.

Реестр федеральных государственных служащих и реестры государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации составляют Сводный реестр государственных служащих Российской Федерации.

Содержание и порядок ведения Реестра федеральных государственных служащих, а также перечень сведений, включаемых в Сводный реестр государственных служащих Российской Федерации, устанавливается Президентом Российской Федерации. Содержание и порядок ведения реестров государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Система управления государственной службой создается на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации в целях координации деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения государственной службы, ведения Сводного реестра государственных служащих Российской Федерации, использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы, подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих, а также в целях осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных

нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о государственной службе.

Финансирование федеральной государственной службы и государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации осуществляется за счет средств соответственно федерального бюджета и бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Государственная гражданская служба Российской Федерации (гражданская служба) - вид государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации (должности гражданской службы) по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи).

Государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на:

- федеральную государственную гражданскую службу;
- государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

Принципами гражданской службы являются:

- приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;
- равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;
- профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- стабильность гражданской службы;
- доступность информации о гражданской службе;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Регулирование отношений, связанных с гражданской службой, осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом "О системе государственной службы Российской Федерации", Федеральным

законом от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", другими федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами государственных органов.

Гражданская служба взаимосвязана с государственной службой Российской Федерации иных видов. Эта взаимосвязь обеспечивается на основе единства системы государственной службы Российской Федерации и принципов ее построения и функционирования. Кроме того, эта взаимосвязь обусловлена следующими факторами:

- соотносительностью основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий;
- установлением ограничений и обязательств при прохождении государственной службы Российской Федерации различных видов;
- учетом стажа государственной службы Российской Федерации иных видов при исчислении стажа гражданской службы;
- соотносительностью основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших государственную службу Российской Федерации.

Гражданская служба взаимосвязана и с муниципальной службой. Взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы обеспечивается посредством:

- единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;
- единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;
- единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих;
- учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;
- соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

Одним из ключевых институтов гражданской службы, определенных Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации", является институт должности гражданской службы. Прохождение гражданской службы возможно только на должности государственной службы. При освобождении от должности и не будучи назначенным на другую должность лицо увольняется с гражданской службы.

Должности федеральной государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента Российской Федерации, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации - законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации с учетом положений настоящего Федерального закона в целях обеспечения исполнения полномочий государственного органа либо лица, замещающего государственную должность.

В Федеральном законе "О государственной гражданской службе Российской Федерации" содержится классификация должностей гражданской службы, которые подразделяются на категории и группы.

Должности гражданской службы подразделяются на следующие категории:

- руководители - должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;
- помощники (советники) - должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;
- специалисты - должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;
- обеспечивающие специалисты - должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Должности гражданской службы подразделяются на следующие группы:

- высшие должности гражданской службы;
- главные должности гражданской службы;
- ведущие должности гражданской службы;
- старшие должности гражданской службы;
- младшие должности гражданской службы.

В Федеральном законе также содержится понятие реестры должностей государственной гражданской службы Российской Федерации.

Должности федеральной государственной гражданской службы, классифицированные по государственным органам, категориям, группам, а также по иным признакам, составляют перечни должностей федеральной государственной гражданской службы, являющиеся соответствующими разделами Реестра должностей федеральной государственной гражданской

службы. Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы утверждается указом Президента Российской Федерации. Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации с учетом положений настоящего Федерального закона, а также структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, установленных Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы.

Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы и реестры должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации образуют Сводный реестр должностей государственной гражданской службы Российской Федерации.

К должностям гражданской службы устанавливаются квалификационные требования. В их число входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент гражданского служащего.

Квалификационные требования к должностям гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы. Так, в число квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий "руководители", "помощники (советники)", "специалисты" всех групп должностей гражданской службы, а также категории "обеспечивающие специалисты" главной и ведущей групп должностей гражданской службы входит наличие высшего профессионального образования. В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категории "обеспечивающие специалисты" старшей и младшей групп должностей гражданской службы входит наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

Квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для федеральных гражданских служащих устанавливаются указом Президента Российской Федерации, для гражданских служащих субъекта Российской Федерации - законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с замещаемой должностью гражданской службы в пределах группы должностей гражданской службы гражданским служащим присваиваются классные чины гражданской службы. Гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы без ограничения срока полномочий, классные чины присваиваются по результатам

квалификационного экзамена. Присвоение классного чина напрямую зависит от группы должностей гражданской службы.

Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. N 113. Ранее присвоенные федеральным государственным служащим квалификационные разряды считаются соответствующими классными чинами гражданской службы.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым руководителем государственного органа и являющимся составной частью административного регламента государственного органа. Примерные должностные регламенты утверждаются соответствующим органом по управлению государственной службой. В должностной регламент включаются:

- квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навыков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствующую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;
- должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;
- перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;
- перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;
- сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;
- порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;
- перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;
- показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв, оценке его профессиональной служебной деятельности при

проведении аттестации, квалификационного экзамена либо поощрении гражданского служащего.

Важным понятием является стаж (общая продолжительность) гражданской службы. В стаж гражданской службы для установления ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную гражданскую службу включаются периоды замещения:

- должностей гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы;
- государственных должностей;
- должностей муниципальной службы;
- выборных должностей в органах местного самоуправления;
- иных должностей в соответствии с федеральными законами. Порядок исчисления стажа государственной гражданской службы Российской Федерации и зачета в него иных периодов замещения должностей устанавливается указом Президента Российской Федерации.

Стаж государственной гражданской службы Российской Федерации для назначения пенсии за выслугу лет гражданским служащим устанавливается в соответствии с федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.

На гражданскую службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Предельный возраст пребывания на гражданской службе - 65 лет. Замещение должности гражданской службы гражданским служащим по достижении им возраста 65 лет - предельного возраста пребывания на гражданской службе - не допускается.

Поступление гражданина на гражданскую службу или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется, как правило, по результатам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы.

Вместе с тем Федеральный закон прямо устанавливает случаи, когда конкурс не проводится:

- при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий "руководители" и "помощники (советники)";
- при назначении на должности гражданской службы категории "руководители", назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации;
- при заключении срочного служебного контракта;

- при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы при переводе, в том числе в связи с организационно-штатными основаниями;
- при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе.

Конкурс может не проводиться при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому указом Президента Российской Федерации. По решению представителя нанимателя конкурс может не проводиться при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы.

Претенденту на замещение должности гражданской службы может быть отказано в допуске к участию в конкурсе в связи с несоответствием квалификационным требованиям к вакантной должности гражданской службы, а также в связи с ограничениями, установленными настоящим Федеральным законом для поступления на гражданскую службу и ее прохождения. Претендент на замещение должности гражданской службы, не допущенный к участию в конкурсе, вправе обжаловать это решение.

Для проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы правовым актом соответствующего государственного органа образуется конкурсная комиссия. В состав конкурсной комиссии входят руководитель государственного органа (лицо, замещающее государственную должность) или уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором проводится конкурс, представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии. При этом состав конкурсной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые конкурсной комиссией решения.

Претендент на замещение должности гражданской службы вправе обжаловать решение конкурсной комиссии.

В акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте сторонами может быть предусмотрено испытание гражданского служащего в целях проверки его соответствия замещаемой должности гражданской службы. Отсутствие в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы и служебном контракте условия об испытании означает, что гражданский служащий принят без испытания.

В период испытания на гражданского служащего распространяются положения федеральных законов и иных нормативных правовых актов о гражданской службе. Срок испытания устанавливается продолжительностью от трех месяцев до одного года. Вместе с тем гражданским служащим, назначенным на должность гражданской службы в порядке перевода из другого государственного органа, может устанавливаться срок испытания продолжительностью от трех до шести месяцев. В срок испытания не засчитываются период временной нетрудоспособности гражданского служащего и другие периоды, когда он фактически не исполнял должностные обязанности. Если срок испытания истек, а гражданский служащий продолжает замещать должность гражданской службы, то он считается выдержавшим испытание.

До истечения срока испытания гражданский служащий вправе расторгнуть служебный контракт по собственному желанию, предупредив об этом представителя нанимателя в письменной форме не позднее чем за три дня.

По окончании установленного срока испытания при отсутствии у гражданского служащего соответствующего замещаемой должности гражданской службы классного чина проводится квалификационный экзамен, по результатам которого гражданскому служащему присваивается классный чин.

При неудовлетворительном результате испытания представитель нанимателя имеет право:

- предоставить гражданскому служащему ранее замещаемую должность гражданской службы;
- до истечения срока испытания расторгнуть служебный контракт с гражданским служащим, предупредив его об этом в письменной форме не позднее чем за три дня с указанием причин, послуживших основанием для признания этого гражданского служащего не выдержавшим испытание.

Решение представителя нанимателя гражданский служащий вправе обжаловать в суд.

Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" прямо определяются случаи, когда испытание не устанавливается:

- для беременных женщин - гражданских служащих;
- для граждан, окончивших обучение в образовательных учреждениях профессионального образования и впервые поступающих на гражданскую службу в соответствии с договором на обучение с обязательством последующего прохождения гражданской службы;
- для граждан и гражданских служащих при замещении должностей гражданской службы категорий "руководители" и "помощники (советники)", которые замещаются на определенный срок полномочий;
- для государственных служащих, назначенных на должности гражданской службы в порядке перевода в связи с реорганизацией или ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы.

Испытание не устанавливается и в иных случаях, предусмотренных федеральными законами.

При поступлении на государственную службу с гражданином заключается служебный контракт. Служебный контракт - соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы. Служебный контракт вступает в силу со дня его подписания сторонами, если иное не установлено федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации или служебным контрактом.

В служебном контракте устанавливаются прежде всего права и обязанности сторон. Так, представитель нанимателя обязуется предоставить гражданину, поступающему на гражданскую службу, возможность прохождения гражданской службы, а также предоставить указанному гражданину или гражданскому служащему возможность замещения определенной должности гражданской службы, обеспечить им прохождение гражданской службы и замещение должности гражданской службы в соответствии с Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации", другими законами и иными нормативными правовыми актами о гражданской службе, своевременно и в полном объеме выплачивать гражданскому служащему денежное содержание и предоставить ему государственные социальные гарантии. Гражданин, поступающий на гражданскую службу, при заключении служебного контракта о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы и гражданский служащий при заключении служебного контракта о замещении должности гражданской службы обязуются исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом и соблюдать служебный распорядок государственного органа.

Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" определяются содержание и форма служебного контракта. В служебном контракте указываются фамилия, имя, отчество гражданина или гражданского служащего и наименование государственного органа (фамилия, имя, отчество представителя нанимателя). В служебный контракт также включаются вышеуказанные права и обязанности сторон.

Служебный контракт должен иметь ряд существенных условий. Согласно 0 существенными условиями служебного контракта являются:

- наименование замещаемой должности гражданской службы с указанием подразделения государственного органа;
- дата начала исполнения должностных обязанностей;
- права и обязанности гражданского служащего, должностной регламент;
- виды и условия медицинского страхования гражданского служащего и иные виды его страхования;
- права и обязанности представителя нанимателя;

- условия профессиональной служебной деятельности, компенсации и льготы, предусмотренные за профессиональную служебную деятельность в тяжелых, вредных и (или) опасных условиях;
- режим служебного времени и времени отдыха (в случае, если он для гражданского служащего отличается от служебного распорядка государственного органа);
- условия оплаты труда (размер должностного оклада гражданского служащего, надбавки и другие выплаты, в том числе связанные с результативностью его профессиональной служебной деятельности), установленные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами;
- виды и условия социального страхования, связанные с профессиональной служебной деятельностью.

В служебном контракте могут предусматриваться следующие условия:
- испытание при поступлении на гражданскую службу;
- неразглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, если должностным регламентом предусмотрено использование таких сведений;
- обязанность лица проходить гражданскую службу после окончания обучения в образовательном учреждении профессионального образования не менее установленного договором на обучение срока, если обучение осуществлялось за счет средств соответствующего бюджета;
- показатели результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и связанные с ними условия оплаты его труда;
- иные условия, не ухудшающие положения гражданского служащего по сравнению с положением, установленным настоящим Федеральным законом, другими законами и иными нормативными правовыми актами.

Условия служебного контракта могут быть изменены только по соглашению сторон и в письменной форме.

Служебный контракт не может ухудшать условия прохождения гражданской службы и ущемлять права гражданского служащего, установленные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В служебном контракте также предусматривается ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством Российской Федерации. Запрещается требовать от гражданского служащего исполнения должностных обязанностей, не установленных служебным контрактом и должностным регламентом.

Служебный контракт заключается в письменной форме в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами. Один экземпляр служебного контракта передается гражданскому служащему, другой хранится в его личном деле. Примерная форма служебного контракта устанавливается Президентом Российской Федерации.

Срок действия служебного контракта определяется условиями гражданской службы. Так, для замещения должности гражданской службы представитель нанимателя может заключать с гражданским служащим следующие виды контрактов:
- служебный контракт на неопределенный срок;
- срочный служебный контракт (как привило, на срок от одного года до пяти лет, если иной срок не установлен Федеральным законом).

Срочный служебный контракт заключается в случаях, когда отношения, связанные с гражданской службой, не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом категории замещаемой должности гражданской службы или условий прохождения гражданской службы. В случае заключения срочного служебного контракта в нем указываются срок его действия и обстоятельства (причины), послужившие основанием для заключения срочного служебного контракта в соответствии с Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и другими федеральными законами. Данный контракт заключается в следующих случаях:
- замещения отдельных должностей гражданской службы категории "руководители", а также должностей гражданской службы категории "помощники (советники)";
- замещения должности гражданской службы на период отсутствия гражданского служащего, за которым в соответствии с действующим законодательством сохраняется должность гражданской службы;
- замещения должности гражданской службы после окончания обучения гражданином, заключившим договор на обучение в образовательном учреждении профессионального образования с обязательством последующего прохождения гражданской службы;
- замещения должности гражданской службы в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации, иных представительствах Российской Федерации и представительствах государственных органов, находящихся за пределами территории Российской Федерации;
- замещения должности гражданской службы в государственном органе, образованном на определенный срок или для выполнения определенных задач и функций;
- замещения временной должности гражданской службы или должности гражданской службы на период временного отсутствия гражданского служащего по соглашению сторон служебного контракта;
- замещения должности гражданской службы, по которой установлен особый порядок оплаты труда, а также в ряде иных случаев, предусмотренных действующим законодательством.

С гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы на основании служебного контракта, заключенного на неопределенный срок, и достигшим возраста 60 лет, указанный служебный контракт перезаключается на срочный служебный контракт на срок от одного года до пяти лет. По достижении гражданским служащим предельного возраста пребывания на

гражданской службе и по окончании действия срочного служебного контракта по решению представителя нанимателя и с согласия гражданина с ним заключается срочный трудовой договор на замещение должности, не являющейся должностью гражданской службы, с учетом квалификации (профессионального уровня), результатов профессиональной служебной деятельности при прохождении гражданской службы, состояния здоровья и должности гражданской службы, которую замещал указанный гражданин.

Порядок заключения служебного контракта включает в себя следующее. Служебный контракт заключается на основе акта государственного органа о назначении на должность гражданской службы. Гражданин, поступающий на гражданскую службу, при заключении служебного контракта предъявляет представителю нанимателя:

- заявление с просьбой о поступлении на гражданскую службу и замещении должности гражданской службы;
- собственноручно заполненную и подписанную анкету установленной формы;
- паспорт;
- трудовую книжку, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;
- страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, за исключением случаев, когда служебная (трудовая) деятельность осуществляется впервые;
- свидетельство о постановке физического лица на учет в налоговом органе по месту жительства на территории Российской Федерации;
- документы воинского учета - для военнообязанных и лиц, подлежащих призыву на военную службу;
- документ об образовании;
- сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В отдельных случаях с учетом условий прохождения гражданской службы, установленных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, при заключении служебного контракта может предусматриваться необходимость предъявления иных документов.

При заключении служебного контракта представитель нанимателя обязан ознакомить гражданского служащего со служебным распорядком государственного органа, с иными нормативными актами, имеющими отношение к исполнению гражданским служащим должностных обязанностей. После назначения на должность гражданской службы гражданскому служащему вручается служебное удостоверение установленной формы.

Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" предусматривается возможность изменения существенных условий служебного контракта по инициативе представителя нанимателя в случае изменения существенных условий профессиональной служебной деятельности гражданского служащего без изменения должностных обязанностей.

Об изменении существенных условий служебного контракта гражданский служащий должен быть уведомлен представителем нанимателя в письменной форме не позднее чем за два месяца до их введения. Если гражданский служащий не согласен на замещение должности гражданской службы и прохождение гражданской службы в том же государственном органе или другом государственном органе в связи с изменением существенных условий служебного контракта, представитель нанимателя вправе освободить его от замещаемой должности гражданской службы и уволить с гражданской службы. В случае письменного отказа гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта служебный контракт прекращается.

Под прохождением гражданской службы понимается изменение служебно-правового положения гражданских служащих в связи с такими юридическими фактами, которые согласно действующему законодательству порождают, изменяют или прекращают служебные отношения. Прохождение гражданской службы включает в себя перевод и перемещение гражданского служащего, присвоение нового классного чина, аттестацию, квалификационный экзамен, увольнение с гражданской службы, а также другие обстоятельства (события), которыми в соответствии с Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации", другими законодательными и иными нормативными правовыми актами определяется служебно-правовое положение гражданских служащих.

Перевод гражданского служащего на иную должность гражданской службы в том же государственном органе либо перевод гражданского служащего на иную должность гражданской службы в другом государственном органе, либо перевод гражданского служащего в другую местность вместе с государственным органом допускается с письменного согласия гражданского служащего. Гражданскому служащему, который по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением не может исполнять должностные обязанности по замещаемой должности гражданской службы, предоставляется соответствующая его квалификации и не противопоказанная по состоянию здоровья иная должность гражданской службы. В случае отказа гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы либо отсутствия такой должности в том же государственном органе служебный контракт прекращается, гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы.

Не является переводом на иную должность гражданской службы и не требует согласия гражданского служащего перемещение его на иную должность гражданской службы без изменения должностных обязанностей, установленных служебным контрактом и должностным регламентом.

Необходимо отметить, что в случае служебной необходимости представитель нанимателя имеет право переводить гражданского служащего на срок до одного месяца на не обусловленную служебным контрактом должность гражданской службы в том же государственном органе с оплатой труда по

временно замещаемой должности гражданской службы, но не ниже установленного ранее размера оплаты труда. Такой перевод допускается для предотвращения катастрофы, производственной аварии или устранения последствий катастрофы, производственной аварии или стихийного бедствия, для предотвращения несчастных случаев, временной приостановки профессиональной служебной деятельности по причинам экономического, технологического, технического или организационного характера, уничтожения или порчи имущества, а также для замещения временно отсутствующего гражданского служащего. При этом гражданский служащий не может быть переведен на иную должность гражданской службы, противопоказанную ему по состоянию здоровья. Продолжительность перевода для замещения временно отсутствующего гражданского служащего не может превышать один месяц в течение календарного года. По соглашению сторон служебного контракта представитель нанимателя вправе назначить гражданского служащего на не обусловленную служебным контрактом должность гражданской службы, ранее замещаемую временно отсутствующим гражданским служащим, в том числе более высокой группы должностей, с установлением должностного оклада по временно замещаемой должности гражданской службы, но не ниже должностного оклада по ранее замещаемой должности гражданской службы, выплатой установленных по временно замещаемой должности гражданской службы надбавок и предоставлением государственных социальных гарантий.

Законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" также регулируются вопросы, связанные с гражданской службой, при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы.

При сокращении должностей гражданской службы государственно-служебные отношения с гражданским служащим, замещающим сокращаемую должность гражданской службы, продолжаются в случае:

- предоставления гражданскому служащему с учетом уровня его квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности возможности замещения иной должности гражданской службы в том же государственном органе либо в другом государственном органе;
- направления гражданского служащего на профессиональную переподготовку или повышение квалификации.

При реорганизации государственного органа или изменении его структуры государственно-служебные отношения с гражданскими служащими, замещающими должности гражданской службы в этом государственном органе, могут быть прекращены в случае сокращения должностей гражданской службы.

При ликвидации государственного органа государственно-служебные отношения с гражданским служащим могут быть продолжены в случае:

- предоставления гражданскому служащему с учетом уровня его квалификации, профессионального образования и стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности возможности замещения иной должности

гражданской службы в государственном органе, которому переданы функции ликвидированного государственного органа, либо в другом государственном органе;
- направления гражданского служащего на профессиональную переподготовку или повышение квалификации.

В случае отказа гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы, в том числе в другом государственном органе, либо от профессиональной переподготовки или повышения квалификации гражданский служащий освобождается от замещаемой должности гражданской службы и увольняется с гражданской службы.

При сокращении в государственном органе должностей гражданской службы представитель нанимателя за два месяца до сокращения сообщает об этом в письменной форме гражданским служащим. В течение указанного срока в государственном органе может проводиться внеочередная аттестация гражданских служащих. По результатам внеочередной аттестации гражданским служащим, имеющим преимущественное право на замещение должности гражданской службы, могут быть предоставлены для замещения иные должности гражданской службы, в том числе в другом государственном органе. Преимущественное право на замещение должности гражданской службы предоставляется гражданскому служащему, имеющему более высокие квалификацию, уровень профессионального образования, большую продолжительность стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности и более высокие результаты профессиональной служебной деятельности. Представитель нанимателя с письменного согласия гражданского служащего вправе расторгнуть с ним служебный контракт без предупреждения об освобождении от замещаемой должности гражданской службы за два месяца.

При увольнении с гражданской службы в связи с реорганизацией государственного органа или изменением его структуры, ликвидацией государственного органа либо сокращением должностей гражданской службы гражданскому служащему выплачивается компенсация в размере четырехмесячного денежного содержания. При этом выходное пособие не выплачивается.

В случаях, предусмотренных Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации", возможно отстранение от замещаемой должности гражданской службы. Так, представитель нанимателя обязан отстранить от замещаемой должности гражданской службы (не допускать к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего:
- появившегося на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;
- не прошедшего в установленном порядке обучение и проверку знаний и навыков в области охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда);

- привлеченного в качестве обвиняемого, в отношении которого судом вынесено постановление о временном отстранении от должности в соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации.

Представитель нанимателя вправе отстранить от замещаемой должности гражданской службы (не допускать к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего в период урегулирования конфликта интересов. При этом гражданскому служащему сохраняется денежное содержание на все время отстранения от замещаемой должности гражданской службы.

Кроме того, представитель нанимателя отстраняет от замещаемой должности гражданской службы (не допускает к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего на весь период до устранения обстоятельств, явившихся основанием для отстранения от замещаемой должности гражданской службы (недопущения к исполнению должностных обязанностей) по вине гражданского служащего.

В период отстранения от замещаемой должности гражданской службы (недопущения к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего денежное содержание ему не начисляется, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Элементами прохождения гражданской службы являются также аттестация гражданских служащих и квалификационный экзамен.

Аттестация гражданского служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы. Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации утверждается указом Президента Российской Федерации.

При проведении аттестации непосредственный руководитель гражданского служащего представляет мотивированный отзыв об исполнении гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период. К мотивированному отзыву прилагаются сведения о выполненных гражданским служащим за аттестационный период поручениях и подготовленных им проектах документов, содержащиеся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, а при необходимости - пояснительная записка гражданского служащего на отзыв непосредственного руководителя.

При этом следует отметить, что аттестации не подлежат гражданские служащие, замещающие должности гражданской службы категорий "руководители" и "помощники (советники)" в случае, если с указанными гражданскими служащими заключен срочный служебный контракт.

Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года. Ранее этого срока внеочередная аттестация гражданского служащего может проводиться после принятия в установленном порядке решения о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе или об изменении условий оплаты труда гражданских служащих. Внеочередная аттестация гражданского служащего также может проводиться по соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о

профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Гражданский служащий, находящийся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, проходит аттестацию не ранее чем через один год после выхода из отпуска.

При проведении аттестации учитываются соблюдение гражданским служащим ограничений, отсутствие нарушений запретов, выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных настоящим Федеральным законом. Для проведения аттестации гражданских служащих правовым актом государственного органа формируется аттестационная комиссия. В состав аттестационной комиссии включаются представитель нанимателя и уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, подлежащий аттестации, замещает должность гражданской службы), представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии. Состав аттестационной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения. На время аттестации гражданского служащего, являющегося членом аттестационной комиссии, его членство в этой комиссии приостанавливается. В случае неявки гражданского служащего на аттестацию без уважительных причин или отказа гражданского служащего от аттестации гражданский служащий привлекается к дисциплинарной ответственности, а аттестация переносится.

По результатам аттестации гражданского служащего аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений:

- соответствует замещаемой должности гражданской службы;
- соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;
- не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа, в котором должно содержаться одно из следующих решений:

- гражданский служащий подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

- направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;
- понижается в должности гражданской службы.

При отказе гражданского служащего от профессиональной переподготовки, повышения квалификации или перевода на другую должность гражданской службы представитель нанимателя вправе освободить гражданского служащего от замещаемой должности и уволить его с гражданской службы.

Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации.

Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" предусматривается в ряде случаев проведение для государственного служащего квалификационного экзамена. Квалификационный экзамен проводится по установленной форме в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального уровня) гражданского служащего конкурсной или аттестационной комиссией. Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена государственным гражданским служащим Российской Федерации и порядке оценки его знаний, навыков и умений (профессионального уровня) утверждается указом Президента Российской Федерации.

Квалификационный экзамен сдают гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий должности гражданской службы категорий "специалисты" и "обеспечивающие специалисты", а в случаях, определяемых Президентом Российской Федерации, - должности гражданской службы категории "руководители". Квалификационный экзамен проводится при решении вопроса о присвоении классного чина гражданской службы гражданскому служащему по замещаемой должности гражданской службы по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года. Ранее этого срока внеочередной квалификационный экзамен может проводиться по инициативе гражданского служащего не позднее чем через три месяца после дня подачи им письменного заявления о присвоении классного чина гражданской службы.

Гражданский служащий вправе обжаловать результаты квалификационного экзамена.

Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" также определяются общие основания прекращения (расторжения) служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы. Важно отметить, что эти основания являются едиными для увольнения, освобождения от замещаемой должности и прекращения (расторжения) служебного контракта. Такими основаниями являются:

- соглашение сторон служебного контракта;
- истечение срока действия срочного служебного контракта;
- расторжение служебного контракта по инициативе гражданского служащего;
- расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя;

- перевод гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида;
- отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы либо от профессиональной переподготовки или повышения квалификации в связи с сокращением должностей гражданской службы, а также при непредоставлении ему в этих случаях иной должности гражданской службы;
- отказ гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта;
- отказ гражданского служащего от перевода на иную должность гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением либо отсутствие такой должности в том же государственном органе;
- отказ гражданского служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом;
- обстоятельства, независящие от воли сторон служебного контракта;
- нарушение установленных Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" или другими федеральными законами обязательных правил заключения служебного контракта, если это нарушение исключает возможность замещения должности гражданской службы;
- выход гражданского служащего из гражданства Российской Федерации;
- несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и другими федеральными законами;
- нарушение запретов, связанных с гражданской службой, предусмотренных Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации";
- отказ гражданского служащего от замещения прежней должности гражданской службы при неудовлетворительном результате испытания.

Прекращение служебного контракта, освобождение от замещаемой должности гражданской службы и увольнение с гражданской службы оформляются правовым актом государственного органа.

Литература:

1 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

2 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

3 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

4 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

5 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

6 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

8 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Семинарское занятие (2 ч.)

Цель:

– закрепление, углубление знаний теоретического и нормативного материала.

Вопросы для обсуждения:

1 Понятие и сущность государственной службы.

2 Принципы государственной службы.

3 Административно-правовой статус государственного служащего.

4 Классификация государственных служащих.

Самостоятельная работа (2 ч.)

Задание:

Изучить закон «О государственной гражданской службе в РФ» и на основе его и других нормативных актов подготовить письменный конспект о правовом статусе государственного служащего о порядке приема и прекращения государственной службы.

Цель:

– развивать умения работать с текстом

– формировать умения использовать нормативные документы и литературу научного характера в ходе получения новых знаний;
– научить конспектировать текст.

Примерный план конспекта

1 Поступление на государственную службу.
2 Аттестация и квалификационные разряды государственных служащих.
3 Прекращение государственной службы.

Правила конспектирования:

1 Сделать в тетради для конспекта широкие поля.
2 Написать исходные данные источника, конспект которого будет составляться.
3 Прочитать весь текст.
4 Выделить информативные центры прочитанного.
5 Продумать главные положения, сформулировать их своими словами и записать.
6 Активно использовать поля конспекта (на них можно записывать незнакомые слова, собственные дополнения и выводы).
7 Объём конспекта не должен превышать одну треть исходного текста.

Критерии оценки

Оценка «5» (отлично) ставится студенту, если в его работе:

– уровень выполнения задания соответствует предъявленным требованиям;
– не более одного недочета;
– логичность и полнота изложения текстового материала, самостоятельность суждений.

Оценка «4» (хорошо) ставится студенту, если в его работе:

– уровень выполнения требований выше удовлетворительного;
– логичность в раскрытии задания;
– наличие незначительных неточностей в изложении материала.

Оценка «3» (удовлетворительно) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований, предъявленных к заданию, достаточно минимальный;
- отдельные нарушения логики в изложении материала;
- неполнота раскрытия вопроса.

Оценка «2» (неудовлетворительно) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований ниже удовлетворительного;
- допущены принципиальные ошибки;
- вопросы раскрыты поверхностно;
- небрежность в оформлении.

Литература:

1 «О государственной гражданской службе в РФ» ФЗ от 27.07.2004г. № 79-ФЗ ред. от 22.10.2013г. № 284-ФЗ// [Электронный ресурс] – Режим доступа// http://base.consultant.ru/
2 Федеральный закон от 27 мая 2003г. №58-ФЗ «О системе государственной службы РФ»// СЗ РФ. - 2003. - №22. - Ст.2063.
3 Федеральный закон от 28 марта 1998г. №53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»// СЗ РФ. - 1998. - №13. - Ст.1475.
4 Федеральный закон от 21 июля 1997г. №114-ФЗ «О службе в таможенных органах РФ»// СЗ РФ. - 1997. - №30. - Ст.3586.
5 Федеральный закон от 21 июля 1993г. №5485-1 «О государственной тайне»// СЗ РФ. - 1997. - №41. - Ст.8280.

Тема 2.4 Административно-правовой статус предприятий, учреждений, организаций

Теоретическое занятие (2 ч.)

План занятия

1 Предприятия и учреждения.
2 Основы административно-правового положения предприятий и учреждений.

3 Нормы права, устанавливающие административно-правовой статус предприятий и учреждений.

4 Создание и прекращение деятельности предприятий и учреждений.

5 Общественные и иные негосударственные объединения и их служащие.

6 Религиозные организации и их административно-правовой статус.

Основные понятия: предприятие, учреждение, акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью, закрытые акционерные общества, корпорация.

Понятия и виды организаций

Коллективные субъекты административного права представляют собой организации, т. е. объединения физических лиц. Часть таких организаций, а именно органы государственной власти, 5была уже подробно рассмотрена в § 2 главы 6. Их отличает особое положение в обществе, так как) ни обладают государственно-властными полномочиями и являются обязательными субъектами административно-правовых отношений. Кроме них существует многочисленная группа других организаций, не обладающих государственно-властными полномочиями, но также относящихся к субъектам административного права. Понятие «организация» имеет широкий смысл, и рассмотреть ее административно-правовой статус невозможно без использования норм других отраслей права, в том числе гражданского, трудового и финансового права.

Под организацией понимается объединение физических лиц любой численности, возглавляемое своими органами управления, имеющее обособленное имущество, созданное для производства материальных или духовных ценностей, а также реализации иных потребностей его членов. Орган управления организации — ее администрация. Функции администрации может выполнять единоличный руководитель (самостоятельно или через возглавляемый им управленческий аппарат) либо одновременно единоличный руководитель и коллективный исполнительный орган. Единоличными руководителями могут быть: директор, генеральный директор, начальник, ректор, заведующий, управляющий и др. Возглавляемый руководителем организации управленческий аппарат (администрация) в различных организациях носит название либо просто администрация, либо дирекция, генеральная дирекция, ректорат, управление и т. д. Коллективный исполнительный орган, как правило,— совет директоров, правление, дирекция.

Администрация—орган, на который возложены функции оперативного управления организацией. Администрация действует от имени организации,

представляет ее интересы, заключает договоры, распоряжается ее средствами, издает приказы и дает указания, обязательные для всех членов организации. В руках администрации находятся все распорядительные полномочия юридически властного характера, необходимые для непосредственного руководства процессами производственно-хозяйственной, социально-культурной и иной деятельности организации.

Администрация выполняет управленческие функции внутри самой организации, а также вступает во внешние административные правоотношения с органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и иными субъектами административного права в связи с осуществления своих функций. Осуществляя внутриорганизационные управленческие отношения, администрация является субъектом управления к подчиненным органам и работникам.

Внешним управлением, т. е. управлением другими организациями и их работниками, в отличие от органов исполнительной власти администрация организации не занимается, она не обладает необходимыми для этого государственно-властными полномочиями. Во внешних административно-правовых отношениях администрация сама — объект управления со стороны органов исполнительной власти, других государственных органов, органов местного самоуправления.

Принадлежащие организации права осуществляются как ее руководителем, так и по установленному распределению обязанностей другими должностными лицами. Руководитель организации персонально наделен определенными полномочиями по представительству, распоряжению имуществом и средствами организации. Он действует от имени организации, представляет ее интересы, заключает договоры, в том числе трудовые, выдает доверенности, открывает в банках расчетный и другие счета, пользуется правом распоряжения средствами, утверждает штаты, издает приказы и дает указания, обязательные для всех работников организации.

Организации создаются для выполнения определенных целей: производства материальных или духовных ценностей; реализации законных прав и интересов их членов. В этой связи по предназначению можно выделить такие виды организаций, как предприятия, учреждения, общественные объединения, религиозные объединения, иные организации (международные, иностранные и др.).

Предприятия и учреждения в зависимости от видов собственности подразделяются на государственные и негосударственные (муниципальные, частные). Государственные предприятия и учреждения могут быть федеральные, субъектов Федерации и местного уровня — районного, городского, поселкового и сельского значения. В этой связи нормы права,

устанавливающие административно-правовой статус предприятий и учреждений, могут быть подразделены на три основные группы: нормы, относящиеся к предприятиям и учреждениям всех видов собственности; нормы, адресуемые государственным предприятиям и учреждениям; нормы, адресуемые негосударственным предприятиям и учреждениям.

Особенности административно-правового статуса государственных организаций обусловливаются тем, что государство является их собственником. К ведению государственных органов относится: создание государственных организаций; определение предмета и целей их деятельности, а также дислокации; утверждение устава; назначение на должность и освобождение от должности руководителей; обеспечение их в установленных случаях государственными заказами; реорганизация и ликвидация этих организаций и др.

Нормы, определяющие административно-правовой статус государственных организаций, закрепляют принципиальные позиции в их взаимоотношениях с государственными органами, и прежде всего органами исполнительной власти. Эти нормы устанавливают: запрет на вмешательство государства и его органов в деятельность организаций; необходимость их государственной регистрации; порядок осуществления регистрации и основания для отказа в регистрации организаций; обязательность ведения бухгалтерской и статистической отчетности, предоставления государственным органам информации, необходимой для налогообложения и ведения общегосударственной системы сбора и обработки экономической информации. Должностные лица государственных организаций наделены определенными полномочиями государственно-властного характера, на них распространяется ряд положений административно-правового статуса должностных лиц государственных органов.

Предприятия как субъект административного права.

Предприятие — это разновидность организации, созданная собственником для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли. Предприятие является самостоятельным хозяйствующим субъектом. Для правильного понимания многообразия предприятий проведем их классификацию по различным основаниям.

По виду собственности:

а) государственные;

б) негосударственные (муниципальные, частные, общественные, смешанные, религиозные). По организационно-правовой форме:

а) полное товарищество;

б) товарищество на вере;

в) общество с ограниченной ответственностью;

г) общество с дополнительной ответственностью;

д) акционерное общество;

е) производственный кооператив;

ж) потребительский кооператив;

з) унитарные предприятия и др.

По отраслевой производственно-технологической специализации:

а) промышленные предприятия (заводы, фабрики, шахты, рудники, комбинаты и др.);

б) сельскохозяйственные предприятия (фермерские хозяйства, крестьянские хозяйства, сельскохозяйственные кооперативы и артели, рыболовецкие артели, предприятия переработки сельскохозяйственной продукции и др.);

в) строительные предприятия (строительные и строительно-монтажные объединения, например строительные управления; строительные предприятия, в том числе строительные комбинаты; строительные кооперативы; дорожно-строительные предприятия; мостостроительные поезда и др.);

г) транспортные предприятия (железные дороги, отделения железных дорог, станции, депо, товарные склады, ремонтные предприятия железнодорожного транспорта; пароходства, порты, ремонтные предприятия водного транспорта; объединения гражданской авиации, аэропорты, авиационные отряды, ремонтные и другие предприятия гражданской авиации; автотранспортные объединения, автопредприятия, автокомбинаты, авторемонтные предприятия; объединения и предприятия трубопроводного транспорта и др.);

д) предприятия связи (узлы связи, почтамты, почтовые отделения, телеграфы, телефонные узлы, автоматические телефонные станции, компании сотовой телефонной связи, пейджинговые компании и др.);

е) предприятия торговли (универмаги, гастрономы, универсамы, иные магазины, торговые базы и склады, овощные базы, хладокомбинаты и

др.); ж) предприятия общественного питания (столовые, кафе, рестораны, закусочные буфеты:1бары и др.);

з) жилищно-коммуналъные предприятия (жилищно-эксплуатационные конторы, дирекции по эксплуатации зданий, комендатуры, гостиницы, общежития, ремонтно-эксплуатационные предприятия, дорожно-ремонтные предприятия, котельные, теплоэнергоцентрали, энергосети и др.);

и) другие виды предприятий.

По общему правилу предприятия не входят в систему каких-либо отраслевых органов исполнительной власти в качестве их составных элементов. Исключения составляют предприятия отдельных отраслей, органично связанные между собой технологически в едином производственном процессе. Например, отдельные предприятия железнодорожного транспорта находятся в иерархическом подчинении органов системы Министерства путей сообщения РФ, осуществляющих по определенным вопросам оперативное руководство этими предприятиями.

Гражданский кодекс РФ разрешает коммерческим организациям по договору между собой создавать объединения в форме союзов или ассоциаций в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты их общих имущественных интересов. Входящие в объединения коммерческие организации сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица.

Предприятия независимо от видов собственности и организационно-правовых форм обязаны соблюдать законодательство об охране окружающей среды, земельное законодательство, правовой режим природопользования, правила безопасности на производстве, санитарно-гигиенические нормы и требования по защите здоровья работников предприятий, населения и потребителей продукции, антимонопольное законодательство и т.д. Уполномоченные государственные органы осуществляют контроль за соблюдением этого законодательства и при наличии соответствующих нарушений могут вмешиваться в деятельность организаций, применять необходимые меры административного принуждения.

Предприятие создается его собственником. Учредительным документом предприятия является устав или учредительный Договор. Предприятие считается созданным с момента его государственной регистрации в качестве юридического лица. Для осуществления отдельных видов деятельности предприятию необходимо получение специального разрешения государства— лицензии. Ликвидация предприятия производится: по решению его учредителей либо их органа; по истечении срока, на который оно было создано; по решению суда (в случае признания его банкротом, деятельности,

запрещенной законом, недействительной регистрации и др.). Контроль за созданием, реорганизацией и ликвидацией предприятий осуществляет специальный государственный орган— Министерство РФ по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства (МАП России).

Административно-правовой статус предприятия определяется не только нормами административного права, но и нормами гражданского, трудового, финансового, муниципального и других отраслей права. И с этих позиций, в частности, имеются существенные различия в административно-правовом статусе государственных и негосударственных предприятий.

Государственные предприятия являются собственностью государства, поэтому и влияние государства на их деятельность больше, чем на негосударственные предприятия. Так, соответствующие государственные органы выступают учредителями государственного предприятия, определяют предмет и цели его деятельности, утверждают устав, Выправляют госпредприятием, назначают на должность и освобождают от должности их руководителей, в установленных случаях доводят государственные заказы, реорганизуют и ликвидируют государственные предприятия. Некоторые виды деятельности разрешены только государственным предприятиям, например, производство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, изготовление и реализация наркотических веществ.

По смыслу Гражданского кодекса РФ государственное предприятие является унитарным, т.е. это коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ним имущество. Государство передает государственным предприятиям свою собственность: на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления. При этом государственные предприятия второго типа, так называемые федеральные казенные предприятия (фабрики, хозяйства), обладают меньшей степенью хозяйственной самостоятельности по сравнению с государственными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения. Казенные предприятия создаются только на базе федеральной собственности, и они находятся в ведении соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Федеральных казенных предприятий много в военно-промышленном комплексе.

Государственное предприятие, основанное, на праве хозяйственного ведения, самостоятельно планирует свою деятельность и перспективы развития; Основу планов составляют заключаемые предприятием хозяйственные договоры; в планах предусматривается решение текущих и перспективных задач. Преимущественной формой снабжения предприятия являются прямые связи. Развиваются формы посредничества через биржи, брокерские конторы и др. Предприятие реализует свою продукцию, работы и услуги по ценам и тарифам, устанавливаемым в основном самостоятельно или

на договорной основе. Предприятие несет полную ответственность за соблюдение кредитных договоров и расчетной дисциплины. Предприятие, не выполняющее своих обязательств по расчетам, может быть объявлено несостоятельным (банкротом).

Правовое положение казенных предприятий характеризуется меньшей степенью хозяйственной самостоятельности по сравнению с государственными предприятиями, основанными на праве хозяйственного ведения. Такое предприятие находится в ведении соответствующего федерального органа исполнительной власти, который осуществляет регулирование и координацию в данной сфере управления. Такой орган утверждает индивидуальный устав подведомственного казенного предприятия, назначает на должность его руководителя, принимает решение об осуществлении предприятием самостоятельной хозяйственной деятельности, определяя при этом конкретные виды товаров (работ, услуг), на производство и реализацию которых распространяется разрешение.

Административно-правовой статус негосударственных предприятий также имеет свои особенности. Такие предприятия действуют в пределах адмистративно-правового режима, характерного для всех предприятий независимо от их организационно-правовых форм. Роль государства по отношению к ним проявляется в установлении правовых норм и контроле за их соблюдением. Влияние государства на данные предприятия более ограниченно, чем на государственные. Его роль заключается в создании административно-правового режима, связанного с регистрацией, лицензированием, налогообложением» и контроле за соблюдением этого режима. В вопросы профиля предприятия, организации управления, персонального состава руководителей и во многие другие проблемы деятельности предприятия государство не вмешивается (за исключением особых случаев, установленных законодательством). По этим и многим другим вопросам решения принимаются учредителями или уполномоченными ими органами, предпринимателями.

Административно-правовой статус учреждений.

Учреждение — это разновидность организации, образованная собственником для создания социальных ценностей в основном непроизводственного характера, а также для осуществления управленческих, социально-культурных и административно-политических функций. К учреждениям, создающим социальные ценности непроизводственного характера, относятся учреждения образования, культуры, здравоохранения и др. Среди учреждений, осуществляющих управленческие функции, могут быть названы, например, аппараты законодательных, судебных органов, прокуратуры. В зависимости от вида выполняемой ими социально-культурной или административно-политической деятельности различаются учреждения:

а) здравоохранения — поликлиники, больницы, амбулаторные медицинские консультации и др.;

б) образования — школы, гимназии, лицеи, детские сады, курсы, колледжи, институты, университеты и др.;

в) культуры — дома и дворцы культуры (творчества), театры, кинотеатры, филармонии, мюзиклы, концертные залы, библиотеки, музеи, выставки и др.;

г) науки — научно-исследовательские институты, лабораторий, научные центры, экспериментальные и испытательные полигоны, опытные производства, научные станции и др.;

д) иностранных дел — посольства, консульства

Учреждение представляет вид некоммерческой организации, не являющейся собственником имущества. Учреждение обладает имуществом на праве оперативного управления. Различия между предприятиями и учреждениями заключаются в результатах их основной деятельности: первые производят материальные благами получают прибыль; вторые создают ценности в основном непроизводственного характера или осуществляют управленческие функции. В реальной действительности такое разделение достаточно условно, так как нередко деятельности предприятий сопутствует выполнение отдельных функций, характерных для учреждений, и, наоборот, учреждения часто выполняют работу, характерную для предприятий.

Эти обстоятельства делают похожими административно-правовые статусы предприятий и учреждений. Учредительный документ на создание учреждения — устав или положение. Учреждение подлежит государственной регистрации так же, как и предприятие, а на осуществление некоторых видов деятельности необходимо получение лицензии (например, на образовательную, медицинскую и др.).

Однако в отличие от предприятий некоторые учреждения должны проходить государственную аттестацию и аккредитацию. Например, образовательные учреждения аттестуются один раз в пять лет. Для того чтобы образовательное учреждение было вправе выдавать своим выпускникам документы государственного образца о соответствующем образовании, оно должно иметь от государства (в данном случае от Министерства; образования РФ) свидетельство о государственной аккредитации. Государственная аккредитация гарантирует качество образовательных услуг не ниже требований государственного стандарта.

Государственные учреждения более зависимы от государства, чем негосударственные. А в целом учреждения, в том числе и негосударственное,

имеют большую зависимость от государства, чем предприятия. Государство обеспечивает проведение единой политики во всех учреждениях, занимающихся в той или иной сфере, например в области образования, медицины, культуры и др.

Общественные объединения как субъекты административного права

В ст. 30 Конституции РФ провозглашено право каждого на объединение для защиты своих интересов. Конкретная реализация этого права осуществляется через деятельность общественных объединений граждан. В соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях» под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

В зависимости от целей и общности интересов общественные объединения бывают следующих видов: политические партии; профессиональные союзы; массовые движения; детские, молодежные, женские, ветеранские организации; организации инвалидов; научные, технические, спортивные и иные добровольные общества; творческие союзы; благотворительные организации; землячества и др. Их деятельность дополнительно регулируется специальными федеральными законами, например «О политических партиях», «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» «О некоммерческих организациях», «О товариществах собственников жилья» и др.

В зависимости от территориального масштаба деятельности указанные общественные объединения могут быть:

а) общероссийские, которые действуют и имеют подразделения на территории более половины субъектов РФ Общероссийские общественные объединения могут использовать в своих названиях наименования «Россия», «Российская Федерация» и образованные на их основе слова и словосочетания;

б) межрегиональные, которые действуют и имеют структурные подразделение на территории менее половины субъектов Российской Федерации;

в) региональные, которые действуют в пределах территории одного субъекта РФ;

г) местные, которые действуют в пределах территории органа местного самоуправления.

Несмотря на различные названия, территориальный масштаб деятельности, все общественные объединения обладают рядом общих черт:

а) они создаются на добровольной основе;

б) не являются коммерческими организациями, т. е. создаются не для извлечения прибыли;

в) не обладают государственно-властными полномочиями;

г) действуют от своего имени.

Согласно Федеральному закону «Об общественных объединениях» общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия.

Общественная организация является основанным на членстве общественным объединением, которое создается для совместной деятельности, защиты общих интересов и достижения целей объединяющихся граждан, например, ветеранские организации (Российский союз ветеранов Афганистана) и т. д.

Общественное движение — это массовое общественное объединение, состоящее из участников, не имеющее членства и преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, например Всероссийское общественно-политическое движение «Духовное наследие», движение «За гражданское достоинство» и др.

Общественный фонд — это вид некоммерческого фонда, который представляет не имеющее членства объединение, созданное в целях формирования имущества на основе добровольных взносов и других, не запрещенных законом поступлений и использования данного имущества на общественно полезные нужды, например «Горбачев-Фонд», и др.

Общественное учреждение — это не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, которые отвечают интересам участников и соответствуют уставным целям общественного объединения.

Органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, например, комитеты общественного самоуправления, студенческие советы и т. д.

Политическая партия — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством

формирования и выражения их политической воли в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также для представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Каждое общественное объединение обладает собственным правовым статусом. Рассмотрим подробнее основу их административно-правового статуса, их взаимоотношений с государственным органами. Эти отношения строятся на принципе взаимного невмешательства государства и общественных объединений в деятельность друг друга. Этот принцип, в частности, выражается в отсутствии необходимости предварительного разрешения органов государственной власти на создание общественного объединения. Так, например, политическая партия создается свободно, без разрешения органов государственной власти и должностных лиц. Для создания общественного объединения необходима добровольная инициатива не менее трех физических лиц, проект устава и решение учредительного собрания об образовании общественного объединения. При этом государственные органы не могут быть учредителями общественных объединений.

Общественное объединение вправе не регистрироваться в органах юстиции. Однако если общественное объединение желает приобрести права и обязанности юридического лица, то оно подлежит государственной регистрации. Государственную регистрацию осуществляют Министерство юстиции РФ и его территориальные подразделения. В этом случае данные об общественных объединениях включаются в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления, а общественному объединению выдается свидетельство о государственной регистрации. Не допускается отказ в государственной регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания. Полная правоспособность общественных объединений наступает со дня регистрации их в органах юстиции.

Общественные объединения обязаны соблюдать законодательство Российской Федерации, нормы и принципы международного права, ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества, допускать представителей регистрирующего органа на проводимые мероприятия, оказывая им содействие в ознакомлении с деятельностью объединения, и др.

Общественные объединения вправе:

а) свободно распространять информацию о своей деятельности;

б) участвовать в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления;

в) проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования;

г) учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;

д) представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и других общественных объединениях;

е) осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законом об общественных объединениях;

ж) выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;

з) участвовать в избирательных кампаниях (при наличии государственной регистрации и положения в его уставе об участии в выборах);

и) осуществлять предпринимательскую деятельность (доходы от нее не могут перераспределяться между участниками этих объединений и должны использоваться только для достижения уставных целей) и др.

Не вмешиваясь в законную деятельность общественных объединений, государство в лице своих органов осуществляет надзор и контроль за соблюдением ими законодательства. Это может быть общий надзор прокуратуры, а также надзор и контроль со стороны различных органов исполнительной власти (например, налоговый контроль, пожарный надзор, санитарно-эпидемиологический надзор, экологический контроль и т. д.). За нарушение законодательства в специально предусмотренных законом случаях деятельность общественных объединений может быть приостановлена или запрещена.

Общественные объединения имеют право обращаться в административном или судебном порядке за защитой своих прав. Государство гарантирует защиту прав общественных объединений, а в отдельных случаях осуществляет их государственную поддержку (в том числе государственное финансирование).

Среди общественных объединений особым административно-правовым статусом обладают профессиональные союзы. Профессиональный союз — это добровольное общественное объединение граждан, связанных общими производственными, профессиональными интересами по роду их деятельности, которое создается в целях представительства и защиты их социально-трудовых прав и интересов.

Религиозные объединения как субъекты административного права

Согласно ст. 28 Конституции РФ «каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать

индивидуально, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними». Конкретная реализация этого права осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О свободе совести и о религиозных объединениях».

Религиозным объединением признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры (вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей).

Правовой статус религиозных объединений имеет свои особенности. Согласно ст. 14 Конституции РФ «религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом» и никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Поэтому религиозные объединения, будучи похожими, на общественные, таковыми не являются по своим целям. Однако это не исключает религиозные объединения из субъектов административного права.

Религиозные объединения могут создаваться в виде религиозных групп и религиозных организаций.

Религиозной группой признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры, осуществляющее деятельность без государственной регистрации и приобретения правоспособности юридического лица. Помещения и необходимое для деятельности религиозной труппы имущество предоставляются в пользование группы ее участниками. Граждане, образовавшие религиозную группу с намерением в дальнейшем преобразовать ее в религиозную организацию, уведомляют о ее создании и начале деятельности органы местного самоуправления. Религиозные группы имеют право совершать богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также осуществлять обучение религии и религиозное воспитание своих последователей.

Религиозной организацией признается добровольное объединение граждан, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и зарегистрированное в качестве юридического лица. Государственная регистрация религиозных организаций осуществляется органами юстиции. Религиозной организации может быть отказано в государственной регистрации в ряде случаев, в том числе, когда ее цели и деятельность противоречат законодательству или она не признана в качестве религиозной.

Религиозные организации в зависимости от территориальной сферы своей деятельности подразделяются на местные и централизованные. Религиозной местной организацией признается религиозная организация, состоящая не менее чем из 10 участников, достигших возраста 18 лет и постоянно проживающих в одной местности либо в одном городском или сельском поселении. Централизованной религиозной организацией признается

религиозная организация, состоящая в соответствии со своим уставом не менее чем из трех религиозных местных организаций.

Религиозная организация действует на основании устава, который утверждается ее учредителями или централизованной религиозной организацией и должен отвечать требованиям гражданского законодательства. Государство не вмешивается в законную деятельность религиозной организации. В то же время государство оказывает содействие и поддержку благотворительной деятельности религиозных организаций, а также реализации ими общественно значимых культурно-просветительных программ и мероприятий. Охраняя законную деятельность религиозных объединений, государство в то же время осуществляет надзор и контроль за соблюдением ими соответствующего законодательства и устава. Их члены признаются субъектами нарушений законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях, что влечет за собой уголовную и административную ответственность.

Религиозные организаций могут быть также ликвидированы по решению их учредителей или суда. Основаниями для ликвидации являются: нарушение общественной безопасности и общественного порядка, подрыв безопасности государства; действия, направленные на насильственное изменение основ конституционного строя; создание вооруженных формирований; пропаганда войны, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни, посягательство на личность, права и свободы граждан; принуждение к разрушению семьи; склонение к самоубийству; побуждение граждан к отказу от исполнения гражданских обязанностей, к совершению иных, противоправных действий и др.

Литература:

1 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

2 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

3 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

4 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

5 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

6 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

8 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Раздел 3 Административно - правовые формы и методы управления исполнительной власти

Студент должен знать:

- Что является правовым актом управления;
- Понятие и виды административно-правовых форм и методов;
- Классификацию правовых актов управления и предъявляемые к ним требования.

Студент должен уметь:

- Ориентироваться в правовых актах управления;
- Применять административно-правовые методы в игровых ситуациях деловых игр.

Тема 3.1 Административно-правовые формы реализации исполнительной власти

Теоретическое занятие (4 ч.)

План занятия:

1 Понятие и виды административно-правовых форм государственного управления.

2 Административно-правовые акты управления.

Основные понятия: административно-правовая форма, правотворческая деятельность, правоприменительная деятельность, административно-правовой акт.

Понятие административно-правовых форм осуществления исполнительной власти и их виды

Осуществление исполнительной власти (государственного управления) реализуется в конкретных формах исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Категория "форма государственного управления" связана с реализацией компетенции органа исполнительной власти, поскольку именно управленческие действия позволяют осуществить внешнее выражение компетенции (т.е. обязанностей и полномочий) субъекта государственного управления.

Формы государственно-управленческой деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц определяются правом, закрепляются в законах и иных нормативных правовых актах, определяющих деятельность указанных органов. Следовательно, в государственном управлении государственные органы и должностные лица должны использовать только те формы деятельности, которые установлены нормами административного права. Несоблюдение норм права влечет за собой недействительность действий органа исполнительной власти или должностного лица.

Необходимо отметить и то, что административно-правовые формы государственного управления всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия, связанные с возникновением, изменением или прекращением административно-правовых отношений (например, составление протокола об административном правонарушении, издание приказа о присвоении классного чина и т.п.).

Таким образом, под административно-правовой формой государственного управления понимается определенное правом внешне выраженное действие органа исполнительной власти или его должностного лица, осуществленное в рамках его компетенции и вызывающее юридические последствия. Вид конкретной формы государственного управления определяется задачами, стоящими перед органом исполнительной власти или должностным лицом, а также реализуемыми ими функциями.

Виды административно-правовых форм государственного управления в административном праве классифицируются по содержанию и способу выражения.

По содержанию административно-правовые формы государственного управления можно разделить на правотворческую и правоприменительную.
Правотворческая форма государственного управления заключается в издании субъектами государственного управления подзаконных нормативных правовых актов управления, регулирующих общественные отношения в сфере их государственно-управленческой деятельности. Нормативные правовые акты управления федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение Конституции, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в

своей правотворческой деятельности руководствуются также законодательством соответствующих субъектов Российской Федерации.

Правоприменительная форма государственного управления в свою очередь подразделяется на издание индивидуальных правовых актов управления (актов применения норм права), а также совершение действий юридического характера.

Издание индивидуальных правовых актов управления осуществляется субъектом государственного управления тогда, когда по обстоятельствам дела этот субъект в соответствии с правовыми нормами должен принять решение в виде индивидуального правового акта.

Совершение действий юридического характера осуществляется в тех случаях, когда правовые нормы не требуют от субъекта государственного управления принятия правового акта и он совершает предусмотренные в этих случаях юридически значимые действия (например, составление протокола, выдача разрешения и др.).

По своему содержанию формы государственного управления подразделяются на регулятивные и правоохранительные.

Регулятивная форма используется в процессе государственного управления в различных сферах государственной деятельности (экономической, социально-культурной, оборонной, внешнеполитической и др.).

Правоохранительная форма используется при применении мер принуждения к лицам, нарушающим нормы административного права, при осуществлении защиты субъективных прав граждан и организаций, а также разрешении споров, возникающих в сфере управления.

По способу выражения правовые формы государственного управления подразделяются на письменные и устные.

Основной формой государственного управления является письменная форма. Эта форма используется при решении управленческих вопросов, требующих письменного оформления действий субъекта государственного управления, что порождает юридические последствия. Содержание данной формы государственного управления состоит в подготовке и принятии соответствующими органами исполнительной власти правовых актов управления (нормативных и индивидуальных), а также оформлении документов управленческого характера (протоколов, актов, справок и др.).

Устная форма государственного управления применяется в предусмотренных правовыми нормами случаях при решении вопросов оперативного характера и состоит в отдании устных приказов, распоряжений и команд, которые также влекут юридические последствия.

От правовых форм государственного управления необходимо отличать действия организационного характера и материально-технические операции, которые также используются в процессе государственного управления.

Действия организационного характера выражаются в организации делопроизводства, методической работе, составлении отчетов, проведении совещаний, обучении персонала, внедрении научной организации труда и

другой организационной работе в органе исполнительной власти. Эти действия направлены на повышение культуры и эффективности управленческой деятельности и не связаны с возникновением, изменением или прекращением административно-правовых отношений.

Материально-технические операции призваны обеспечить работу органов исполнительной власти. К этим операциям относятся организация материального и финансового обеспечения государственного органа, организация работы экспедиции, транспорта, внедрение оргтехники и ряд других мер.

Правовые акты управления: понятие и виды

Издание правовых актов управления является одной из основных административно-правовых форм государственного управления.

Правовые акты управления имеют следующие характерные черты: подзаконность, правовой характер, авторитарность, императивность.

Подзаконность акта управления означает, что издаваемый акт не должен противоречить требованиям действующего законодательства и издается в пределах компетенции данного органа управления. Подзаконность акта управления в широком смысле понимается и как соответствие актов не только закону, но и актам Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и других органов исполнительной власти.

Правовой характер актов управления означает, что он может вызывать определенные юридические последствия. Эти последствия могут выражаться в установлении соответствующих правил поведения (норм) общего характера или затрагивать административно-правовые отношения, связанные с конкретными лицами.

Императивность акта управления означает обязательность его исполнения лицами и органами, на которые он распространяется, независимо от того, являются ли эти лица подчиненными органа, издавшего акт, или таковыми не являются.

Авторитарность акта управления связана с государственно-властными полномочиями субъектов государственного управления и выражается в обязательности его исполнения, независимо от согласия исполнителей.

Таким образом, правовой акт управления можно определить как основанное на законодательстве одностороннее юридически властное решение субъекта государственного управления, изданное в пределах его компетенции, регулирующее общественные отношения в сфере государственного управления либо направленное на возникновение, изменение или прекращение конкретных административно-правовых отношений.

Правовые акты управления следует отличать от служебных документов, которые не имеют правового характера (протоколов, актов, справок, докладов, рапортов и др.). Служебные документы не устанавливают и не изменяют конкретные правовые отношения. Однако служебные документы могут выступать основанием для издания правовых актов управления.

Правовые акты управления издаются, как правило, в письменной форме. Однако в отдельных случаях допускается и их устная форма, например, в военном управлении в случае отдания устных приказов и в ряде других случаев, определенных законодательством.

Правовые акты управления можно классифицировать по следующим критериям.

По юридическому содержанию правовые акты управления подразделяются на нормативные и индивидуальные.

Нормативными являются те акты управления, которые содержат в себе нормы права, регулируют общественные отношения в сфере государственного управления, рассчитаны на длительный срок действия и не имеют конкретного персонифицированного характера. В нормативных правовых актах управления находит свое выражение административное правотворчество. В них конкретизируются нормы законов и других актов высшей юридической силы и определяются типовые правила поведения в сфере государственного управления. Этими актами закрепляется правовой статус органов исполнительной власти, определяется порядок совершения определенных действий и процедур государственно-управленческого характера, устанавливаются необходимые ограничения и запреты, а также регулируются другие вопросы в государственно-управленческой сфере. Нормативные правовые акты управления являются одним из важнейших источников административного права.

Индивидуальные акты управления не содержат в себе норм права. Они разрешают конкретные вопросы управления на основе законов и иных нормативных правовых актов, т.е. являются актами применения норм права к конкретным случаям. Эти акты вызывают юридические последствия в виде возникновения, изменения или прекращения конкретных административно-правовых отношений (например, Указ Президента Российской Федерации о присвоении воинского звания высшего офицера).

По органам, их издающим, правовые акты управления подразделяются на:

- указы и распоряжения Президента Российской Федерации по вопросам, касающимся государственного управления;
- постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;
- постановления, приказы, распоряжения, положения, правила, инструкции, наставления федеральных органов исполнительной власти;
- постановления, приказы, распоряжения, положения, правила, инструкции, наставления органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

По территории действия правовые акты управления подразделяются на акты, действующие на всей территории Российской Федерации, территории субъекта Российской Федерации, межтерриториальные, охватывающие несколько субъектов Российской Федерации административно-территориальной единицы.

По характеру компетенции органов, их издающих, правовые акты управления делятся на акты общего, отраслевого и межотраслевого управления.

Акты общего управления издаются субъектами государственного управления общей компетенции - Правительством Российской Федерации, правительствами (администрациями) субъектов Российской Федерации.

Акты отраслевого управления регулируют общественные отношения и решают управленческие вопросы в определенной отрасли управления. Такие акты издаются субъектами государственного управления отраслевой компетенции (в частности министерствами) и обязательны для подчиненных им органов, организаций и должностных лиц, а также граждан, вступающих в общественные отношения в данной сфере государственного управления.

Акты межотраслевого управления издаются субъектами государственного управления межотраслевой компетенции (например, федеральными службами), которые решают вопросы, носящие межотраслевой характер. Эти акты обязательны для исполнения всеми органами исполнительной власти, организациями, должностными лицами, независимо от ведомственной подчиненности, а также гражданами.

К правовым актам управления предъявляются следующие требования.

1. Правовой акт управления должен быть издан в соответствии с законодательством полномочным органом в пределах его компетенции. Так, правовые акты Правительства Российской Федерации издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации.

Правовые акты федеральных органов исполнительной власти издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

Структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты. Нормативный правовой акт может быть издан совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими.

2. Правовой акт должен издаваться в определенном порядке. По рядок издания актов управления определяется законодательными и иными нормативными актами, определяющими статус органов исполнительной власти. Так, Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации.

Акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющим нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства Российской Федерации. Порядок издания актов Правительства Российской Федерации устанавливается Правительством Российской Федерации.

Нормативные правовые акты органов исполнительной власти издаются в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций, положений.

Издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается. Проект нормативного правового акта подлежит согласованию с заинтересованными министерствами и ведомствами, если такое согласование является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также если в нормативном правовом акте содержатся положения, нормы и поручения, касающиеся других министерств и ведомств. Согласование нормативного правового акта оформляется визами. Виза включает в себя наименование должности руководителя министерства (ведомства) или его заместителя и личную подпись визирующего, расшифровку подписи и дату. Визы проставляются в нижней части оборотной стороны последнего листа подлинника нормативного правового акта.

Подготовка проекта нормативного правового акта возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. При этом определяются круг должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости - организации, привлекаемые к этой работе.

В подготовке проекта нормативного правового акта участвует юридическая служба федерального органа исполнительной власти. Срок подготовки проекта и издания нормативного правового акта во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, как правило, не должен превышать одного месяца, если не установлен другой срок. Для подготовки проектов наиболее важных и сложных нормативных правовых актов, а также актов, издаваемых совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти, могут создаваться рабочие группы.

В процессе работы над проектом нормативного правового акта должны быть изучены относящиеся к теме проекта законодательство Российской Федерации, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, практика применения соответствующих нормативных правовых актов, научная литература и материалы периодической печати по рассматриваемому вопросу, а также данные социологических и иных исследований, если таковые проводились.

3. Правовой акт управления издается по установленной форме и подписывается соответствующим должностным лицом. Форма акта (структура, реквизиты, язык) должна соответствовать принятым требованиям.

Так, структура нормативного правового акта должна обеспечивать логическое развитие темы правового регулирования. Если требуется разъяснение целей и мотивов принятия нормативного правового акта, то в проекте дается вступительная часть - преамбула. Положения нормативного характера в преамбулу не включаются. Нормативные предписания оформляются в виде пунктов, которые нумеруются арабскими цифрами с

точкой и заголовков не имеют. Пункты могут подразделяться на подпункты, которые могут иметь буквенную или цифровую нумерацию. Значительные по объему нормативные правовые акты могут делиться на главы, которые нумеруются римскими цифрами и имеют заголовки.

При необходимости для полноты изложения вопроса в нормативных правовых актах могут воспроизводиться отдельные положения законодательных актов Российской Федерации, которые должны иметь ссылки на эти акты и на официальный источник их опубликования. Если в нормативном правовом акте приводятся таблицы, графики, карты, схемы, то они, как правило, должны оформляться в виде приложений, а соответствующие пункты акта должны иметь ссылки на эти приложения.

Одновременно с разработкой проекта нормативного правового акта должны быть подготовлены предложения об изменении и дополнении или признании утратившими силу соответствующих ранее изданных актов или их частей. Нормативные правовые акты, изданные совместно или по согласованию с другими федеральными органами исполнительной власти, изменяются, дополняются или признаются утратившими силу по согласованию с этими федеральными органами исполнительной власти. Положения об изменении, дополнении или признании утратившими силу ранее изданных актов или их частей включаются в текст нормативного правового акта.

Если при подготовке нормативного правового акта выявились необходимость внесения существенных изменений и дополнений в ранее изданные нормативные правовые акты или наличие по одному и тому же вопросу нескольких актов, то в целях их упорядочения разрабатывается новый единый акт. В проект такого акта включаются новые, а также содержащиеся в ранее изданных актах нормативные предписания, которые сохраняют свою силу.

Подготовленный проект нормативного правового акта до его подписания (утверждения) должен быть проверен на соответствие законодательству Российской Федерации, а также правилам русского языка и завизирован руководителем юридической службы федерального органа исполнительной власти.

Нормативные правовые акты подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности. Подписанный (утвержденный) нормативный правовой акт должен иметь следующие реквизиты:

- наименование органа (органов), издавшего акт;
- наименование вида акта и его название;
- дата подписания (утверждения) акта и его номер;
- наименование должности и фамилия лица, подписавшего акт.

4. Нормативные правовые акты управления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие

государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат государственной регистрации.

Государственная регистрация нормативных правовых актов осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативного правового акта включает в себя:

- юридическую экспертизу соответствия этого акта законодательству Российской Федерации;
- принятие решения о необходимости государственной регистрации данного акта;
- присвоение регистрационного номера;
- занесение в Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Государственная регистрация нормативных правовых актов производится Министерством юстиции Российской Федерации в срок до 15 дней со дня получения акта. В случае необходимости срок регистрации может быть продлен Министерством юстиции Российской Федерации, но не более чем на 10 дней, а в исключительных случаях - до одного месяца.

В течение суток после государственной регистрации подлинник нормативного правового акта с присвоенным ему регистрационным номером направляется Министерством юстиции Российской Федерации в федеральный орган исполнительной власти, представивший акт на государственную регистрацию.

В регистрации нормативного правового акта может быть отказано, если при проведении юридической экспертизы будет установлено несоответствие этого акта законодательству Российской Федерации. Нормативные правовые акты, в государственной регистрации которых отказано, возвращаются Министерством юстиции Российской Федерации издавшему их органу с указанием причин отказа.

В течение 10 дней со дня получения отказа в государственной регистрации руководитель федерального органа исполнительной власти или лицо, исполняющее его обязанности, издает соответствующий документ об отмене нормативного правового акта, в регистрации которого отказано, и направляет его копию в Министерство юстиции Российской Федерации.

Нормативный правовой акт может быть возвращен Министерством юстиции Российской Федерации федеральному органу исполнительной власти без регистрации по просьбе федерального органа исполнительной власти, представившего этот акт на государственную регистрацию, а также если нарушен установленный порядок представления акта на государственную регистрацию. В случае возвращения нормативного правового акта без государственной регистрации при нарушении установленного порядка представления на государственную регистрацию нарушения должны быть устранены, а акт - повторно представлен на государственную регистрацию в

течение месяца либо в Министерство юстиции Российской Федерации должна быть направлена копия документа об отмене нормативного правового акта.

5. Определенные требования установлены и к порядку опубликования нормативных правовых актов управления. Так, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера. Акты Президента Российской Федерации подлежат официальному опубликованию в течение десяти дней после дня их подписания. Постановления Правительства Российской Федерации, за исключением постановлений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, подлежат официальному опубликованию не позднее 15 дней со дня их принятия.

Официальным опубликованием актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации считается публикация их текстов в "Российской газете" или в Собрании законодательства Российской Федерации. Официальными являются также тексты актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации "Система". Акты Президента Российской Федерации и акты Правительства Российской Федерации могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, разосланы государственным органам, органам местного самоуправления, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи.

Акты Президента Российской Федерации, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования. Иные акты Президента Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания. Акты Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их официального опубликования. Иные акты Правительства Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

В актах Президента Российской Федерации и актах Правительства Российской Федерации может быть установлен другой порядок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина,

устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в "Российской газете" в течение десяти дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства "Юридическая литература" Администрации Президента Российской Федерации.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера и не подлежащие в связи с этим официальному опубликованию, прошедшие государственную регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, вступают в силу со дня государственной регистрации и присвоения номера, если самими актами не установлен более поздний срок их вступления в силу.

Административные договоры

К числу административно-правовых форм государственного управления относятся и административно-правовые договоры. В теории административного права выделяются следующие признаки административного договора.

- Заключение административного договора влечет возникновение правоотношений между его субъектами на основе добровольного согласия, чем административный договор отличается от актов управления.
- Административный договор заключается на основе норм административного права, которые регламентируют порядок его заключения и прекращения

(расторжения). Так, согласно ст. 13 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" Правительство Российской Федерации по соглашению (договору) с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному конституционному закону и федеральным законам.

- Содержание административно-правового договора составляют управленческие отношения. Целью указанного договора, в отличие, например, от гражданско-правового договора, является урегулирование отношений, складывающихся в сфере государственного управления, отношений управленческого характера. Так, в частности, ст. 28 Устава Московской области от 11 декабря 1996 г. N 55/96-ОЗ предусмотрено, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти Московской области могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.
- Одной из сторон административного договора выступает орган исполнительной власти, являющийся субъектом государственного управления. Без его участия данный договор не может быть заключен.

Таким образом, административный договор - это основанное на нормах административного права соглашение, одним из обязательных участников которого является субъект государственного управления, заключаемое с целью урегулирования отношений управленческого характера.

Основным критерием классификации административных договоров является предмет договора, по которому выделяются:

- договоры компетенции;
- договоры о сотрудничестве;
- договоры о поступлении граждан на государственную службу.

К договорам о компетенции относятся договоры между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о разграничении компетенции, а также о делегировании полномочий.

Договоры о сотрудничестве определяют различные сферы управленческой деятельности, в частности, обмен информацией, проведение совместных мероприятий и ряд других.

Договоры о поступлении граждан на государственную службу определяют в соответствии с законодательством условия поступления и прохождения различных видов государственной службы. Например, порядок поступления граждан на военную службу по контракту определяется разделом V "Поступление граждан на военную службу по контракту" Федерального закона "О воинской обязанности и военной службе" и разделом II "Порядок заключения контракта и прекращения его действия" Положения о порядке прохождения военной службы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. N 1237 "Вопросы прохождения военной

службы", а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Литература:

1 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

2 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

3 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

4 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

5 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

6 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

8 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Самостоятельная работа (2 ч.)

Задание:

Составить схему классификации правовых актов управления.

Цель:

- развить умения работы с текстом;
- научится самостоятельно выделять основные положения.

Литература:

1 Деменкова Н.Г. Административное право в схемах и таблицах. – М.: Проспект, 2013. – 112с.

Тема 3.2 Административно-правовые методы реализации исполнительной власти

Теоретическое занятие (3 ч.)

План занятия

1 Понятие и сущность методов государственного управления.

2 Классификация методов государственного управления.

3 Административное принуждение.

4 Понятие административного принуждения и его отличие от других видов государственного принуждения.

Основные понятия: метод управления, убеждение, принуждение.

Понятие административно-правовых методов

Наряду с административно-правовыми формами в процессе практической реализации исполнительной власти важная роль отводится административно-правовым методам государственного управления.

В общепринятом понимании метод означает способ, прием практического осуществления чего-либо. Применительно к государственному управлению под ним понимается способ, прием, средство практической реализации задач и функций исполнительной власти в деятельности исполнительных органов (должностных лиц) на основе закрепленной за ними компетенции, в установленных границах и в соответствующей форме.

В подобном виде метод позволяет получить необходимое представление о том, как функционирует механизм исполнительной власти, как практически осуществляются управленческие функции, с помощью использования каких средств. Данная категория имеет в силу этого прямое отношение к характеристике сущности процесса реализации исполнительной власти, являясь одним из ее непременных элементов. Она служит также целям придания управлению динамики.

В теории административного права при характеристике методов государственного управления отмечается следующее.

Методы государственного управления органически связаны с целевым назначением этого вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти. Осуществление исполнительной власти (государственное управление) реализуется органами исполнительной власти и их должностными лицами посредством определенных административным правом конкретных методов исполнительно-распорядительной деятельности (административно-правовых методов государственного управления).

Административно-правовые методы государственного управления находятся в единстве с формами государственного управления. Форма государственного управления обуславливает и выбор метода государственного управления, связанного задачами управления. Метод государственного управления всегда имеет своим адресатом соответствующий объект (индивидуальный либо коллективный). В методах управления в соответствующем объеме находит свое выражение государственный (публичный) интерес, управляющая воля государства.

Также следует отметить, что метод управления всегда непосредственно выражает принадлежащие государству и его исполнительному аппарату полномочия юридически властного характера. Для методов управления характерна правовая форма их непосредственного практического выражения. Свое наиболее ощутимое проявление они получают в правовых актах управления.

Выбор конкретных методов государственного управления находится в прямой зависимости не только от особенностей организационно-правового статуса субъектов исполнительной власти, но прежде всего - от особенностей объекта управления (например, от формы собственности, от его индивидуального или коллективного характера и т.п.).

Таким образом, под методами государственного управления понимаются определенные правом конкретные приемы и способы деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществленные в рамках их компетенции и вызывающие юридические последствия. Выбор конкретных методов государственного управления определяется задачами, стоящими перед органом исполнительной власти или должностным лицом, а также их компетенцией.

Административно-правовые методы государственного управления обладают следующими основными признаками:

- они используются в процессе исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц в целях решения задач государственного управления;
- они определены правом и закреплены в законодательных и иных нормативных актах, определяющих статус субъектов государственного управления. Этим административно-правовые методы государственного управления отличаются от экономических, социально-психологических и других методов, используемых в других сферах управленческой деятельности;
- они выражаются в конкретных мерах воздействия субъектов государственного управления на сознание и поведение людей в целях укрепления законности и правопорядка в управляемой сфере.

Виды административно-правовых методов

В теории административного права административно-правовые методы государственного управления классифицируются по различным основаниям. Правильное понимание взаимосвязи методов государственного управления и их

классификация важны для обеспечения эффективности государственного управления.

Проблема методов управления диалектична. Это означает недопустимость антагонистического противопоставления между методами прямого (административного) и косвенного (экономического) воздействия. И для этого имеются соответствующие причины.

Во-первых, поскольку управленческая деятельность по своей природе административная ("административное" суть "управленческое"), постольку любые методы, используемые в процессе ее практического осуществления, не могут не быть административными, т.е. облекаемыми в административно-правовую форму.

Во-вторых, средства прямого (административного) и косвенного (экономического) назначения используются с единой конечной целью - реализация управленческого воздействия субъекта управления на поведение объекта управления.

В-третьих, эти средства практически используются одними и теми же, а не различными субъектами исполнительной власти.

В-четвертых, они используются в отношении одних и тех же объектов управления; не существует таких объектов, которые нуждаются исключительно в косвенном управляющем воздействии.

В-пятых, прямые и косвенные средства используются в практической деятельности соответствующих исполнительных органов (должностных лиц) в рамках единого варианта, а именно - как одностороннее и властное волеизъявление субъекта управления. Например, поощрительные или стимулирующие меры (премии, материальные льготы, налоги и т.п.) оформляются в виде соответствующих управленческих решений (приказ о премировании, решение о предоставлении кредитных или налоговых льгот и т.п.).

В-шестых, для реализации прямого и косвенного управляющего воздействия требуется, как правило, единая правовая форма.

Методы управления в обобщенном виде могут быть представлены только как административно-правовые. Без правовой регламентации и юридической формы невозможно осуществить эффективное, рациональное управление.

В сфере государственного управления действуют два универсальных метода - убеждение и принуждение. Эти методы являются универсальными способами воздействия на волю и поведение людей в любой сфере деятельности, в том числе и в государственном управлении. Это два взаимосвязанных, взаимодополняющих "полюса" единого целого, т.е. механизма обеспечения должного поведения и правопорядка.

С помощью методов убеждения стимулируется должное поведение участников управленческих отношений. К этим методам относятся такие определенные административным правом приемы и способы государственного управления, как разъяснения, рекомендации, применение поощрений и др.

К методам принуждения относится привлечение лиц к административной ответственности, а также ряд иных мер административного принуждения.

Принуждение традиционно рассматривается в качестве вспомогательного метода воздействия, используемого в силу нерезультативности убеждения. В случае нарушения требований административно-правовых норм оно выражается в применении дисциплинарной или административной ответственности. При необходимости в обеспечении общественной безопасности действует особый комплекс принудительных мер, в совокупности с юридической ответственностью обозначаемых как административное принуждение.

Специальный подход к проблематике видовой классификации административно-правовых методов исходит прежде всего из содержания управляющего воздействия. Из множества классификационных вариантов, как правило, наиболее распространенным является выделение двух групп методов, а именно - административных и экономических.

Административные методы обычно квалифицируются в качестве способов или средств внеэкономического или прямого управляющего воздействия со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности на соответствующие объекты управления независимо от конкретной области общественной жизни. Свое выражение они находят в совершении субъектом управления таких управленческих действий, в содержании которых проявляется властное обеспечение должного поведения управляемых объектов. Прямой их характер означает, что субъект управления в рамках своей компетенции принимает управленческое решение (правовой акт управления), юридически обязательное для объекта управления, т.е. адресата. Налицо прямое предписание ("команда"), требование подчиниться установленному правопорядку, ибо управляющее воздействие предполагает императивный (директивный) вариант волеизъявления субъекта управления. Такой характер управляющего воздействия вытекает непосредственно из властной природы управления, являющегося одним из существенных каналов практической реализации государственной власти.

Внеэкономический характер данных методов означает, что реальным объектом управления является сознательно-волевое поведение управляемых (будь то гражданин или организация). Должное поведение в сфере государственного управления обеспечивается через волю и сознание управляемых ("соподчинение воль"). При этом используются в необходимой мере средства убеждения и принуждения. Допускается возможность юридического принуждения к должному поведению, что, однако, не дает оснований для отождествления прямого управляющего воздействия с принуждением.

С учетом названных качеств административных методов очевидно, что без их использования невозможно достижение целей упорядочивающего воздействия на поведение различных участников управленческих общественных отношений. Кто-то должен решать повседневно возникающие в этой сфере вопросы, для чего и необходимы соответствующие рычаги юридического властвования. И они находятся в руках субъектов государственно-управленческой деятельности, которые осуществляют

администрирование, т.е. управление. На этой базе и возникло наименование наиболее характерных для этих субъектов методов - административные.

Экономические методы обычно характеризуются в качестве способов или средств экономического или косвенного воздействия со стороны субъектов государственно-управленческой деятельности на соответствующие объекты управления. Главное при этом заключается в том, что с их помощью субъект управления добивается должного поведения управляемых путем воздействия на их материальные интересы, т.е. опосредованно в отличие от способов прямого властного воздействия.

Объект управления ставится в такие условия, когда он сам начинает действовать должным образом не под влиянием угрозы, страха наказания, директивных предписаний (команд) субъекта управления, а в силу того, что такое его поведение материально стимулируется. Чаще всего стимулирующие средства сводятся к экономическим (например, материальное поощрение, предоставление имущественных льгот, налогов, пошлин, квот, тарифов и т.п.). Тем самым стимулируется экономическая (материальная) заинтересованность объекта в выполнении поставленных перед ним задач. Управляющее воздействие осуществляется не прямо на поведение (это можно делать, а это нельзя и т.п.), а косвенно (опосредованно), т.е. через воздействие на материальные (имущественные) интересы объекта управления. Должное поведение последнего достигается перспективами материальных выгод, равно как и угрозой материальных санкций. Следовательно, экономические рычаги, используемые в процессе решения управленческих задач, устанавливают систему материальных стимулов. Однако управляющее воздействие составляет содержание и таких рычагов, что сближает их по конечной цели с рычагами прямого (административного) характера, ибо те и другие методы должны быть облечены в административно-правовую форму.

В теории административного права методы государственного управления классифицируются и по другим основаниям.

Так, по содержанию выделяются следующие методы:

- установление правил поведения общеобязательного характера;
- предписание о совершении, запрещении или разрешении определенных действий;
- государственная регистрация (лицензирование);
- установление стандартов;
- осуществление надзора и контроля;
- разрешение споров между участниками управленческих отношений;
- применение мер поощрения и административного принуждения;
- приостановление или отмена правовых актов подведомственных государственных органов и должностных лиц и др.

По юридическим свойствам административно-правовые методы государственного управления подразделяются на нормативные и индивидуальные. К нормативным относится издание правовых актов, регулирующих управленческие отношения в определенных сферах, к

индивидуальным - предписания в виде прямых распоряжений конкретным лицам.

По способу воздействия на поведение субъектов административно-правовые методы подразделяются на обязывающие к совершению определенных действий, уполномочивающие совершать определенные действия, а также запрещающие совершать какие-либо действия.

По форме предписания они могут быть подразделены на императивные, поручительные и рекомендательные.

Сущность административного принуждения

К числу административно-правовых методов государственного управления относятся методы (средства и способы), связанные с административным принуждением.

Административное принуждение является разновидностью государственного принуждения. В связи с этим ему присущи такие общие признаки государственного принуждения, как государственно-властное воздействие и регулирование нормами права. Административное принуждение выражается во внешнем государственно-правовом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений личного, организационного или имущественного характера.

Административное принуждение обеспечивает исполнение правил поведения, выраженных в правовых нормах. Это метод воздействия государства на сознание и поведение лиц, выражающийся в установленных правовыми актами отрицательных последствиях морального, материального и физического характера, имеющих целью исправление и перевоспитание правонарушителей, предупреждение правонарушений, а также тяжких последствий, например, введение карантина при эпидемиях, досмотр пассажиров воздушных судов.

Административное принуждение применяется для того, чтобы заставить субъекта совершить те или иные действия или воздержаться от них либо подчиниться установленным правоограничениям. Сущность и назначение административного принуждения заключается в механизме обеспечения личной безопасности, в регулировании широкого круга общественных отношений, включая отношения, посягающие на права и здоровье граждан, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, на институты государственной власти, общественный порядок и общественную безопасность, на правонарушения в области дорожного движения, охраны собственности и многие другие.

В настоящее время административное принуждение играет большую роль в государственной системе обеспечения безопасности граждан. Сам факт обращения к средствам принудительного характера, которые применяются не только в качестве наказания за правонарушение, но и для их предупреждения, означает, что административное принуждение в обеспечении личной безопасности граждан следует понимать значительно шире, чем реализацию санкций административно-правовых норм.

При этом практические возможности для формирования современной административно-правовой политики в сфере административного принуждения в механизме обеспечения личной безопасности определяются необходимостью поиска новых и совершенствования имеющихся административно-правовых средств, применяемых субъектами исполнительной власти в условиях различных форм собственности и свободы экономической деятельности.

Следовательно, целью административного принуждения как вида государственного принуждения является то, чтобы поведение лиц соответствовало целям государственного управления в соответствии с нормами права. Административное принуждение может применяться как в отношении правонарушителей, так и в отношении лиц, не совершивших правонарушение, в целях предупреждения правонарушения либо тяжких последствий.

Понятие и виды мер административного принуждения

Содержание и порядок применения мер административного принуждения определяется нормами административного права. Меры административного принуждения уполномочены применять не только органы исполнительной власти и должностные лица, но и суды и судьи.

Также необходимо отметить, что в отличие от мер дисциплинарной ответственности реализация мер административного принуждения не связана со служебными отношениями сторон. Эти меры применяются к тем, кто не находится в служебном подчинении у субъекта государственного управления, применяющего данные меры.

В теории административного права меры административного принуждения классифицируются по следующим видам:

- меры административного предупреждения;
- меры административного пресечения;
- меры административной ответственности;
- меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Меры административного предупреждения представляют собой средства и способы административно-правового характера, используемые соответствующими субъектами государственного управления в целях предупреждения правонарушений либо в чрезвычайных обстоятельствах или в целях предупреждения угроз общественной и личной безопасности.

В свою очередь меры административного предупреждения подразделяются на две группы: меры, осуществляемые в целях предупреждения правонарушений, и меры, осуществляемые в чрезвычайных обстоятельствах или в целях предупреждения угроз общественной и личной безопасности.

Меры, осуществляемые в целях предупреждения правонарушений, имеют профилактическую направленность. Такими мерами являются, в частности, проверка документов, личный досмотр, контрольные и надзорные проверки и др.

Меры, осуществляемые в чрезвычайных обстоятельствах или в целях предупреждения угроз общественной и личной безопасности, включают в себя, в частности:

- установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда из нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;
- введение карантина;
- принудительное выселение из домов, грозящих обвалом;
- меры противопожарной безопасности;
- технический осмотр транспортных средств и ряд других.

Все административно-предупредительные меры характеризуются отсутствием правонарушения как основания их применения и вины тех, в отношении кого они применяются. Основанием их применения является наступление особых, иногда чрезвычайных обстоятельств, предусмотренных правовой нормой.

Меры административного пресечения. Реальные правонарушения представляют непосредственную угрозу охраняемым общественным отношениям, причиняют им вред. Интересы их защиты требуют немедленного принятия мер органами исполнительной власти и их должностными лицами в целях пресечения действий, нарушающих правовые предписания. Такими мерами являются, например, административное задержание нарушителя, запрещение эксплуатации неисправных машин и механизмов, приостановление работы магазинов или предприятий общественного питания при нарушении санитарных правил и т.п.

Суть подобных мер, несмотря на их многообразие, состоит в принудительном прекращении противоправных действий (деятельности) граждан, должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, нарушающих установленный порядок.

Значение этих мер в системе правоохранительных средств особенно велико, поскольку в ходе их применения пресекаются наиболее распространенные правонарушения - административные правонарушения, обеспечивается возможность привлечения нарушителей к ответственности. Однако назначение мер административного пресечения не исчерпывается борьбой с административными правонарушениями. Они могут применяться также и для прекращения преступных действий. Так, органы Госгортехнадзора России приостанавливают работы, эксплуатацию машин и механизмов, которые ведутся с нарушением правил и норм безопасности и охраны недр независимо от того, явилось ли это следствием административного правонарушения или преступления. Таким образом, меры административного пресечения являются одним из эффективных средств борьбы с правонарушениями.

Далее в соответствии с действующим законодательством органы санитарно-эпидемиологического надзора имеют право выносить постановления

об уничтожении, переработке или ином использовании продуктов питания, признанных негодными к употреблению. Между тем непригодными продукты могут стать в силу как правонарушения, так и естественных причин. Для применения названной меры принуждения важен сам факт непригодности продуктов, а не ее причины. Поэтому меры административного пресечения являются средством защиты общественных отношений от опасности независимо от того, возникла она вследствие правонарушения или иного деяния или события.

Таким образом, основаниями применения мер административного пресечения являются: во-первых, совершение правонарушения и, во-вторых, совершение объективно противоправных деяний или наступление представляющих опасность противоправных состояний или событий. При таких обстоятельствах применение мер пресечения обусловливается необходимостью быстрого и эффективного прекращения различного рода посягательств на личную безопасность, права и свободы граждан, интересы государственных, общественных организаций.

Многообразные меры административного пресечения можно сгруппировать в несколько видов. В частности, к ним относятся:

а) меры, применяемые непосредственно к личности правонарушителя (требование прекратить неправомерное поведение, непосредственное физическое воздействие, административное задержание, доставление в милицию и др.);

б) меры имущественного характера (изъятие огнестрельного охот ничьего оружия, снос самовольно возведенных строений и др.);

в) меры технического характера (запрещение эксплуатации неисправного транспорта, приостановление работы предприятий ввиду нарушения правил техники безопасности, правил пожарной безопасности, запрещение или ограничение ремонтно-строительных работ на улицах и дорогах, если не соблюдаются требования по обеспечению общественной безопасности, и др.);

г) меры финансового характера (прекращение кредитования, сокращение бюджетного финансирования, отзыв лицензии, дающей право осуществлять финансовые операции, изъятие (взимание) в доход бюджета сумм, полученных предприятиями, учреждениями и организациями в результате нарушения финансовой дисциплины, законодательства о ценах, о реализации нестандартной продукции и др.);

д) меры медико-санитарного характера (отстранение от работы инфекционных больных, запрещение эксплуатации предприятий торговли или общественного питания из-за их антисанитарного состояния и др.);

е) меры, связанные с осуществлением лицензионно-разрешительной системы (приостановление (аннулирование) действия лицензии и др.);

ж) меры специального или исключительного назначения (применение огнестрельного оружия, химических слезоточивых веществ, водометов, резиновых палок, наручников и др.).

Меры административного пресечения тесно связаны с мерами административной ответственности и нередко предшествуют им, обеспечивая возможность ее фактической реализации.

К мерам административного принуждения относятся меры административной ответственности, которые определены КоАП и под которыми следует понимать меры наказания, назначаемые в соответствии с КоАП за совершение административных правонарушений. Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:
- предупреждение;
- административный штраф;
- возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;
- лишение специального права, предоставленного физическому лицу;
- административный арест;
- административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
- дисквалификация;
- административное приостановление деятельности.

Литература:

1 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

2 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

3 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

4 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

5 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

6 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

8 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Семинарское занятие (2 ч.)

Цель:

Закрепление и углубление теоретических знаний и нормативного материала о методах государственного управления.

Вопросы для обсуждения:

1 Методы государственного управления: понятие и виды.

2 Меры административного принуждения.

Раздел 4 Ответственность в административном праве

Студент должен знать:

- Понятие и основные черты административной ответственности и административного правонарушения;
- Понятие состава административного правонарушения. Виды административных наказаний и правила их назначения.
- Понятия и основные черты материальной и дисциплинарной ответственности, состав дисциплинарного проступка их различия в сравнении с административным правонарушением и административной ответственностью.

Студент должен уметь:

- Правильно определять составы административного правонарушения и дисциплинарного проступка;
- Уметь применять правила назначения административных наказаний;
- Уметь отличить административную, материальную и дисциплинарную ответственности.
- Правильно определять основания наступления как материальной, так дисциплинарной и административной ответственности.

Тема 4.1 Административное правонарушение и административная ответственность

Теоретическое занятие (4 ч.)

План занятия:

1 Понятие административного правонарушения.

2 Признаки административного правонарушения.

3 Административная ответственность.

Основные понятия: правонарушение, административная ответственность, наказания.

Признаки административного правонарушения как основания административной ответственности

Основанием административной ответственности является административное правонарушение. Законодательство об административных правонарушениях состоит из Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП) и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

От преступления административное правонарушение отличается меньшей степенью общественной опасности. Административная ответственность наступает за правонарушения только в том случае, если они по своему характеру не влекут за собой уголовной ответственности.

Административное правонарушение обладает четырьмя признаками: общественной опасностью, противоправностью, виновностью и наказуемостью.

1. Общественная опасность административного правонарушения состоит в том, что оно реально причиняет или может причинить вред общественным отношениям, охраняемым законом. Вред может выражаться как в причинении материального ущерба, так и в иной форме.

2. Административное правонарушение - это противоправное деяние, т.е. деяние, нарушающее нормы права. Административная ответственность установлена за нарушения норм различных отраслей права - административного, земельного, экологического и др. Административное правонарушение нарушает нормы административного и других отраслей права, охраняемых установлением административной ответственности за их нарушение.

3. Административное правонарушение может быть совершено только виновно. Вина - это психическое отношение лица к деянию и его последствиям в форме умысла или неосторожности.

Юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых КоАП или законами субъекта Российской Федерации предусмотрена административная ответственность, но данным лицом не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению.

4. Наказуемость заключается в том, что только то деяние может быть признано административным правонарушением, за совершение которого установлена административная ответственность.

Юридический состав административного правонарушения

Как основание административной ответственности административное правонарушение содержит юридический состав, т.е. определенные элементы, только при наличии которых возможно наступление административной ответственности и применение административного наказания. К юридическому составу административного правонарушения относятся: объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона.

Объектом административного правонарушения являются общественные отношения, за посягательство на которые установлена административная ответственность. Объекты правонарушения можно подразделить на общий объект, родовой объект и непосредственный объект. В качестве общего объекта административного правонарушения выступает вся совокупность общественных отношений, за нарушения которых устанавливается административная ответственность, т.е. все объекты правонарушений, предусмотренные КоАП и законодательными актами субъектов Российской Федерации об административной ответственности. В качестве родового объекта выступают общественные отношения, объединенные КоАП в главы (например, административные правонарушения, посягающие на права граждан). Непосредственным объектом административного правонарушения являются общественные отношения, нарушаемые при совершении конкретного административного проступка. Непосредственные объекты конкретизируются

применительно к конкретным статьям КоАП (например, нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума).

Объективная сторона административного правонарушения характеризует его как противоправный акт поведения правонарушителя, выражающийся в действии или бездействии. Объективная сторона правонарушения характеризует конкретное деяние (действие или бездействие), его последствия и причинную связь между ними.

Характеристика объективной стороны включает в себя способ, средства, время, место совершения административного правонарушения и другие имеющие значения для квалификации правонарушения обстоятельства.

В зависимости от объективной стороны юридические составы правонарушения подразделяются на формальные и материальные. Для норм с формальным составом для привлечения к ответственности необходим сам факт нарушения правовой нормы безотносительно от наступивших последствий (например, управление транспортными средствами водителями, находящимися в состоянии опьянения, а равно передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения). Нормы с материальным составом включают в себя противоправное деяние и наступившие последствия, а также связь между ними (например, нарушение водителями правил дорожного движения или эксплуатация транспортных средств, повлекшая причинение материального ущерба).

Согласно КоАП субъектами административной ответственности могут быть как физические, так и юридические лица.

Административной ответственности подлежит физическое лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет. С учетом конкретных обстоятельств дела и данных о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав указанное лицо может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних.

Признание юридического лица субъектом административной ответственности в КоАП означает, что в случае привлечения юридического лица к административной ответственности на него распространяются в равной мере общие задачи, принципы законодательства об административных правонарушениях, правила назначения административных наказаний, процессуальный порядок возбуждения, рассмотрения, вынесения решения о привлечении к ответственности и его исполнения. Например, юридическое лицо, как и физическое, не может нести дважды административную ответственность за одно и то же административное правонарушение; юридическое лицо, как и физическое лицо, в случае совершения административного правонарушения подлежит административной ответственности на основании закона, действовавшего во время и по месту совершения административного правонарушения.

При слиянии нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо. При присоединении юридического лица к другому юридическому лицу к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается присоединившееся юридическое лицо. При разделении юридического лица или при выделении из состава юридического лица одного или нескольких юридических лиц к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается то юридическое лицо, к которому согласно разделительному балансу перешли права и обязанности по заключенным сделкам или имуществу, в связи с которыми было совершено административное правонарушение. При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида к административной ответственности за совершение административного правонарушения привлекается вновь возникшее юридическое лицо. Административная ответственность за совершение административного правонарушения наступает независимо от того, было ли известно привлекаемому к административной ответственности юридическому лицу о факте административного правонарушения до завершения реорганизации.

Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

При применении статей КоАП к физическим и юридическим лицам необходимо иметь в виду, что, если в статьях КоАП не указано, что установленные данными статьями нормы применяются только к физическому лицу или только к юридическому лицу, данные нормы в равной мере действуют в отношении и физического, и юридического лица, за исключением случаев, если по смыслу данные нормы относятся и могут быть применены только к физическому лицу.

КоАП выделяются и специальные субъекты, привлечение которых к административной ответственности имеет существенные особенности.

Так, должностное лицо подлежит административной ответственности в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. При этом под должностным лицом в КоАП понимается лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, т.е. наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

Особенности административной ответственности устанавливаются также для военнослужащих и иных лиц, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов. Военнослужащие и призванные на военные сборы граждане несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарными уставами.

Сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы и таможенных органов несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативными правовыми актами, регламентирующими порядок прохождения службы в указанных органах.

За нарушение законодательства о выборах и референдумах, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, правил дорожного движения, требований пожарной безопасности вне места службы, законодательства об охране окружающей природной среды, таможенных правил и правил режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а также за административные правонарушения в области налогов, сборов и финансов, невыполнение законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание, или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине, несут ответственность на общих основаниях. К указанным лицам не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, также в виде административного штрафа.

Иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица, совершившие на территории Российской Федерации административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях. Вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации в соответствии с федеральными законами и международными договорами Российской Федерации и совершившего на территории Российской Федерации административное правонарушение, разрешается в соответствии с нормами международного права.

Субъективная сторона административного правонарушения включает вину правонарушителя, мотивы совершения правонарушения и его цель. Вина правонарушителя является основным элементом субъективной стороны

административного правонарушения и выражается в форме умысла или неосторожности (применительно к физическим лицам).

Данное правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия (бездействия), предвидело его вредные последствия и желало наступления таких последствий или сознательно их допускало либо относилось к ним безразлично.

Указанное правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, предвидело возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывало на предотвращение таких последствий либо не предвидело возможности наступления таких последствий, хотя должно было и могло их предвидеть.

Виды административных правонарушений

В качестве критерия деления административных правонарушений на виды выступает родовой объект, т.е. общественные отношения в конкретной области государственной и общественной жизни, государственного управления. Формально виды административных правонарушений, в зависимости от родового объекта, объединены в КоАП в главы раздела II Особенной части.

На основе данного критерия можно выделить следующие виды административных правонарушений.

1. Административные правонарушения, посягающие на права граждан (глава 5, ст. 5.1-5.44). К ним, в частности, относятся: нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, участников референдума; вмешательство в работу избирательной комиссии, комиссии референдума; неисполнение решения избирательной комиссии, комиссии референдума; нарушение порядка предоставления списков избирателей, участников референдума или сведений об избирателях, участниках референдума; незаконное использование денежных средств кандидатом, зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, инициативной группой по проведению референдума и др.

2. Административные правонарушения, посягающие на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность (глава 6, ст. 6.1-6.14). Они включают, в частности: сокрытие источника заражения ВИЧ-инфекцией, венерической болезнью и контактов, создающих опасность заражения; незаконное занятие частной медицинской практикой, частной фармацевтической деятельностью либо народной медициной (целительством); незаконное приобретение либо хранение наркотических средств или психотропных веществ, а также оборот их аналогов; потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача; занятие проституцией; получение дохода от занятия проституцией, если этот доход связан с занятием другого лица проституцией, и ряд других.

3. Административные правонарушения в области охраны собственности (глава 7, ст. 7.1-7.28). Это, в частности: самовольное занятие земельного участка; уничтожение специальных знаков; нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав; нарушение требований сохранения, использования и охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, их территорий и зон их охраны и др.

4. Административные правонарушения в области охраны окружающей природной среды и природопользования (глава 8, ст. 8.1-8.40). Эти правонарушения, в частности, включают: несоблюдение экологических требований при планировании, технико-экономическом обосновании проектов, проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации предприятий, сооружений или иных объектов; несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами; сокрытие или искажение экологической информации; порча земель; нарушение требований по рациональному использованию недр и др.

5. Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике (глава 9, ст. 9.1-9.14). К ним, в частности, относятся: нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов; нарушение норм и правил безопасности гидротехнических сооружений; нарушение требований нормативных документов в области строительства; нарушение правил использования атомной энергии и учета ядерных материалов и радиоактивных веществ и ряд других.

6. Административные правонарушения в сельском хозяйстве, ветеринарии и мелиорации земель (глава 10, ст. 10.1-10.14). Это, в частности: нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками; нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки или убоя животных, правил переработки, хранения или реализации продуктов животноводства; сокрытие сведений о внезапном падеже или об одновременных массовых заболеваниях животных; проведение мелиоративных работ с нарушением проекта и др.

7. Административные правонарушения на транспорте (глава 11, ст. 11.1-11.29). Они, в частности, включают такие правонарушения, как: действия, угрожающие безопасности движения на железнодорожном транспорте; действия, угрожающие безопасности движения на железнодорожном транспорте; нарушение правил использования воздушного пространства; действия, угрожающие безопасности движения на водном транспорте; нарушение правил эксплуатации судов, а также управление судна лицом, не имеющим права управления, и ряд других.

8. Административные правонарушения в области дорожного движения (глава 12, ст. 12.1-12.36). К ним относятся, в частности, такие правонарушения, как: управление транспортным средством, не зарегистрированным в

установленном порядке; управление транспортным средством с нарушением правил установки на нем государственных регистрационных знаков; управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов, предусмотренных Правилами дорожного движения; нарушение правил установки на транспортном средстве устройств для подачи специальных световых или звуковых сигналов; управление транспортным средством при наличии неисправностей или условий, при которых эксплуатация транспортных средств запрещена; нарушение правил применения ремней безопасности или мотошлемов; превышение установленной скорости движения и другие правонарушения в данной области.

9. Административные правонарушения в области связи и информации (глава 13, ст. 13.1-13.24). Это, в частности: самовольные установка или эксплуатация узла проводного вещания; самовольное подключение к сети электрической связи оконечного оборудования; нарушение правил охраны линий или сооружений связи; использование несертифицированных средств связи либо предоставление несертифицированных услуг связи и ряд других.

10. Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности (глава 14, ст. 14.1-14.25). К данному виду относятся, в частности, следующие правонарушения: осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии); незаконная продажа товаров (иных вещей), свободная реализация которых запрещена или ограничена; нарушение законодательства о рекламе; продажа товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением санитарных правил; продажа товаров, выполнение работ либо оказание услуг при отсутствии установленной информации либо без применения контрольно-кассовых машин; обман потребителей и другие правонарушения.

11. Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, рынка ценных бумаг (глава 15, ст. 15.1-15.26). Этот вид правонарушений включает в себя, в частности, такие правонарушения, как: нарушение сроков представления налоговой декларации; непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля; нарушение порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций; невыполнение обязанностей по контролю за соблюдением правил ведения кассовых операций; нарушение срока постановки на учет в налоговом органе и ряд других.

12. Административные правонарушения в области таможенного дела (нарушения таможенных правил) (глава 16, ст. 16.1-16.22). Это, в частности: незаконное перемещение товаров и (или) транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации; перемещение товаров и (или) транспортных средств с несоблюдением мер по защите экономических интересов Российской Федерации и других запретов и ограничений; неуведомление при ввозе товаров и (или) транспортных средств о пересечении таможенной границы Российской Федерации; нарушение режима зоны таможенного контроля и другие правонарушения.

13. Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти (глава 17, ст. 17.1-17.13). К ним, в частности, относятся: невыполнение законных требований члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы, воспрепятствование деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава, воспрепятствование явке в суд народного или присяжного заседателя, невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, незаконные действия по отношению к государственным символам Российской Федерации, а также ряд других правонарушений в данной области.

14. Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации (глава 18, ст. 18.1-18.14). Среди правонарушений данного вида можно назвать, в частности, нарушение режима Государственной границы Российской Федерации; нарушение пограничного режима в пограничной зоне; нарушение пограничного режима в территориальном море и во внутренних морских водах Российской Федерации; нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, а также другие правонарушения в данной области.

15. Административные правонарушения против порядка управления (глава 19, ст. 19.1-19.25). Это, в частности: самоуправство, умышленное повреждение или срыв печати (пломбы); неповиновение законному распоряжению сотрудника милиции, военнослужащего либо сотрудника органов уголовно-исполнительной системы; неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль); невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль); непредставление сведений (информации), а также другие правонарушения.

16. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (глава 20, ст. 20.1-20.27). К ним относятся, в частности: мелкое хулиганство; нарушение установленного порядка организации либо проведение собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования; пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики; нарушение требований пожарной безопасности; нарушение требований режима чрезвычайного положения; нарушение правил производства, продажи, коллекционирования, экспонирования, учета, хранения, ношения или уничтожения оружия и патронов к нему; стрельба из оружия в не отведенных для этого местах, а также ряд других.

17. Административные правонарушения в области воинского учета (глава 21, ст. 21.1-21.7). Это, в частности: непредставление в военный комиссариат

или в иной орган, осуществляющий воинский учет, списков граждан, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет; неоповещение граждан о вызове их по повестке военного комиссариата или иного органа, осуществляющего воинский учет; неисполнение гражданами обязанностей по воинскому учету; уклонение от медицинского обследования; умышленные порча или утрата документов воинского учета, а также другие правонарушения

Понятие административной ответственности

Административная ответственность - это вид юридической ответственности, наступающей вследствие совершения лицом административного правонарушения, т.е. нарушения законодательства об административных правонарушениях, посредством которого осуществляется защита личности, охрана прав и свобод граждан, охрана их здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений.

Административная ответственность представляет реакцию государства на совершение предусмотренных законодательством административных правонарушений в различных сферах (поведение в общественных местах, торговля, финансы, природопользование и др.) и выражается в применении соответствующими органами государственной власти и должностными лицами установленных законодательством административных наказаний за совершение административных правонарушений.

Административной ответственности присущи общие признаки юридической ответственности (наступление при наличии правонарушения, регулирование нормами права, государственно-правовое принуждение, наступление неблагоприятных последствий для виновного). Специфическим признаком административной ответственности является то, что она применяется, как правило, органами исполнительной власти в процессе исполнения функциональной деятельности (например, сотрудники инспекций, надзоров), реализуя свои властно-распорядительные функции. При этом эти органы не связаны с виновным служебными отношениями.

Административная ответственность влечет за собой наступление неблагоприятных последствий для правонарушителей, предусмотренных санкцией правовой нормы. По содержанию меры административной ответственности выражаются в предусмотренных КоАП лишении или ограничении прав и свобод нарушителей, поскольку иным образом оказать принудительное воздействие на этих лиц невозможно. Неблагоприятные последствия для правонарушителя могут наступать в виде лишений или ограничений морального (предупреждение), материального (штраф, конфискация, возмездное изъятие) или физического характера (административный арест).

Административную ответственность отличает порядок ее установления. В соответствии с п. "к" ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство, а следовательно, и установление административной ответственности относятся к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. С учетом положений ст. 1.1 КоАП это означает, что административная ответственность характеризуется множественностью органов государственной власти, полномочных ее устанавливать. К ним в настоящее время относятся законодательные органы Российской Федерации и ее субъектов.

КоАП предусматривает установление административной ответственности только этим Кодексом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом к ведению Российской Федерации отнесено установление: общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; перечня видов административных наказаний и правил их применения.

Меры административной ответственности применяются широким кругом уполномоченных органов и должностных лиц. Все они, реализуя свои полномочия, назначают правонарушителям административные наказания. К ним относятся судьи (мировые судьи), комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, многочисленные органы исполнительной власти. Законами субъектов Российской Федерации к ним могут быть отнесены административные комиссии и иные коллегиальные органы.

В КоАП теперь расширен круг дел, рассматриваемых судьями. Расширена и их исключительная компетенция за счет отнесения к их ведению назначения, помимо административного ареста, ряда других административных наказаний: лишения специальных прав, конфискации, возмездного изъятия ряда предметов, дисквалификации, административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации, административное приостановление деятельности.

Во всех случаях ответственность за административные правонарушения наступает перед государством, которое устанавливает полномочия органов (должностных лиц) по рассмотрению дел об этих правонарушениях и назначению наказаний. Этим обстоятельством административная ответственность сходна с уголовной и отличается от дисциплинарной, а также гражданско-правовой. Ответственность последних двух видов наступает, главным образом, перед субъектом договорных и внедоговорных гражданско-правовых или трудовых отношений.

Основными отличиями административной ответственности от других видов юридической ответственности являются следующие.

Так, в отличие от уголовной ответственности административная ответственность не влечет судимости, отличается меньшей тяжестью наказания и более коротким сроком давности.

Отличие административной ответственности от гражданско-правовой ответственности состоит в том, что последняя связана с причинением

материального ущерба. Административная ответственность может наступить и без причинения нарушителем материального ущерба.

От дисциплинарной ответственности административная ответственность отличается тем, что она не связана с подчиненностью, служебными отношениями правонарушителя и органа государственной власти (должностного лица), привлекающего его к ответственности.

КоАП устанавливает следующие положения в области административной ответственности, относящиеся к ведению Российской Федерации:

- общие положения и принципы законодательства об административных правонарушениях;
- перечень видов административных наказаний и правила их применения;
- административную ответственность по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административную ответственность за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;
- порядок исполнения постановлений о назначении административных наказаний.

Кроме того, КоАП определяет подсудность дел об административных правонарушениях судам; подведомственность дел об административных правонарушениях комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав; подведомственность дел об административных правонарушениях, предусмотренных настоящим Кодексом, федеральным органам исполнительной власти.

Принципы административной ответственности

Принципами административной ответственности являются: равенство перед законом, презумпция невиновности, обеспечение законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением, а также ответственность только на основании закона, действовавшего во время и по месту совершения административного правонарушения.

Принцип равенства перед законом состоит в том, что лица, совершившие административные правонарушения, равны перед законом. Физические лица подлежат административной ответственности независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Юридические лица подлежат административной ответственности независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств. Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих

определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров и иных лиц), устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Презумпция невиновности как принцип административной ответственности состоит в том, что лицо подлежит административной ответственности только за те административные правонарушения, в отношении которых установлена его вина. Лицо, привлекаемое к административной ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, толкуются в пользу этого лица.

Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, считается невиновным, пока его вина не будет доказана в порядке, предусмотренном КоАП, и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа, должностного лица, рассмотревших дело.

Одним из важнейших принципов административной ответственности является принцип обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением. Этот принцип состоит в том, что лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом. Применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом. При применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство.

Соблюдение требований законодательства при применении мер воздействия за административные правонарушения обеспечивается систематическим контролем со стороны вышестоящих органов и должностных лиц, прокурорским надзором, правом обжалования, другими установленными законодательством способами.

Ответственность только на основании закона, действовавшего во время и по месту совершения административного правонарушения, как принцип административной ответственности состоит в том, что лицо, совершившее административное правонарушение, подлежит ответственности на основании закона, действовавшего во время и по месту совершения административного правонарушения. Закон, смягчающий или отменяющий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом улучшающий положение лица, совершившего административное правонарушение, имеет обратную силу, т.е. распространяется и на лицо, которое совершило административное правонарушение до вступления такого закона в силу и в отношении которого постановление о назначении

административного наказания не исполнено. Закон, устанавливающий или отягчающий административную ответственность за административное правонарушение либо иным образом ухудшающий положение лица, обратной силы не имеет. Производство по делу об административном правонарушении осуществляется на основании закона, действующего во время производства по указанному делу.

Освобождение от административной ответственности

КоАП предусмотрено три основания, при наличии которых лицо, совершившее административные правонарушения, освобождается от административной ответственности. К таким основаниям относятся: крайняя необходимость (ст. 2.7), невменяемость (ст. 2.8), малозначительность административного правонарушения (ст. 2.9).

Так, не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, т.е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред.

Таким образом, в соответствии с изложенным лицо не может быть привлечено к административной ответственности, если оно действовало в состоянии крайней необходимости. Анализируя понятие крайней необходимости, можно выделить три условия, при которых противоправное деяние не является административным правонарушением:

а) причинение вреда охраняемым законом интересам для устранения непосредственно угрожающей опасности. При этом опасность должна быть не мнимой, а реальной, и не в будущем, а в настоящий момент;

б) опасность, угрожающая охраняемым интересам, не могла быть устранена иными средствами, т.е. не было возможности избрать другие меры для защиты, не причиняющие вреда. Орган (должностное лицо), рассматривающий данное дело, с учетом конкретных обстоятельств должен решить вопрос о том, являлось ли совершение противоправного деяния единственной возможностью для предотвращения вреда;

в) причиненный вред должен быть менее значительным, чем предотвращенный. При оценке предотвращенного и причиненного вреда следует учитывать значимость интересов, которые защищались и которые были нарушены. Интересы, связанные с жизнью, здоровьем человека, более значимы, чем имущественные интересы. Если речь идет об имущественных интересах, то здесь должен быть применен оценочный критерий - стоимость вреда предотвращенного и причиненного.

При наличии всех этих условий причинение лицом вреда охраняемым законом интересам признается уполномоченным органом (должностным лицом) крайней необходимостью, т.е. не является правонарушением и не влечет административной ответственности.

Давая понятие крайней необходимости, КоАП не конкретизирует, о каком лице идет речь. Вместе с тем представляется, что признание крайней необходимости возможно при совершении противоправного деяния как физическим, так и юридическим лицом.

Не подлежит административной ответственности физическое лицо, которое во время совершения противоправных действий (бездействия) находилось в состоянии невменяемости, т.е. не могло осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия или иного болезненного состояния психики.

Следует отметить, что в рассматриваемом понятии указаны два критерия невменяемости: медицинский и юридический.

Медицинский критерий невменяемости указывает на различные формы болезненных расстройств психической деятельности. В КоАП указаны четыре такие формы: а) хроническое психическое расстройство, т.е. когда динамика болезненного процесса имеет длительный характер и тенденцию к прогрессированию, например шизофрения, эпилепсия, маниакально-депрессивный психоз и т.д.; б) временное психическое расстройство - кратковременное расстройство психики человека, протекающее скоротечно и заканчивающееся выздоровлением, например алкогольный психоз (белая горячка), реактивные симптоматические состояния, такие как патологический аффект, т.е. расстройство психики, вызванное тяжелым душевным потрясением; в) слабоумие - дефект психики, проявляющийся в слабости интеллекта, который может быть врожденным (олигофрения) или приобретенным в результате изменений мозга при различных заболеваниях (деменция); г) иное болезненное состояние психики - различные заболевания, которые сопровождаются временным расстройством психики, но не относятся собственно к психическим расстройствам.

Юридический критерий невменяемости состоит в отсутствии у лица способности осознавать фактический характер и противоправность своих действий (бездействия) - интеллектуальный момент, и руководить ими - волевой момент.

Орган (должностное лицо), рассматривающий дело об административном правонарушении, должен установить состояние невменяемости на момент совершения правонарушения. Для установления этого состояния назначается психиатрическая экспертиза.

КоАП предусматривается возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности административного правонарушения.

При малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием.

Поскольку в данном случае в отличие от случаев крайней необходимости и невменяемости устанавливается не обязанность, а возможность судьи, органа, должностного лица, уполномоченного решать дело об административном правонарушении, освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности, то, соответственно, решение будет принято по усмотрению этого лица. Однако в данном случае усмотрение должно быть основано на учете всех обстоятельств совершения правонарушения, оценке его последствий, личности правонарушителя, обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность. Лишь оценив всю совокупность указанных обстоятельств, уполномоченные органы и должностные лица могут принять решение об освобождении от ответственности.

Освобождение от ответственности в данном случае связывается с устным замечанием, которое уполномоченный орган или должностное лицо объявляют правонарушителю в связи с совершенным правонарушением. Устное замечание не влечет для нарушителя юридических последствий, но свидетельствует о неотвратимости государственного реагирования на противоправное поведение. Эта мера воспитательного воздействия направлена на то, чтобы лицо, совершившее правонарушение, осознало противоправность своего поведения и в дальнейшем не допускало подобного.

Лицо, освобожденное от административной ответственности в силу малозначительности административного правонарушения, не считается подвергнутым административному наказанию.

Литература:

1 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ 2002 №1

2 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

3 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

4 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

5 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

6 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

8 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

9 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Семинарское занятие (2 ч.) Административная ответственность

Цель:

Закрепление теоретических знаний и нормативного материала.

Вопросы для обсуждения:

1 Административная ответственность.

2 Понятие и основные черты административной ответственности.

3 Ее отличие от других видов юридической ответственности.

4 Административные наказания, их виды.

5 Понятие, цели и основания применения административных наказаний.

6 Обстоятельства, смягчающие и отягчающие административную ответственность.

Тема 4.2 Дисциплинарная ответственность

Теоретическое занятие (2 ч.)

План занятия:

1 Понятие и состав дисциплинарного проступка, характеристика его элементов.

2 Виды дисциплинарной ответственности: общая и специальная.

3 Функции дисциплинарной ответственности.

Основные понятия: дисциплинарная ответственность, дисциплинарный проступок.

Дисциплинарный проступок и дисциплинарная ответственность

Правомерное поведение в сфере общественной организации труда, трудовая активность работников обеспечиваются путем применения материальных и моральных стимулов. Одним из средств борьбы с неправомерным поведением работников, допустивших нарушение трудовой дисциплины, являются меры правового воздействия в виде привлечения нарушителей к дисциплинарной и (или) материальной ответственности.

Дисциплинарная ответственность является одним из видов юридической ответственности по трудовому праву. Ее принято рассматривать в двух аспектах.

Как правовое установление дисциплинарная ответственность включается в состав правового института "дисциплина труда" и означает определенную реакцию государства на правонарушение в сфере трудовых отношений, потенциальную возможность применения к нарушителю мер дисциплинарного взыскания, указанных в законодательстве.

Второй аспект представляет собой последствие неисполнения или ненадлежащего исполнения трудовых обязанностей конкретным работником и заключается в применении санкций к нарушителю трудовой дисциплины и их реализации. В этом аспекте дисциплинарная ответственность, называемая ретроспективной, - это обязанность нарушителя ответить за совершенный дисциплинарный проступок и претерпеть неприятные последствия в виде ограничений личного, организационного или имущественного порядка. Со стороны работодателя реакция на дисциплинарный проступок заключается в истребовании отчета от нарушителя и применении к нему санкций правовых норм трудового права.

Дисциплинарная ответственность возлагается на работника, как правило, непосредственно руководителем организации, обладающим распорядительно-дисциплинарной властью по отношению к работникам, состоящим в трудовом правоотношении с данной организацией. Иные должностные лица обладают таким правом, если это предусмотрено в уставе организации либо если они уполномочены работодателем.

Дисциплинарная ответственность работников наступает за нарушение трудовой дисциплины, т.е. неисполнение или ненадлежащее исполнение по вине работника возложенных на него трудовых обязанностей. Такое правонарушение, не влекущее уголовной ответственности, именуется дисциплинарным проступком (ч. 1 ст. 192 ТК).

Дисциплинарный проступок, как и любое другое правонарушение, обладает совокупностью признаков: субъект, субъективная сторона, объект, объективная сторона. Иными словами, основанием привлечения к

дисциплинарной ответственности по нормам трудового права является наличие в деянии нарушителя признаков состава дисциплинарного проступка.

Субъектом дисциплинарного проступка является лицо, состоящее в трудовом правоотношении с конкретным работодателем и, следовательно, обладающее трудовой праводееспособностью. Праводееспособность свидетельствует не только о достижении лицом определенного возраста, но и о наличии у него способности отдавать отчет в своих поступках. Поэтому способность нести личную ответственность за совершенный проступок (деликтоспособность) является составной частью правосубъектности работников наряду с трудовой праводееспособностью и наступает одновременно с последней.

В ряде случаев субъектом дисциплинарного проступка является специальный субъект (например, в отдельных отраслях экономики, где дисциплинарная ответственность наступает по уставам и положениям о дисциплине).

Объектом дисциплинарного проступка являются общественные отношения, складывающиеся в процессе совместного труда, регулируемые нормами трудового права, правопорядок в рамках конкретной организации.

Объективную сторону дисциплинарного проступка образуют те элементы, которые характеризуют его как определенный акт внешнего поведения лица. Дисциплинарные проступки, как и другие правонарушения, - это всегда поведение людей, а не мысли и убеждения. Обязательными элементами объективной стороны дисциплинарного проступка являются:

- противоправное деяние (действие или бездействие);
- причинение вреда работодателю;
- наличие причинной связи между противоправным деянием и наступившим вредом.

Противоправность поведения проявляется в нарушении трудовых обязанностей, возлагаемых на работника трудовым договором, коллективным договором, правилами внутреннего трудового распорядка, должностными инструкциями и проч., и не ограничивается выполнением только трудовой функции. Примером противоправного поведения работников могут быть прогулы, опоздания, появление на работе в состоянии алкогольного и иного опьянения, невыполнение норм труда, участие в незаконной забастовке. Поскольку предметом трудового договора являются лишь трудовые обязанности работника, а не его обязанности вообще (т.е. безотносительно к предмету трудового правоотношения), поэтому не составляют дисциплинарного проступка действия, которые хотя и примыкают к трудовому правоотношению, но не вытекают из его содержания, например отказ посещать

курсы повышения квалификации. Это не касается тех случаев, когда обучение является необходимым условием выполнения трудовой функции работника, например безопасного осуществления работ, связанных с энергией высокого напряжения, с подземными устройствами и т.п. В этих случаях обучение - условие допуска к таким видам работ и нормального их осуществления и является обязанностью работника в трудовом правоотношении.

В качестве нарушения трудовой дисциплины следует рассматривать и отказ или уклонение от медицинского освидетельствования без уважительных причин тех категорий работников, для которых такое освидетельствование является необходимым условием допуска к работе. Отказ работника без уважительных причин от выполнения трудовых обязанностей в связи с изменением в установленном порядке условий труда (например, норм выработки, норм обслуживания) является дисциплинарным проступком.

Отказ работника заключить договор о полной материальной ответственности может рассматриваться как неисполнение трудовых обязанностей в том случае, если выполнение обязанностей по обслуживанию материальных ценностей составляет для работника его основную трудовую функцию, что оговорено при приеме на работу, и в соответствии с действующим законодательством с ним должен быть заключен договор о полной материальной ответственности. Следует иметь в виду, что неисполнение работником требований работодателя является нарушением трудовой дисциплины только в тех случаях, когда такие требования были законны. Так, например, нельзя привлечь к дисциплинарной ответственности работника, отказавшегося выполнять требование работодателя о выходе на работу до окончания отпуска, либо работницу, имеющую ребенка в возрасте до трех лет, отказавшуюся от поездки в командировку. Не может рассматриваться как нарушение трудовой дисциплины и приостановка работы в порядке ст. 142 ТК в случае невыплаты работнику заработной платы.

Противоправное поведение работника, не связанное с выполнением трудовых обязанностей, не является нарушением трудовой дисциплины (например, невыполнение общественного поручения).

Как было сказано, обязательным элементом объективной стороны дисциплинарного проступка является причинение неисполнением или ненадлежащим исполнением работником своих трудовых обязанностей вреда организации (работодателю). При этом вредные последствия, наступающие в результате совершения различных дисциплинарных проступков, неоднородны по содержанию. Так, для некоторых дисциплинарных проступков характерен реальный имущественный ущерб (например, при поломке шофером автомобиля работодателя). Это так называемые дисциплинарные проступки с материальным составом. При совершении других дисциплинарных проступков вред хотя и менее ощутим, но тоже присутствует (например, при опоздании

работника на работу). Такие проступки именуются проступками с формальным составом.

Субъективная сторона дисциплинарного проступка выражается в виновности нарушителя. Наличие вины является обязательным условием для привлечения к дисциплинарной ответственности. В трудовом праве дисциплинарные проступки не дифференцируются в зависимости от формы вины (умысел, неосторожность).

Неисполнение работником трудовых обязанностей по не зависящим от него причинам (например, в связи с недостаточной квалификацией, состоянием здоровья, препятствующим выполнению работы) не является дисциплинарным проступком. В данном случае отсутствует вина работника.

Для дисциплинарного проступка также характерно то, что он не является общественно опасным деянием и этим отличается от преступления, влекущего уголовную ответственность, а также то, что он влечет применение мер дисциплинарного или общественного воздействия.

Правонарушения, связанные с ненадлежащим исполнением трудовых обязанностей, могут быть одновременно дисциплинарными и административными проступками. Вместе с тем дисциплинарный проступок отличается от административного правонарушения (проступка):

- по субъекту (субъектом дисциплинарного проступка является работник организации, а субъектом административного - любой гражданин, достигший определенного возраста);
- по объекту (объектом дисциплинарного проступка являются общественные отношения, складывающиеся в процессе труда, внутренний трудовой распорядок конкретной организации, а административного - общественный порядок (общественная безопасность));
- по применяемым санкциям (мерами взыскания при совершении дисциплинарного проступка являются дисциплинарные санкции, содержащиеся в трудовом законодательстве, а не специфические административные санкции, обращенные на личность нарушителя, - лишение специального права, предоставленного данному гражданину (право управления транспортным средством), административный арест, штраф и др.);
- по органам, наделенным правом применять санкции (правом наложения дисциплинарных взысканий обладает работодатель, а санкций при совершении административного проступка - органы или лица, с которыми нарушитель не связан трудовыми отношениями, например органы внутренних дел, органы государственного надзора).

Трудовое законодательство различает два вида дисциплинарной ответственности: общую и специальную.

Общая дисциплинарная ответственность, именуемая иногда дисциплинарной ответственностью по правилам внутреннего трудового распорядка, регулируется ТК. Она распространяется на всех работников, кроме тех, для которых установлена специальная дисциплинарная ответственность.

В ст. 192 ТК перечислены меры дисциплинарного взыскания, применяемые к работникам, недобросовестно выполняющим свои трудовые обязанности. Перечень мер дисциплинарного взыскания включает в себя замечание, выговор и увольнение по соответствующим основаниям. Данный перечень является исчерпывающим и не подлежит расширению. Следовательно, в отличие от мер поощрения дополнительные меры дисциплинарного взыскания (такие, например, как штраф, перевод на нижеоплачиваемую работу) локальными нормативными актами организаций, включая коллективные договоры и правила внутреннего трудового распорядка, не могут быть установлены.

Меры взыскания вовсе не обязательно должны применяться к нарушителю, неоднократно нарушающему трудовую дисциплину, в той последовательности, в какой они перечислены в ст. 192 ТК. Как уже отмечалось, при выборе меры взыскания работодатель должен в каждом конкретном случае учитывать тяжесть совершенного проступка, его последствия, личность нарушителя и т.д.

Другие виды дисциплинарных взысканий, согласно ч. 2 ст. 192 ТК, могут быть установлены лишь федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине и касаться только определенных категорий работников. В этой связи отметим, что согласно ст. 6 ТК не только виды дисциплинарных взысканий, но и порядок их применения устанавливаются исключительно федеральными органами государственной власти, а, значит, нормотворчество субъектов РФ по данным вопросам исключено.

Наиболее строгой и крайней мерой воздействия на нарушителей трудовой дисциплины является увольнение по соответствующим основаниям. В ст. 192 ТК не сказано, о каких конкретно основаниях идет речь. По смыслу ст. 81 ТК, определяющей случаи расторжения трудового договора по инициативе работодателя, к основаниям увольнения за нарушение трудовой дисциплины могут быть причислены неоднократное неисполнение работником без уважительных причин трудовых обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание (п. 5 ст. 81 ТК), а также следующие виды однократного грубого нарушения работником трудовых обязанностей (п. 6 ст. 81 ТК):

- прогул;

- появление на работе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;
- разглашение охраняемой законом тайны, ставшей известной работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей;
- совершение по месту работы хищения чужого имущества, растраты, умышленного его уничтожения или повреждения, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного на применение административных взысканий;
- нарушение работником требований по охране труда, если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на производстве, авария, катастрофа) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий.

Кроме того, дисциплинарное взыскание в виде увольнения может быть применено по отношению к руководителю организации (филиала, представительства), его заместителям и главному бухгалтеру в случае принятия этими лицами необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу организации (п. 9 ст. 81 ТК), а также руководителю организации (филиала, представительства), его заместителям за однократное грубое нарушение своих трудовых обязанностей (п. 10 ст. 81 ТК).

Следует отметить, что ст. 81 ТК предусматривает и другие основания для расторжения трудового договора с работником за совершение им определенных виновных действий. Это совершение виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основания для утраты доверия к нему со стороны работодателя (п. 7 ст. 81 ТК), и совершение работником, выполняющим воспитательные функции, аморального проступка, несовместимого с продолжением данной работы. Однако, поскольку виновные действия, дающие основание для утраты доверия, либо, соответственно, аморальный проступок могут быть совершены работником не по месту работы и не в связи с исполнением им трудовых обязанностей, увольнение по указанным основаниям не является мерой дисциплинарного взыскания.

Реализация общей дисциплинарной ответственности осуществляется в соответствии с порядком, регламентированным ТК, который предусматривает целый ряд правовых гарантий для работников в целях недопущения необоснованного привлечения их к ответственности.

Процедура наложения дисциплинарного взыскания включает следующие стадии:

1) выявление дисциплинарного проступка и подготовка дела.

На этой стадии работодатель до применения дисциплинарного взыскания должен затребовать от работника объяснение в письменной форме. Затребовав указанное объяснение, работодатель сможет установить в действиях работника вину, правильно оценить ее степень, выявить причины и обстоятельства нарушения трудовой дисциплины, а следовательно, и определить справедливую меру наказания. При этом отказ работника дать указанное объяснение не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания. В этом случае составляется соответствующий акт.

Работодатель может применить к работнику дисциплинарное взыскание и в том случае, если до совершения дисциплинарного проступка он подал заявление о расторжении трудового договора по своей инициативе, поскольку трудовые отношения в данном случае прекращаются лишь по истечении срока предупреждения об увольнении;

2) рассмотрение дела и наложение взыскания.

На этой стадии в отношении нарушителя избирается мера взыскания, о чем издается соответствующий приказ или распоряжение.

Как уже отмечалось, за каждое нарушение трудовой дисциплины может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание. Нельзя, например, за один и тот же проступок объявить работнику выговор и уволить с работы. Вместе с тем допускается одновременное привлечение работника к дисциплинарной и материальной ответственности за ущерб, причиненный работодателю;

3) исполнение дисциплинарного взыскания.

Приказ (распоряжение) работодателя о применении дисциплинарного взыскания объявляется работнику под расписку в течение трех рабочих дней со дня его издания. В случае отказа работника подписать указанный приказ (распоряжение) составляется соответствующий акт. С уволенными за нарушение трудовой дисциплины производится окончательный расчет;

4) обжалование взыскания в установленном законом порядке.

Согласно ч. 7 ст. 193 ТК дисциплинарное взыскание может быть обжаловано работником в государственную инспекцию труда или в органы по рассмотрению индивидуальных трудовых споров (КТС, суд);

5) прекращение дисциплинарного дела в связи с окончанием срока действия взыскания, досрочным его снятием за добросовестную работу, отменой незаконно наложенного взыскания соответствующими органами или прекращением трудового правоотношения.

Дисциплинарные взыскания в трудовую книжку не заносятся. Исключение составляет увольнение за нарушение трудовой дисциплины, так как причина увольнения записывается в трудовую книжку в точном соответствии с формулировкой ТК и со ссылкой на соответствующую статью, пункт закона.

Специальная дисциплинарная ответственность регулируется иными федеральными законами, а также уставами и положениями о дисциплине. Она отличается от общей дисциплинарной ответственности:

1) кругом лиц, на которых она распространяется;

2) более широким понятием дисциплинарного (служебного) проступка;

3) мерами взыскания;

4) определением объема дисциплинарной власти различных должностных лиц и порядком применения дисциплинарных взысканий.

Специальную дисциплинарную ответственность несут судьи, работники органов прокуратуры, сотрудники таможенных органов, государственные служащие, работники тех отраслей экономики, в которых действуют специальные уставы и положения о дисциплине (работники различных видов транспорта, организаций с особо опасным производством в области использования атомной энергии и др.).

Так, Положение о дисциплине работников железнодорожного транспорта распространяется на всех работников предприятий, учреждений, объединений и организаций железнодорожного транспорта, относящихся к государственной собственности РФ, независимо от их организационно-правовой формы, за исключением работников жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания, системы рабочего снабжения, общественного питания на железнодорожном транспорте, сельского хозяйства, медико-санитарных учреждений, учебных заведений, научно-исследовательских и проектно-конструкторских организаций, библиотек и т.д. (п. 3 Положения).

Специальная дисциплинарная ответственность в ряде случаев устанавливается не только за нарушение трудовых обязанностей, но и за нарушения, приравненные к дисциплинарному проступку. Например, на железнодорожном транспорте дисциплинарным проступком признается также виновное нарушение установленных правил поведения в служебных помещениях, поездах, на территории предприятий, учреждений и организаций железнодорожного транспорта, если оно совершено и не при исполнении трудовых обязанностей. Перечень категорий работников, которые несут дисциплинарную ответственность за нарушение установленных правил поведения не при исполнении трудовых обязанностей, определяется

Министерством путей сообщения РФ по согласованию с Российским профсоюзом железнодорожников и транспортных строителей.

Дисциплинарная ответственность прокурорских работников наступает не только за неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей, но и за совершение проступков, порочащих честь прокурорского работника.

Увольнение от занимаемой должности согласно Положению о дисциплине работников железнодорожного транспорта может налагаться, кроме случаев, предусмотренных законодательством о труде, также за совершение работником грубого нарушения, создавшего угрозу безопасности движения поездов, маневровой работы, жизни и здоровью людей или приведшего к нарушению сохранности грузов, багажа и вверенного имущества, неисполнению служебных обязанностей по обслуживанию пассажиров. Перечень грубых нарушений дисциплины, за которые может налагаться указанное взыскание, и категорий работников, которые могут быть привлечены к этому виду дисциплинарной ответственности, утверждается Министерством путей сообщения РФ по согласованию с Центральным комитетом Независимого профсоюза железнодорожников и транспортных строителей России.

Перечень дисциплинарных взысканий, налагаемых на отдельные категории работников (служащих), шире перечня, предусмотренного ст. 192 ТК.

Так, в соответствии с Законом об государственной службе к государственному служащему за неисполнение или ненадлежащее исполнение им возложенных на него обязанностей помимо взысканий, предусмотренных ст. 192 ТК, может быть применено также предупреждение о неполном служебном соответствии и строгий выговор.

Устав о дисциплине работников рыбопромыслового флота РФ, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 21 сентября 2000 г., устанавливает следующие виды дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, изъятие дипломов у капитанов и лиц командного состава рыбопромыслового флота РФ на срок до трех лет с переводом с согласия работника на другую работу на тот же срок с учетом профессии (специальности) в соответствии с законодательством РФ, увольнение.

Порядок наложения дисциплинарных взысканий имеет свои особенности, учитывающие специфику работы в отдельных отраслях экономики. Так, если дисциплинарное взыскание, по общему правилу, не может налагаться позднее шести месяцев со дня совершения проступка, то, в частности, по Уставу о

дисциплине работников морского транспорта для членов экипажей судов дальнего плавания этот срок увеличен до одного года.

Обжалование дисциплинарных взысканий по уставам и положениям о дисциплине осуществляется в общем порядке в соответствии с действующим законодательством.

Литература:

1 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ 2002 №1

2 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

3 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

4 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

5 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

6 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

8 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

9 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Тема 4.3 Материальная ответственность

Теоретическое занятие (2 ч.)

План занятия:

1 Понятие материальной ответственности, ее субъекты и основания наступления.

2 Дисциплинарная и материальная ответственность государственных служащих.

Основные понятия: материальная ответственность.

Понятие и условия наступления материальной ответственности

Материальная ответственность в трудовом праве является одним из видов юридической ответственности. Материальную ответственность можно рассматривать также как средство защиты права собственности работодателя.

Исходя из общих принципов права сторона договора несет ответственность за ущерб, причиненный ею другой стороне договора. Трудовое законодательство также предусматривает взаимные обязательства сторон трудового договора (работодателя и работника) возместить ущерб, причиненный другой стороне.

Особенностью и отличием имущественной ответственности по трудовому законодательству от гражданско-правовой ответственности является то, что ни работник, ни работодатель не обязаны возмещать упущенную выгоду. Возмещению подлежит только прямой реальный ущерб, т.е. расходы, которые необходимы для восстановления (или приобретения утраченного) имущества.

Правовым основанием для привлечения к ответственности стороны в трудовом договоре являются как общие нормы права (ст. 8 Конституции РФ), так и специальные (ст. 2, 21, 22, 184 ТК). Работник как сторона трудового договора обязан бережно относиться к имуществу работодателя и других работников и незамедлительно сообщить работодателю либо непосредственному руководителю о возникновении ситуации, представляющей угрозу жизни и здоровью людей, сохранности имущества работодателя. Работодатель обязан возместить вред, причиненный работникам в связи с исполнением ими трудовых обязанностей, а также компенсировать моральный вред. Это общие взаимные обязанности сторон, которые непосредственно определены ТК. При этом не имеет значения ни организационно-правовая форма, в которой работодатель осуществляет свою деятельность (хозяйственное общество, унитарное предприятие и др.), ни вид трудового договора, заключенного между работником и работодателем (срочный трудовой договор, работа по совместительству и др.).

Стороны трудового договора могут конкретизировать взаимные обязательства, в том числе обязательства по материальной ответственности, в виде приложения к трудовому договору или в виде отдельного соглашения.

Такое соглашение может быть заключено сторонами в любое время (одновременно с заключением трудового договора, в процессе трудовых отношений). Обязательным условием является форма такого соглашения: соглашение должно быть выполнено в письменной форме и подписано сторонами. Если данное соглашение является приложением к трудовому договору, то оно должно быть составлено не менее чем в двух экземплярах, как и сам трудовой договор (ст. 67 ТК). Один из этих экземпляров должен храниться у работника. Как и всякое соглашение (договор), соглашение о конкретизации материальной ответственности может быть со временем изменено, но только по обоюдному соглашению сторон.

Охраняя права работника, законодатель установил границы договорной ответственности, определив, что ответственность работодателя перед работником не может быть ниже, а работника перед работодателем - выше, чем это предусмотрено ТК и иными федеральными законами. Это означает, что работодатель может освободить работника от материальной ответственности полностью или частично. Однако соглашение об отказе работника требовать материального возмещения от работодателя будет ничтожно в силу ст. 22 ГК.

Работник несет ответственность за ущерб, причиненный имуществу, находящемуся у работодателя, независимо от оснований его приобретения (купли-продажи, дарения, мены и др.) и правового режима этого имущества (собственность, аренда, поручение и др.). Таким образом, работник является ответственным перед работодателем и за ущерб, причиненный имуществу третьих лиц. Аналогичное правило полностью применимо и к работодателю в случае причинения ущерба имуществу, принадлежащему или находящемуся у работника.

К материальной ответственности работник может привлекаться наряду с дисциплинарной ответственностью (замечание, выговор, увольнение), так как материальная ответственность является самостоятельным видом ответственности.

Каждая из сторон трудового договора может обратиться к другой стороне с требованием о возмещении ущерба как в период существования трудовых отношений, так и в тех случаях, когда трудовые отношения между ними прекращены (независимо, по какому основанию).

Материальная ответственность, являясь одним из видов юридической ответственности в трудовом праве, обладает признаками:

1) свойственными всем видам юридической ответственности;

2) присущими только тем видам ответственности, которые носят возместительный характер (как ответственность за нарушение обязательств по гражданскому законодательству);

3) свойственными только этому виду ответственности.

Привлечение стороны в трудовом договоре к материальной ответственности возможно только при наличии условий, установленных в трудовом законодательстве. В соответствии со ст. 233 ТК такими условиями являются:

1) наличие ущерба;

2) наличие вины в поведении стороны трудового договора;

3) наличие противоправности в поведении (действие или бездействие) стороны трудового договора;

4) наличие причинной связи между ущербом и противоправным поведением стороны.

Привлечение стороны трудового договора к материальной ответственности возможно только при наличии всех этих условий одновременно, если иное не предусмотрено ТК или иными федеральными законами.

Каждая сторона трудового договора (работник или работодатель), обращаясь к другой стороне с требованиями о возмещении ущерба, обязана доказать размер причиненного ей ущерба. Такими доказательствами, по общему правилу, могут быть любые документы: счета-фактуры, справки, экспертные заключения и проч.

Статья 233 ТК предусматривает общие положения об условиях материальной ответственности сторон трудового договора, которые в дальнейшем несколько трансформируются (дополняются) в зависимости от основания ответственности.

Действующее законодательство дифференцирует основания материальной ответственности сторон трудового договора. Так, непосредственно в ТК предусмотрено, что работодатель несет ответственность за:

1) незаконное лишение работника возможности трудиться;

2) ущерб, причиненный имуществу работника;

3) задержку выплаты заработной платы;

4) моральный вред, причиненный работнику.

Ответственность работодателя перед работником не исчерпывается основаниями, которые указаны в ст. 234 ТК, она предусмотрена и в других нормах ТК и федеральных законах. Так, ст. 184 ТК предусматривает право работника либо членов его семьи на компенсацию при повреждении здоровья или в случае смерти работника вследствие несчастного случая на производстве или профессионального заболевания.

Работник несет ответственность перед работодателем, прежде всего, за ущерб, причиненный имуществу, принадлежащему или находящемуся у работодателя. Как правило, работники несут ограниченную материальную ответственность, за исключением случаев полной материальной ответственности.

Лица, заключившие с работодателем ученический договор и без уважительных причин не приступившие к работе, по требованию работодателя могут быть привлечены к материальной ответственности (ст. 207 ТК).

Работодатель и работник несут материальную ответственность по правилам, предусмотренным трудовым законодательством только при условии, что они связаны (или были связаны) друг с другом трудовыми отношениями. Если между сторонами наличествуют гражданско-правовые отношения, т.е. стороны связаны каким-либо гражданско-правовым договором (подряд, оказание услуг) и проч., то основания, условия и порядок материальной ответственности сторон определяются нормами гражданского законодательства. Нормами гражданского законодательства определяется ответственность работодателя (юридического лица) в случаях, когда основаниями материальной ответственности являются гражданско-правовые отношения, возникающие из совместной собственности (кооператив - член кооператива), участия в предпринимательской деятельности (акционерное общество - акционер), а также в случае причинения работником вреда жизни, здоровью и имуществу третьих лиц (ст. 1068 ГК).

Материальную ответственность работодателя (юридического или физического лица) как стороны трудового договора не надо путать с ответственностью, к которой могут быть привлечены те или иные должностные лица за нарушение трудового законодательства (руководители организаций; лица, ответственные за технику безопасности и охрану труда; лица, препятствующие законной деятельности представителей государственных контролирующих организаций).

Таким образом, материальная ответственность сторон трудового договора является одним из видов юридической ответственности, заключается в обязанности возместить причиненный другой стороне реальный имущественный ущерб и наступает при наличии оснований, условий и в объеме, закрепленных в трудовом законодательстве.

Трудовое законодательство не устанавливает каких-либо отличий или особенностей в объеме ответственности и порядке привлечения к материальной ответственности работодателя и в тех случаях, когда работодателем выступает физическое лицо (предприниматель, без образования юридического лица или просто физическое лицо), хотя специфика ответственности работодателей данного вида, безусловно, имеется.

Необходимо иметь в виду, что ответственность работодателя не ограничивается ответственностью перед работником. Работодатель может быть привлечен к административной ответственности в случаях и в порядке, предусмотренных КоАП.

Работодатель несет материальную ответственность перед третьими лицами за ущерб, причиненный его работниками (ст. 1068 ГК). В этих случаях объем материальной ответственности определяется нормами гражданского права.

Литература:

1 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ 2002 №1

2 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

3 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

4 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

5 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

6 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

8 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

9 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Раздел 5 Административно-процессуальное право

Студент должен знать:

– Что является административным производством, какими нормативными актами регулируется;
– Понятия участников производства по делам об административных правонарушениях, стадии административного производства и порядок исполнения постановлений (решений).

Студент должен уметь:

– Правильно определить правовой статус каждого из участников производства по делам об административных правонарушениях;

Тема 5.1 Административно-процессуальная деятельность

Теоретическое занятие (2 ч.)

План занятия:

1 Понятие признаки и особенности административного процесса. Принципы административного процесса.
2 Административно-процессуальное производство: сущность и виды.

Основные понятия: процесс, административный процесс.

Управленческая, исполнительная деятельность осуществляется в определенной последовательности. Эта последовательность совершения управленческих действий и операций и составляет процесс управления. Иначе говоря, управленческий процесс - движение, стадии развития действий и отношений, связанных с ним. Порядок совершения управленческих действий регламентируется нормами права и в связи с этим он приобретает юридический характер.

Управленческие процессуальные действия регулируются административно-процессуальными нормами. Следовательно, административный процесс — это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность по разрешению индивидуальных, конкретных дел в сфере государственного управления уполномоченными на то субъектами административно-процессуальных отношений. Административный процесс направлен на обеспечение правильной реализации материальных административно-правовых и иных норм права, которые неотделимы от административно-процессуальных норм в том смысле, что процесс есть форма реализации, претворения в жизнь предписаний, содержащихся в нормах материального права.

Нормы административного материального права своим регулированием охватывают чрезвычайно широкий и разнообразный круг вопросов государственного управления и касаются большого числа субъектов права. Поэтому административный процесс имеет огромное значение для соблюдения законности в управлении, поскольку ее можно обеспечить лишь тогда, когда реализация норм административного материального права осуществляется с соблюдением юридических предписаний, определяющих порядок совершения правореализационных действий.

Действующие административно-процессуальные нормы содержатся в законах и иных нормативных актах. Эти нормы устанавливают порядок принятия и издания правоприменительных и других правореализационных актов, права и обязанности участников административного процесса и т.п.

Специфической чертой административного процесса, отличающей его от других видов процесса (уголовного, гражданского), является то, что административный процесс — это последовательно совершаемые действия по осуществлению управленческой деятельности. Он является формой реализации норм материального административного и некоторых иных отраслей права, специфической юридической формой управленческой деятельности. Содержанием административного процесса являются управленческие процессуальные отношения, возникающие между субъектами процесса, совершаемые в определенной последовательности действия и операции субъектов административного права, осуществляющих свои правомочия и обязанности в сфере управления.

Далее, характерной особенностью административного процесса, отличающей его от других видов процесса (уголовного, гражданского), является то, что он охватывает более широкий круг общественных отношений, имеет более сложную структуру производств, регламентируемую многочисленными административно-процессуальными нормами.

Особенность административного процесса составляет и то, что сфера его применения не счерпывается реализацией норм административного материального права и защитой административно-правовых отношений. Правоприменительная деятельность органов государственного управления, органов исполнительной власти, должностных лиц и других субъектов управления нередко встречается с жизненными фактами, разрешение которых может быть осуществлено не только посредством применения норм административного права, но норм финансового, земельного и других отраслей права. Нормы указанных отраслей применяются в соответствии с правилами, установленными административно-процессуальными нормами.

Принципы административного процесса

Являясь составной частью управленческой деятельности, административный процесс базируется на общих принципах государственного управления. Вместе с тем эти общие принципы управления находят свое специфическое выражение в административном процессе. К основным принципам административного процесса, которые объективно отражают его свойства и раскрывают его сущность, относятся:

— законность;

— объективность (материальная истина);

— равенство человека и гражданина перед законом и органом, разрешающим дело;

— гласность административного процесса;

— ведение дела на национальном языке;

— экономичность и эффективность процесса;

— ответственность за нарушение правил процесса и за принятый акт (решение).

Принцип законности административного процесса основан на требованиях Конституции. Его сущность состоит в том, что применение норм материального права или иная форма реализации во всех случаях должны быть законными. Нормы реализуются в строгом соответствии с порядком, предписанным административно-процессуальными нормами, т.е. в административном процессе законность выступает в качестве требования строго соблюдать определенный порядок претворения в жизнь правил материальных норм административного и других отраслей права. Законность предполагает также охрану прав и законных интересов участников административного процесса. В случае нарушения прав и законных интересов того или иного участника административного процесса последний может

обжаловать незаконные действия. В соответствии с принципом законности особое внимание административно-процессуальным законодательством обращается на охрану прав и законных интересов граждан. В этих целях для охраны и защиты личных прав, свобод и законных интересов граждан установлена по управленческим делам судебная защита, т.е. незаконные действия могут быть обжалованы гражданином в суде. Кроме судебного существует административный порядок обжалования неправомерных действий (решений) государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, должностных лип и других субъектов управления.

Принцип объективности (материальной истины) означает всестороннее и объективное исследование всех обстоятельств дела. Для установления истины важно не ограничиваться заявлениями участников административного процесса, а проверять документы, подтверждающие факты, показания свидетелей и достоверность их показаний. Этот принцип обязывает субъекта управления при рассмотрении дела использовать все имеющиеся в его распоряжении доказательства, относящиеся к делу, учесть и правильно их оценить. В случае необходимости следует истребовать нужные документы, провести проверки, экспертизы и принять другие меры для объективного разрешения дела. Законодательство обязывает правоприменителя, субъекта управления внимательно разобраться в существе дела, полностью исключить односторонний, а также предвзятый подход к оценке фактов.

Принцип материальной истины особенно важен потому, что применение права субъектами управления сопряжено не только с установлением и анализом фактов и обстоятельств, но и с воздействием на эти факты и обстоятельства в процессе применения правовых норм. Так, сотрудник милиции, налагая на правонарушителя штраф на месте, не только применяет соответствующую административно-правовую норму, но и непосредственно воздействует на виновного, т.е. он в одном лице является «следователем», «судьей» и «органом», исполняющим взыскание.

Сущность принципа равенства человека и гражданина перед законом и органом, разрешающим дело, состоит в закреплении определенного административно-процессуального статуса, согласно которому каждый человек и гражданин независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств равен перед законом и органом, который разрешает то или иное управленческое дело. Кроме того, этот принцип предполагает необходимость оказания соответствующей правовой помощи участнику административного процесса, если он в ней нуждается, и вместе с тем обязанность органа, разрешающего дело, следить за тем, что бы участники

административного процесса надлежащим образом использовали предоставленные им права и возложенные на них обязанности.

Принцип гласности административного процесса заключается в !публичности процесса и его доступности гражданам. Процесс ведется, как правило, открыто, за исключением случаев, когда это противоречит интересам охраны государственной тайны, а также сохранению сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле лиц. Участникам процесса предоставляется возможность беспрепятственно пользоваться процессуальными правами, знакомиться с материалами дела, документами и др. К участию в административном процессе могут привлекаться представители общественности, прессы. Заинтересованные в деле органы, организации и граждане могут знакомиться с материалами дела и принятыми по делу решениями. Многие решения оглашаются публично.

Принцип ведения дела на национальном языке означает, что процесс ведется на русском языке или на языке республики в составе федерации, автономной области, автономного округа или на языке большинства населения данной местности. Лица, не владеющие языком, на котором ведется процесс, могут давать пояснения, заявлять ходатайства и т.п. на родном языке через переводчика.

Принцип экономичности и эффективности процесса направлен на обеспечение такой организации процесса, которая не требовала бы больших материальных затрат и вместе с тем обеспечивала бы быстроту процесса без излишнего обременения участников процесса. Экономичности и эффективности процесса во многом способствуют установленные законодательством точные сроки, в течение которых должно быть рассмотрено и разрешено то или иное управленческое дело, исполнено принятое по делу (вопросу) решение.

Принцип ответственности за нарушение правил процесса и за принятый акт (решение). Согласно этому принципу должностные лица, виновные в нарушении правил процесса или принятии незаконного акта (решения), несут дисциплинарную или уголовную ответственность.

Наряду с основными принципами действуют и другие принципы, вытекающие из основных или имеющие более узкую сферу применения, которая ограничивается рамками конкретных административно-процессуальных институтов.

Структура административного процесса

Вопрос о структуре административного процесса, его составных частях, то есть о видах производств, должен решаться в зависимости от характера той процессуальной деятельности, которая выражает правовую часть

государственного управления и, следовательно, заключает в себе свойства управленческой деятельности. Другая особенность административного процесса связана с более широкой сферой действия этого вида процесса, по сравнению с гражданским и уголовным. В юридической литературе высказываются различные суждения по вопросу о структуре административного процесса. При этом надо отметить постановка вопроса о структуре административного процесса правомерна лишь при широком, а не юрисдикционном подходе к этому правовому явлению.

Вот один из вариантов решения этого вопроса. По мнению Козлова Ю. М., к видам административных производств относятся:

- ·производство по организации аппарата государственного управления;
- ·производство по заявлениям и ходатайствам граждан, связанным с реализацией принадлежащих им субъективных прав;
- ·производства по жалобам на неправильные действия должностных лиц;
- ·производство по делам о применении принудительных мер (дисциплинарных, материальных и административных);
- ·производство по делам связанным с применением материальных норм трудового, земельного, финансового права.

Главное при решении вопроса о структуре административного процесса состоит в отыскании критерия, который давал бы возможность выделить однородные группы административных дел, рассмотрение которых составило бы содержание соответственных видов производств. Таким критерием может служить характер индивидуально-конкретных дел, возникающих в сфере государственного управления. При этом под характером понимаются существенные свойства, общие для данной группы дел.

Так, например все дела по жалобам граждан на неправомерные действия должностных лиц объединяет сам характер обращения, который заключается в уведомлении компетентных органов и лиц о нарушении субъективного права или законного интереса гражданина. Причем это свойство сохраняется во всех случаях независимо от содержания жалобы, касается ли она пенсионных вопросов или каких-либо других, главное объединяющее качество - характер обращения.

Руководствуясь названным критерием можно различать:

1 Производство по принятию нормативных актов государственного управления;
2 Производство по предложениям и заявлениям граждан и организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере государственного управления;
3 Производство по административно-правовым жалобам и спорам;

4 Производство по организационным делам в аппарате государственного управления;
5 Производство по делам о применении принудительных мер в сфере государственного управления.

Несмотря, на имеющиеся конкретные особенности и различия, названные виды производств связывает во едино коренная общность, дающая основание говорить о каждом из них, как о составной части общего понятия административного процесса.

Совокупность административных производств - базовая характеристика административной юрисдикции. Различия между производствами проводятся как по субъекту осуществления юрисдикционных полномочий, так и по предмету (объекту). С учетом состояния действующего Российского законодательства и административно-процессуальных нор можно выделить следующие виды административного производства:

- производство по делам об административных правонарушениях;
- дисциплинарное производство;
- производство по жалобам;
- согласительное производство.

Задачи производства по делам об административных правонарушениях заключаются в обеспечении своевременного, всесторонне полного и объективного выяснения обстоятельств каждого дела; разрешении его в точном соответствии с действующим законодательством; обеспечении исполнения вынесенного по делу постановления; выявлении всех причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений; предупреждении правонарушений, воспитании граждан в духе соблюдения законов и укрепления правопорядка (ст. 225). На лицо сочетание превентивных и карательных (наказательных) целей, что полностью соответствует духу законодательства о борьбе с правонарушениями такого рода.

Литература:

1 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ 2002 №1
2 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ. 2000.
3 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

4 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

5 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

6 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

8 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

9 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Самостоятельная работа (2 ч.)

Задание

Составить конспект на тему: «Административно-юрисдикционное производство».

Цель:

- развивать умения работать с текстом
- формировать умения использовать закон и литературу научного характера в ходе получения новых знаний;
- научить конспектировать текст.

Примерный план конспекта

1 Понятие административно-юрисдикционного производства.

2 Признаки и особенности административно-юрисдикционного производства.

Правила конспектирования:

1 Сделать в тетради для конспекта широкие поля.

2 Написать исходные данные источника, конспект которого будет составляться.

3 Прочитать весь текст.

4 Выделить информативные центры прочитанного.

5 Продумать главные положения, сформулировать их своими словами и записать.

6 Активно использовать поля конспекта (на них можно записывать незнакомые слова, собственные дополнения и выводы).

7 Объём конспекта не должен превышать одну треть исходного текста.

Критерии оценки

Оценка «5» (отлично) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения задания соответствует предъявленным требованиям;
- не более одного недочета;
- логичность и полнота изложения текстового материала, самостоятельность суждений.

Оценка «4» (хорошо) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований выше удовлетворительного;
- логичность в раскрытии задания;
- наличие незначительных неточностей в изложении материала.

Оценка «3» (удовлетворительно) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований, предъявленных к заданию, достаточно минимальный;
- отдельные нарушения логики в изложении материала;
- неполнота раскрытия вопроса.

Оценка «2» (неудовлетворительно) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований ниже удовлетворительного;
- допущены принципиальные ошибки;
- вопросы раскрыты поверхностно;

– небрежность в оформлении.

Литература:

1 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ 2002 №1

2 Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально - правовой деятельности//Государство и право. - 2001. - №2. - С.15-20.

Тема 5.2 Производство по делам об административных нарушениях

Теоретическое занятие (2 ч.)

План занятия:

1 Понятие административного производства.

2 Виды административных производств.

3 Общая характеристика производства по делам об административных правонарушениях: понятие, участники, доказательства.

Основные понятия: административное производство, процессуальная деятельность, стадии.

Производство по делам об административных правонарушениях - это деятельность уполномоченных субъектов по применению административных взысканий, осуществленная в административно-процессуальной форме. Это производство - составная часть административно-юрисдикционного процесса.

Следует отметить, что основными элементами процессуальной формы являются группы норм, регулирующих:

– цели производства;
– принципы производства;
– круг его участников, их права и обязанности;
– систему совершаемых действий, их последовательность, стадии производства;
– сроки совершения действий;
– виды и условия использования доказательств;
– подведомственность дел, властных действий;
– содержание и порядок оформления процессуальных документов;

- виды, размеры и порядок применения мер процессуального принуждения;
- порядок возмещения процессуальных расходов.

Общие нормы, регулирующие производство, содержатся в КоАП, особенности производства по отдельным категориям административных нарушений устанавливаются специальными нормами.

Рассматриваемое производство теснейшим образом связано с гражданским судопроизводством, особенно на стадии пересмотра и при исполнении имущественных взысканий. Если гражданин подает в суд жалобу на постановление о привлечении его к административной ответственности, то суд рассматривает ее в соответствии с нормами ГПК РФ. Это уже не административный, а гражданский процесс, а точнее, составная часть последнего - производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений. Если суд отказывает в удовлетворении жалобы или снижает размер штрафа, дело вновь возвращается в русло административного процесса и дальнейшая деятельность производится на основе норм административного права.

В зависимости от объема и сложности процессуальной деятельности можно различать упрощенное (ускоренное) производство (например, когда штраф налагается прямо на месте нарушения), обычное и особое (усложненное). Примером особого производства является процедура рассмотрения судьями дел о мелком хищении, мелком хулиганстве. Для рассмотрения таких дел установлены специальные сроки, разрешен принудительный привод лица, привлекаемого к ответственности, закреплен - особый порядок обжалования постановлений судей и их пересмотра.

В производствах по разным категориям дел имеются различия. Поэтому по критерию объекта правонарушений можно различать производства: общее, по таможенным, налоговым и другим делам. Достаточно серьезные основания существуют для того, чтобы по субъекту ответственности различать производства по наложению взысканий на граждан (совершеннолетних, несовершеннолетних) и на организации.

Задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях.

Производство представляет собой разновидность административной деятельности, в нем действуют ее общие принципы: законности, демократизма (гласности, участия общественности), оперативности. Производство осуществляется и на основе общих норм административного права. Например, начальник ОВД как вышестоящий руководитель вправе передать дело от одного работника другому, прекратить его, отменить постановление инспектора о наложении взыскания и т. д. Одновременно здесь действуют и

специфические, обусловленные задачами данной деятельности принципы: объективной истины, обеспечения права на защиту.

Выяснение объективной истины по делу — важнейшая задача производства. Данный принцип обязывает должностных лиц, расследующих и рассматривающих дела, исследовать все обстоятельства и их взаимные связи в том виде, в каком они существовали в действительности, и на этой основе исключить односторонний, предвзятый подход к выбору решения.

Право на защиту реализуется предоставлением лицу, привлекаемому к ответственности, необходимых правовых возможностей для доказывания своей невиновности, обстоятельств, смягчающих его вину, исключающих производство. Когда говорят о праве на защиту, прежде всего имеют в виду лицо, которое привлекают к ответственности. Но нельзя забывать, что в процессе может участвовать и другой гражданин, непосредственно заинтересованный в справедливом решении дела. Это потерпевший. Он тоже вправе активно защищать свои интересы, и для этого он может заявлять ходатайства, подавать жалобы.

Одной из важнейших основ права на защиту является презумпция добропорядочности гражданина и ее юридический вариант - презумпция невиновности. Она заключается в том, что индивидуальный субъект, привлекаемый к административной ответственности, считается невиновным до тех пор, пока иное не будет доказано и зафиксировано в установленном законом порядке. Отсюда следует также, что бремя доказывания лежит на обвинителе. Привлекаемый к ответственности не обязан доказывать свою невиновность, хотя и имеет на это право. Из презумпции невиновности вытекает и такое важное положение: всякое сомнение толкуется в пользу лица, привлекаемого к ответственности. Оно относится к случаям, когда сомнения не были устранены в ходе разрешения дела. Указанное обстоятельство является одним из оснований вынесения оправдательных постановлений.

Иначе обстоит дело при решении вопроса об ответственности коллективных субъектов и иных субъектов предпринимательства. Они привлекаются к ответственности в ряде случаев независимо от наличия вины, презумпция невиновности на них распространяется не всегда. Бремя доказывания действия непреодолимой силы, как обстоятельства, освобождающего от ответственности, лежит на них. А если законом установлена ответственность организации за виновные действия, она обязана доказывать отсутствие вины, здесь действует презумпция виновности в совершении противоправных действий.

Кстати, в ст. 401 ГК РФ сказано: отсутствие вины доказывается лицом, нарушившим обязательство. Это значит, что презумпция виновности существует и в гражданско-правовых отношениях.

Право граждан на защиту включает в себя следующие общие права:

1)требовать доказывания предъявляемого обвинения;

2)лично участвовать в совершении ряда процессуальных действий (осмотре помещений, изъятии имущества, рассмотрении дела и др.). а значит быть извещенным о времени и месте их совершения;

3)получать в трехдневный срок копии основных документов, отражающих позицию субъекта власти по делу (протокола, постановления, решения по жалобе);

4)«быть выслушанным» (давать объяснения);

5)заявлять ходатайства (о вызове свидетелей, приобщении документов и др.);

6)заявлять отводы должностным лицам, экспертам (такое право пока существует только по таможенным и частично по налоговым делам);

7)знакомиться со всеми материалами дела;

8)обжаловать действия субъектов власти;

9)на юридическую помощь;

10)на содействие (переводчика, законного представителя и др.). Жаль, что еще нет норм, регулирующих право потерпевшего на содействие адвоката, переводчика. В наше время у него слишком мало возможности для защиты.

Доказательства в производстве по делам об административных правонарушениях.

Решение задач административного производства осуществляется посредством доказывания, которое включает в себя выявление, процессуальное оформление и исследование доказательств.

Доказательствами являются фактические данные, информация, на основе которой устанавливаются обстоятельства дела. От доказательств как фактических данных сведений следует отличать их источники, представляющие собой средства сохранения и передачи информации, с помощью которых она вовлекается в производство. В то же время необходимо отметить, что в правовой науке и на практике доказательства нередко понимаются и как сама информация, и как источник сведений.

В научной литературе принято делить доказательства по разным критериям на первоначальные и производные, прямые и косвенные, обвинительные и оправдательные. Представляется очень важной и группировка

доказательств в зависимости от источника и формы соответствующих сведений.

Во-первых, это показания, объяснения различных лиц, чаще всего участников производства: деликвента, потерпевшего, свидетелей, — то есть информация, передаваемая людьми, которые непосредственно участвовали в исследуемом деянии, были его очевидцами, имеют какие-то сведения о нем. Не всегда показания протоколируются, фиксируются в виде объяснений — они могут восприниматься, репродуцироваться и в устной форме. Другой разновидностью данных, получаемых от людей в форме слов, цифр, графиков и иных принятых в человеческом обществе способов информационного взаимодействия, являются заключения экспертов, мнения специалистов.

Решение о производстве экспертизы принимается субъектом, который ведет административное дело. Однако вопросы назначения и проведения экспертизы законом не регламентируются. Поэтому на практике решения о производстве экспертизы оформляются в виде направлений, ходатайств и т. д. Заключения экспертов, свидетельства специалистов широко используются, например, для определения состояния опьянения, принадлежности вещества к числу наркотических средств, размера ущерба, установления стоимости товаров и их качества, характера загрязнений природной среды.

Во-вторых, вещественные доказательства и документы, являющиеся материальными носителями информации. Основные способы обнаружения и приобщения материальных источников доказательств — досмотр, изъятие, представление заинтересованными лицами. Формами их приобщения к делу, используемыми в процессе доказывания, являются протокол об административном проступке, протокол изъятия вещей, справка о стоимости вещей и т. д.

Вещественные доказательства — это предметы материального мира, на которых имеются следы неправомерных действий (вмятины на автомашине, испорченный паспорт) или которые своей формой, содержанием свидетельствуют о нарушении (наркотические вещества, самогон, мелкоячеистая сеть). Вещественные доказательства содержат информацию в чистом, непреобразованном виде. К доказательствам можно отнести и показания технических средств. Они достаточно широко используются, например, в работе ГИБДД для определения скорости движения автомобилей, содержания загрязняющих веществ в выбросах, состояния опьянения водителя.

В документах информация содержится в преобразованном виде, она передается словами, цифрами, чертежами, схемами мест происшествий и т. п.

В-третьих, непосредственные наблюдения лиц, уполномоченных расследовать административные проступки. Например, инспектора ГИБДД. В

уголовном процессе такой вид доказательств не допускается: если должностное лицо было очевидцем преступления, оно становится свидетелем.

Наблюдения полномочного лица, за исключением случаев упрощенного производства, когда штраф налагается на месте, фиксируются в рапорте, специальном протоколе или непосредственно в протоколе об административном нарушении.

Уполномоченный орган (должностное лицо) оценивает собранные доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании обстоятельств дела в их совокупности. При этом он руководствуется законом и правосознанием, принципом объективной истины.

Участники производства

Производство по делам об административных нарушениях складывается из действий ряда органов и лиц. Важную роль в этой деятельности играют государственные и муниципальные органы, их должностные лица, которые уполномочены принимать предусмотренные законом меры по выявлению и предупреждению административных проступков, применению и исполнению взысканий. В производстве действуют и другие участники: одни защищают свои интересы, другие привлекаются лишь при производстве отдельных процессуальных действий, содействуют производству. Всех субъектов производства можно разделить на несколько групп.

1.Компетентные органы и должностные лица, наделенные правом принимать властные акты, составлять правовые документы, определяющие движение и судьбу дела (лидирующие субъекты). К ним относятся также представители общественности, наделенные соответствующими полномочиями (общественные инспектора, народные дружинники).

2.Субъекты, имеющие личный интерес в деле: лицо, привлекаемое к ответственности, потерпевший и их законные представители (родители, усыновители, опекуны, попечители, руководители организаций, адвокаты). В отличие от субъектов первой группы никто из представителей данной группы не пользуется властными полномочиями.

3.Лица и органы, содействующие осуществлению производства, выявлению объективной истины: свидетели, эксперты, специалисты, переводчики, понятые. Одни из них (свидетели, эксперты) сообщают данные полномочному органу или должностному лицу. Другие (переводчики, понятые) - нужны для закрепления доказательств либо обеспечения необходимых условий административного производства.

4.Иные лица и органы, способствующие исполнению постановлений, профилактике правонарушений.

Сущность административно - процессуальных мер принуждения

Главная особенность этой группы мер административного пресечения в том, что они применяются с целью обеспечить нормальный ход производства по делу, носят обеспечительный характер.

По содержанию принудительного воздействия среди мер процессуального принуждения следует различать, во-первых, меры ограничения личных неимущественных прав (доставление, задержание, привод, принудительное освидетельствование, личный досмотр), во-вторых, меры ограничения имущественных прав (изъятие, арест, досмотр вещей, задержание транспортных средств и другого имущества, принудительное исполнение постановления о наложении штрафа, отстранение от управления транспортным средством).

В соответствии со ст. 27.1 КоАП России определены общие цели применения мер обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях: они используются для пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении.

При этом должностные лица исполнительных органов государственной власти вправе применять:

1.меры организационного характера, обращенные к личности деликвента: доставление; административное задержание; личный досмотр; отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; медицинское освидетельствование на состояние опьянения; привод;

2.меры имущественного характера, обращенные к товарам, транспортным средствам, вещам и документам, задействованным в административном правонарушении: досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; задержание транспортных средств, запрещение их эксплуатации; арест товаров, транспортных средств и иных вещей.

Виды мер административно-процессуального принуждения

В соответствии со ст. 27.2 КоАП России доставление есть принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным. Оно осуществляется:

1) должностными лицами ОВД (милиции) при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со ст. 23.3 КоАП России рассматривают ОВД (милиция), либо административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП России ОВД (милиция) составляют протоколы об административных правонарушениях, а также при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, - в служебное помещение ОВД (милиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения;

2) военнослужащими внутренних войск МВД России, должностными лицами ведомственной охраны или вневедомственной охраны при ОВД при выявлении административных правонарушений, связанных с причинением ущерба охраняемым ими объекту или вещам либо с посягательством на такие объект или вещи, а равно с проникновением в охраняемую ими зону, - в служебное помещение ОВД (милиции), служебное помещение охраны или в служебное помещение подразделения воинской части либо органа управления внутренних войск МВД России;

3) военнослужащими внутренних войск МВД России при выявлении административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 19.3, 20.1 - 20.3, 20.5, 20.8, 20.13, 20.17 - 20.22 КоАП России, - в служебное помещение ОВД (милиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения;

4) должностными лицами органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением правил пользования транспортом, при выявлении административных правонарушении на транспорте - в служебное помещение ОВД (милиции) или в иное служебное помещение;

5) должностными лицами военной автомобильной инспекции при выявлении нарушений Правил дорожного движения водителем транспортного средства Вооруженных Сил РФ - в помещение военной комендатуры или воинской части;

6) должностными лицами органов, на которые возложен надзор или контроль за соблюдением законодательства об охране окружающей среды, лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, животного мира и рыбных запасов, правил охоты и рыболовства, при выявлении административных правонарушений в

соответствующей сфере - в служебное помещение ОВД (милиции), помещение органа местного самоуправления сельского поселения или в иное служебное помещение;

7) военнослужащими пограничных органов и пограничных войск, военнослужащими иных войск (сил), должностными лицами органов внутренних дел (милиции), а также иными лицами, исполняющими обязанности по охране Государственной границы РФ, при выявлении административных правонарушений в области защиты и охраны Государственной границы РФ - в служебное помещение подразделения воинской части либо органа управления пограничных органов и пограничных войск, иных войск (сил), служебное помещение ОВД (милиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения;

8) военнослужащими пограничных органов и пограничных войск при выявлении административных правонарушений во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне России - в служебное помещение подразделения воинской части либо органа управления пограничных органов и пограничных войск, иных войск (сил), служебное помещение ОВД (милиции), находящиеся в порту России. Используемые для осуществления незаконной деятельности во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне России суда и орудия совершения административного правонарушения, принадлежность которых не может быть установлена при осмотре, подлежат доставлению в порт России (иностранные суда - в один из портов России, открытых для захода иностранных судов);

9) должностными лицами таможенных органов при выявлении НТП - в служебное помещение таможенного органа;

10) военнослужащими и сотрудниками органов уголовно-исполнительной системы при выявлении административных правонарушений, предусмотренных ст.ст. 19.3, 19.12 КоАП России, - в служебное помещение учреждения уголовно-исполнительной системы или ОВД (милиции);

11) должностными лицами органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со ст. 23.63 КоАП России рассматривают эти органы, либо административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с п. 83 ч. 2 ст. 28.3 КоАП России указанные органы составляют протоколы об административных правонарушениях, - в служебное помещение органа по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ или ОВД (милиции).

Административное задержание, то есть кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Оно осуществляется:

1) должностные лица ОВД (милиции) - при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со ст. 23.3 КоАП России рассматривают ОВД (милиции), либо административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП России ОВД (милиция) составляют протоколы об административных правонарушениях, а также при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях;

2) старшее в месте расположения охраняемого объекта должностное лицо ведомственной охраны или вневедомственной охраны при ОВД, военнослужащие внутренних войск МВД России - при выявлении административных правонарушений, связанных с причинением ущерба охраняемым ими объекту или вещам либо с посягательством на такие объект или вещи, а равно с проникновением в охраняемую ими зону;

3) должностные лица ВАИ - при выявлении нарушений Правил дорожного движения водителем транспортного средства Вооруженных Сил РФ;

4) военнослужащие пограничных органов и пограничных войск, должностные лица ОВД (милиции) - при выявлении административных правонарушений в области защиты и охраны Государственной границы РФ, а также при выявлении административных правонарушений во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне России;

5) должностные лица таможенных органов - при выявлении НТП;

6) военнослужащие и должностные лица органов уголовно-исполнительной системы - при выявлении административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.3, 19.12 КоАП России;

7) должностные лица органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ - при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со ст. 23.63 КоАП России рассматривают эти органы, либо административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с п. 83 ч. 2 ст. 28.3 КоАП России указанные органы составляют протоколы об административных правонарушениях.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, - обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения, регламентированы ст. 27.7 КоАП России.

Личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола.

Досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии двух понятых.

В исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, которые могут быть использованы для причинения вреда жизни и здоровью других лиц, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых.

В случае необходимости применяются фото - и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

О личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании. Личный досмотр проводится в присутствии двух понятых того же пола в изолированном помещении, отвечающем санитарно-гигиеническим требованиям. Доступ в помещение других лиц и возможность наблюдения за проведением личного досмотра с их стороны должны быть исключены. Обследование тела досматриваемого должно проводиться только медицинским работником.

Личный досмотр должен проводиться в корректной форме, исключающей унижение личного достоинства и причинение неправомерного вреда здоровью и имуществу досматриваемого лица, в пределах, необходимых для обнаружения скрытых физическим лицом при себе товаров. Запрещается проводить личный досмотр нескольких лиц одновременно в одном помещении. В процессе личного досмотра запрещается делать какие-либо замечания по поводу мест и способов сокрытия предметов, поведения и личности досматриваемого лица.

Осмотр осуществляется в присутствии представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя или его представителя и двух понятых.

В случае необходимости применяются фото- и киносъемка, видеозапись, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств. Об осмотре принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному

предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов составляется протокол.

Предусмотренное ст. 27.10 КоАП России изъятие вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, осуществляется должностными лицами, уполномоченных на доставление, административное задержание и составление протоколов по делам об административных правонарушениях, в присутствии двух понятых.

Об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании.

В случае необходимости изъятые вещи и документы упаковываются и опечатываются на месте изъятия. Изъятые вещи и документы до рассмотрения дела об административном правонарушении хранятся в местах, определяемых лицом, осуществившим изъятие вещей и документов, в порядке, установленном соответствующим исполнительным органом государственной власти.

Изъятые огнестрельное оружие и патроны к нему, иное оружие, а также боевые припасы хранятся в порядке, определяемом МВД России.

Изъятые вещи, подвергающиеся быстрой порче, в порядке, установленном Правительством РФ, сдаются в соответствующие организации для реализации, а при невозможности реализации уничтожаются..

Отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида и направление на медицинское освидетельствование на состояние опьянения осуществляются должностными лицами, которым предоставлено право государственного надзора и контроля за безопасностью движения и эксплуатации транспортного средства соответствующего вида.

Об отстранении от управления транспортным средством, а также о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения составляется соответствующий протокол, копия которого вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

В протоколе об отстранении от управления транспортным средством соответствующего вида, а также в протоколе о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения указываются дата, время, место, основания отстранения от управления или направления на медицинское

освидетельствование, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о транспортном средстве и о лице, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Протокол об отстранении от управления транспортным средством, а также протокол о направлении на медицинское освидетельствование на состояние опьянения подписывается должностным лицом, их составившим, и лицом, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Правила медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством, и оформления его результатов утверждены Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2002 г. 930

Статья 27.13 определяет основания, условия и порядок задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации.

При нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством, предусмотренных ст.ст. 9.3, 12.1 (за исключением управления транспортным средством, не зарегистрированным в установленном порядке), ч. 2 ст. 12.5 КоАП России, запрещается эксплуатация транспортного средства, при этом государственные регистрационные знаки подлежат снятию до устранения причины запрещения эксплуатации транспортного средства.

Задержание транспортного средства соответствующего вида, запрещение его эксплуатации осуществляются должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях.

О задержании транспортного средства соответствующего вида, запрещении его эксплуатации делается запись в протоколе об административном правонарушении или составляется отдельный протокол. Копия протокола о задержании транспортного средства соответствующего вида, запрещении его эксплуатации вручается лицу, в отношении которого применена данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Протокол о задержании транспортного средства, создавшего препятствия для движения других транспортных средств, в отсутствие водителя составляется в присутствии двух понятых.

Задержание транспортного средства соответствующего вида, помещение его на стоянку, хранение, а также запрещение эксплуатации транспортного средства осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ.

Литература:

1 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ 2002 №1

2 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

3 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

4 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

5 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

6 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

8 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

9 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Самостоятельная работа (4 ч.)

Задание

Решение задач и разрешение ситуаций из практики, письменно по вариантам.

Цель:

- закрепить теоретические знания;
- развивать умение аргументировать свои суждения при решении практических ситуаций;

– привить умение логически, юридически грамотно излагать свои суждения при решении практических задач

I вариант:

Задача 1. Слесарь-сборщик Егоров обратился к руководителю предприятия «Вагонзавод» Завьялову с заявление о предоставлении ему очередного отпуска в соответствии с утвержденным графиком отпусков. Руководитель предприятия отказал в удовлетворении заявления, сославшись на то, что предприятием получен большой заказ.

Имеется ли в действиях Завьялова состав административного правонарушения. Квалифицируйте содеянное.

Задача 2. Гражданин С. занимался распространение листовок, в которых восхвалялось потребление наркотических средств, психотропных веществ или их прейскурантов.

К какому виду юридической ответственности можно привлечь гражданина С.? Ответ аргументируйте со ссылкой на нормативный акт.

II вариант:

Задача 1. Граждане Н. (15 лет) и Н. (17), расклеили объявление о пропаже своей собаки по району. Одно из объявлений они разместили на плакате кандидата в депутаты, участвующего в избирательной компании.

Члены инициативной группы обратились в ОВД с просьбой возбудить производство по делу об административном правонарушении.

Кто в данном случае подлежит административной ответственности? Квалифицируйте содеянное.

Задача 2. Сотрудниками оперативного отдела при проведении рейда на трассе Москва - Санкт-Петербург повторно в течение года были задержаны гр-ки Кузнецова и Климова, оказывающие «интимные» услуги за вознаграждение.

Можно ли привлечь Кузнецову и Климову к административной ответственности, и по какой статье квалифицируйте содеянное ими деяние?

Литература:

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ 2002 №1

Раздел 6 Законность и дисциплина в сфере государственного управления

Студент должен знать:

- Понятие законности и дисциплины в сфере государственного управления;
- Способы обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти.

Студент должен уметь:

- Правильно определять компетенцию контролирующих органов.

Тема 6.1 Законность и дисциплина в сфере реализации исполнительной власти

Теоретическое занятие (2 ч.)

План занятия

1 Понятие и сущность обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

2 Принципы законности: верховенство закона, принцип реальности закона, единство законности, равенство всех перед законом, принцип ответственности всех граждан и должностных лиц за нарушение юридических норм, взаимосвязь законности и культурности.

Основные понятия: законность, государственная дисциплина, контроль, надзор, обжалование.

Понятие и сущность обеспечения законности.

Законность — атрибут существования и развития демократически организованного общества. Она необходима для обеспечения свободы и реализации прав граждан, осуществления демократии, образования и функционирования гражданского общества, научно обоснованного построения и рациональной деятельности государственного аппарата. Она обязательна для всех элементов государственного механизма (государственных органов,

государственных организаций, государственных служащих), гражданского общества (общественных, религиозных организаций, независимых газет, неформальных объединений и др.) и для всех граждан.

В нашей юридической науке она понимается как «неуклонное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов органами государства, должностными лицами, гражданами и общественными организациями».

Такое понимание представляется односторонним. Прежде всего необходимо обратить внимание на качество юридических законов, их соответствие объективно существующим социальным связям, праву. Если отвлечься от содержательной стороны юридических норм, подлежащих исполнению, то нетрудно прийти к выводу о том, что в условиях деспотии, тоталитаризма, полицейского государства законность находится на высоком уровне, и одно из первых мест при оценке по этому критерию займет фашистская Германия.

Как специфический регулятор общественных отношений, закон, юридическая норма должна соответствовать существующему в стране уровню экономики, организационной зрелости, культуры, морально-этическим нормам. Законодательство должно быть средством легализации права государством во имя интересов общества и граждан. Законность — это прежде всего наличие достаточного количества юридических норм высокого качества, а затем их строгое соблюдение всеми субъектами права.

Развитая правовая основа исполнительно-распорядительной деятельности прежде всего должна удовлетворять следующим критериям: соответствие юридических норм естественному праву, господство закона, полнота и дифференцированность системы норм, ее стабильность, непротиворечивость, высокая юридическая техника.

Организация и функционирование государственной администрации должны быть урегулированы прежде всего актами высшей юридической силы — законами.

Как специфический регулятор общественных отношений система юридических норм должна соответствовать объективным закономерностям социальной жизни, требованиям права, быть адекватной экономике-политическому, культурному уровню страны. Если государственный аппарат осуществляет правовые нормы, которые грешат субъективизмом, волюнтаризмом, принимает нецелесообразные, несвоевременные правовые акты, это снижает эффективность его деятельности, подрывает его авторитет, а самое главное — наносит большой ущерб гражданам, регионам и даже стране в целом.

Иными словами, нашей стране нужна правозаконность. «Это не просто соединение двух известных юридических слов — «права» и «законности». Правозаконность означает, что в обществе, в котором утверждается современная либеральная цивилизация, воцаряется неуклонное и жесткое господство закона, и в то же время сам-то закон — уже не продукт власти, ее произвола и своеволия, а выражение великих ценностей возрожденного естественного права, прежде всего неотъемлемых прав человека, основанных на высоком достоинстве каждой личности».

Для практики государственного строительства, для граждан и юридической науки рассматриваемая проблема всегда была очень важной. Ее значение актуализировалось в связи с формированием гражданского общества, с одной стороны, и «войной законов», обострившимися национальными противоречиями, ростом числа преступлений и иных правонарушений, с другой.

В юридической литературе законность рассматривается с разных сторон: и как принцип государственной деятельности, и как метод государственного руководства обществом, и как режим системы взаимоотношений населения с государственными органами. Все эти подходы правомерны, хотя и нуждаются в определенной корректировке. Но очень важная сторона законности раскрывается в ее определении как режима взаимоотношений граждан и организаций с субъектами власти, который благоприятствует обеспечению прав и законных интересов личности, ее всестороннему совершенствованию, формированию и развитию гражданского общества, успешной деятельности государственного механизма.

Такой режим необходим во всех областях социальной жизни, но особую значимость он имеет в системе взаимоотношений субъектов административной власти между собою и с гражданами, негосударственными организациями.

Во-первых, субъекты исполнительной власти представляют многочисленную группу, с ними люди, негосударственные организации, трудовые коллективы контактируют намного чаще, чем с прокуратурой, судами, представительными органами. Число государственных служащих, связанных с исполнительно-распорядительной деятельностью, во много раз превышает численность всех служащих, занимающихся иной государственной деятельностью.

Во-вторых, субъекты государственной исполнительной власти осуществляют правоприменение и издают большое число нормативных актов, они обладают большими властными полномочиями.

В-третьих, они непосредственно распоряжаются огромными материальными, финансовыми, трудовыми ресурсами.

В-четвертых, органы государственной исполнительной власти, их должностные лица вправе осуществлять внесудебное принуждение, юрисдикционную деятельность, в их непосредственном ведении находится механизм физического принуждения, защиты (армия, милиция, исправительные учреждения и т. д.).

В-пятых, они наделены дискреционными полномочиями, свободой усмотрения, которая служит одним из средств выполнения государственными органами возложенных на них задач и полномочий.

Принцип законности в административном праве, считает французский ученый Г. Бребан, состоит из двух взаимосвязанных обязанностей: действовать в соответствии с законом и проявлять инициативу для обеспечения выполнения закона[1][3]. Государственная администрация связана законом, и соблюдение ею законов контролируется Президентом, законодательной, судебной властями.

Уровень законности в государстве прежде всего зависит от ее состояния в исполнительно-распорядительной деятельности. Когда он здесь низок, то даже если иные ветви государственного механизма неукоснительно выполняют юридические предписания, есть основания говорить о разрушении, кризисе режима законности. Если имеются многочисленные факты, когда работники милиции незаконно задерживают граждан, изымают у них имущество, когда без достаточных законных оснований военнослужащие применяют огнестрельное оружие, убивают и ранят людей, когда квартиры распределяются в обход установленных правил, лицензирование не обходится без взяток и т. д., то даже строжайшее соблюдение законов при осуществлении правосудия, в процессе прокурорского надзора не окажет существенного влияния на общую картину взаимоотношений государства и граждан, негосударственных организаций. Это будут лишь островки законности в море административного своеволия.

Юридическая правомерность деятельности государственной администрации — стержень всего режима законности в стране.

Особенности обеспечения режима законности в деятельности государственной администрации

Рассматриваемый режим является общим для всех сфер государственного строительства, для всех организаций и граждан, для всех отраслей права. Конечно, в деятельности государственной администрации он имеет ряд особенностей.

1. На государственной администрации лежит задача обеспечить соблюдение юридических норм огромным числом субъектов права, юридически правомерное функционирование огромного числа государственных органов, иных государственных организаций и их работников.

И в то же время работа государственной администрации многообразна и с точки зрения правовых форм (правотворчество, правоприменение, юрисдикция), и с точки зрения многообразия отраслей и функций.

2. Главное требование законности к государственной администрации состоит в том, что законы и подзаконные нормативные акты должны неукоснительно соблюдаться теми, кому доверено их применение, их защита. Борьба с произволом администрации не менее важна, чем борьба с преступностью.

3. Подавляющее число подзаконных нормативных актов издается исполнительно-распорядительными органами. Одно из проявлений длительного господства в нашей стране административно-командной системы — преобладание подзаконных норм, регулирование многих важных общественных отношений правительственными, ведомственными и локальными актами.

В настоящее время и в ближайшем обозримом будущем число действующих подзаконных актов будет значительным. А значит, сохранится и такая особенность режима законности: подчинение администрации нормам, которые она сама выработала, а также содержащимся в других подзаконных актах. Как правило, орган, принявший юридическую норму, вправе ее отменить, изменить, но он не вправе нарушить ее путем принятия правоприменительного акта. И тем более такая подзаконная норма обязательна для нижестоящих органов и организаций. С нею должен в ряде случаев считаться и вышестоящий орган (если она, например, принята исполнительным органом субъекта Федерации в раджах его исключительных полномочий).

Все более возрастает роль международных, государственно-правовых и административных (между административно-территориальными единицами, между разными управленческими звеньями и др.) договоров. Обеспечение их неукоснительного исполнения — важная задача административных структур.

Таким образом, важная особенность законности — необходимость соблюдения, наряду с законами международных и ряда иных договоров, подзаконных норм, в том числе и тех, которые изданы самой государственной администрацией. Для исполнительно-распорядительных органов и их служащих обязательны и индивидуальные акты вышестоящих звеньев исполнительной власти, а также судов и судей.

4. Нельзя и невозможно активную администрацию лишать дискреционных полномочий, жестко пеленать ее юридическими предписаниями. В рамках закона она должна иметь возможность выбора оптимальных вариантов.

Целесообразно используя свои полномочия, действуя в правовых рамках, государственная администрация должна добиваться положительных результатов, созидать. Ее деятельность должна быть эффективной.

Государственная администрация активно занимается правонаделением: распределяет ресурсы, принимает на работу и т. д. Здесь законность и целесообразность должны органично сочетаться.

5.Администрация обязана оперативно реагировать на события реальной жизни. Осуществляя руководство в условиях чрезвычайных обстоятельств, пресекая бандитизм и во многих подобных экстремальных ситуациях субъекты административной власти действуют в условиях дефицита информации. Поэтому существует реальная и неустранимая возможность ошибок, нарушений законности. Не случайно появилась поговорка «победителей не судят». Конечно, деятельность нужно оценивать с позиций законности, но и результат, его цена обязательно принимаются во внимание.

6. В ряде случаев государственная администрация вынуждена действовать при отсутствии надлежащей законодательной базы. И когда ее «подставляет» законодательная власть. Так, нередки случаи, когда принимаются законы, для осуществления которых у администрации нет финансов.

7. Учитывая огромный объем и разнообразие властной деятельности, наличие большой свободы усмотрения и отсутствие юридического образования у многих государственных служащих, для обеспечения режима правозаконности в деятельности государственной администрации нужна большая система гарантий.

Система гарантий законности

Последовательная и строгая реализация законности предполагает наличие соответствующей системы ее гарантий. Среди них следует различать общие условия (предпосылки) и специальные юридические, организационно-правовые средства обеспечения режима законности.

Среди общих условий можно различать политические, экономические, организационные, идеологические, юридические. Политическими предпосылками законности являются режим демократии, гласность. А они, как показал опыт многих стран, будут реальными только в условиях существования независимого от государства гражданского общества, политического плюрализма, свободы печати, разделения властей.

К экономическим предпосылкам можно отнести как достигнутый страной уровень благосостояния, наличие у государства необходимых ресурсов, так и фактическую гарантированность прав граждан, организаций, их

экономическую свободу, многоукладность экономики, существование рынков товаров, капиталов, труда. Необходимо отметить взаимосвязь экономических свобод, многоукладности рынка, конкуренции с политическими свободами, плюрализмом, демократией вообще и в обеспечении законности, в частности.

Огромное значение для существования правопорядка имеет правовая культура должностных лиц и граждан, правосознание, основанное на признании абсолютной ценности основных прав человека. Велико значение хорошо осуществляемого убеждения, в частности, умело организованного поощрения (идеологические предпосылки).

На состояние законности немалое влияние оказывают такие организационные факторы, как организационная структура аппарата, квалификация служащих, эффективность деятельности системы правовой подготовки кадров, четкое и рациональное разделение полномочий и др. Уменьшение уровня секретности, создание ведомственных центров информации и связей с общественностью, совершенствование разрешительной системы, ликвидация аппаратных излишеств и иные организационные мероприятия создают условия для укрепления правопорядка в стране.

К числу общих условий законности относится и состояние системы законодательства (юридические предпосылки). Речь идет о качестве законов, полноте правового регулирования, процессуальном обеспечении материально-правовых предписаний, закреплении системы эффективных гарантий.

Специальные юридические, организационно-правовые средства обеспечения законности — контроль и принуждение.

Проблемы защиты прав и свобод граждан в сфере осуществления государственного управления

Россия - страна молодая и одновременно имеющая многовековые исторические традиции. Молода она в том смысле, что за время, прошедшее с начала эпохи "перестройки", в ней только зародились ростки конституционализма, уважения к праву, интересам и ценностям людей. Ломка тоталитарного сознания, обремененного этатистским мышлением, на мой взгляд, на деле обернулась укоренением псевдодемократической модели государственного управления с прежним отношением к народу как к "массам", где каждый - лишь безмолвный винтик гигантской административной машины. Возникла реальная "опасность министериализма гипертрофированного укрепления исполнительной власти". Низкая правовая культура должностных лиц, ориентированных на преклонение перед вышестоящим начальством, но отнюдь не перед буквой закона, ярче всего проявляется сегодня в злоупотреблении полномочиями, в открытом пренебрежении юридическими нормами.

О том, насколько часто действиями органов государственного управления и их должностных лиц нарушаются права граждан, свидетельствует увеличивающееся количество таких жалоб. Судебный контроль за административными действиями, в первую очередь за административными актами, во всем мире издавна именуется административной юстицией. У нас же предусмотренное Концепцией судебной реформы в РФ создание специализированных судебных органов по рассмотрению административных дел откладывается "до лучших времен", хотя известно, что такой подход не способствует ограничению сферы деятельности органов исполнительной власти.

Проблематика реализации прав человека в сфере государственного управления представляет собой огромный круг вопросов, требующих незамедлительных соответствующих решений со стороны компетентных государственных органов и их должностных лиц. Например, конституционное право граждан РФ на обращение в государственные и муниципальные органы в настоящее время не имеет законодательной основы, поскольку регламентирующие порядок рассмотрения обращений граждан нормативно-правовые акты и юридически, и морально устарели. Подготовленный (и принятый Госдумой, но отклоненный Президентом РФ) проект Федерального закона "Об обращениях граждан" содержит требования к реквизитам обращения, устанавливает сроки рассмотрения обращений и принципы работы с ними. Но здесь уместно заметить, что, по нашему мнению, ст.33 Конституции РФ, закрепляющая право на обращение, не в полной мере отвечает ст.19 Всеобщей декларации прав человека и п.2 ст.19 Международного пакта о гражданских и политических правах, определяющих право каждого на свободу информации, т.к. право на обращение - его своеобразная разновидность.

Поэтому ограничение адресатов обращения только государственными и муниципальными органами в период перехода общества и государства к рыночным отношениям, думается, не вполне обоснованно. Перспективным является и принятие закона "О петициях". При этом следует заметить, что федеральному законодателю целесообразно обратить внимание на региональный опыт, так как отдельные республики в составе РФ уже имеют собственные законы об индивидуальных и коллективных обращениях граждан.

Именно последнее обстоятельство - создание субъектами РФ своего, регионального законодательства, нередко "заимствующего" компетенцию федеральных органов, не всегда улучшает правовую систему. Отсутствие надлежащего координирующего воздействия на законоведческий процесс ведет к "размыванию" единого правового пространства страны. В средствах массовой информации нередко появляются сообщения об издании органами государственной власти субъектов РФ нормативно-правовых актов, ущемляющих права граждан в сфере государственного управления. Так, в регионах действует множество актов, регулирующих право на свободу

передвижения. Среди них - закон Республики Адыгея "О репатриантах", закон Воронежской области "Об упорядочении миграционного процесса на территории Воронежской области", "Временный порядок учета на территории Санкт-Петербурга граждан Российской Федерации, не имеющих определенного места жительства", "Правила регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в Москве и Московской области" и т.д. В Нижегородской области до сих "работает" Постановление Законодательного собрания области "О порядке пребывания на территории Нижегородской области лиц, постоянно проживающих за пределами Нижегородской области" от 15 августа 1994 г. № 6411 (с изменениями и дополнениями), появившимися под предлогом необходимости детализации федерального законодательства применительно к условиям области. Подобная "адаптация" нормативных актов напрямую оказывается направленной на умаление прав граждан, хотя власть и пытается оправдать свои действия "заботой о людях". Дезинтеграция целостного правового поля России привела к тому, что субъекты РФ, принимая свои законы о гражданстве (в частности, такой закон принят в Ставропольском крае), предоставляют "коренному населению" региона определенные льготы и преимущества, сужая круг правовых возможностей других граждан по сравнению с федеральными законами. Следует отметить, что в данной ситуации суды и иные органы, призванные защищать права граждан от произвола исполнительной власти, в основном ориентируются на нормативную базу субъектов РФ, даже в случае явного противоречия ее федеральным актам.

Заслуживают внимания правовые акты, служащие реализации права граждан на информацию, изданные в Калининградской и Рязанской областях. В других регионах - правовые акты, устанавливающие порядок издания, опубликования и вступления в силу нормативных актов органов власти субъектов РФ. А вот право граждан на участие в обсуждении проектов правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления, требует нормативно-правового закрепления. Это обстоятельство способствовало бы, с одной стороны, формированию общественного мнения о деятельности государственных органов, а, с другой, использованию положительных моментов общественного мнения в законотворческой и иной нормотворческой деятельности.

Несмотря на указанные негативные тенденции, можно все же говорить о наличии в России, хотя и разрозненной сети правозащитных общественных объединений, занимающихся реальной защитой граждан, в первую очередь, в их отношениях с исполнительной властью.

Следует заметить, что наука административного права России имеет богатейшее поле деятельности, так как до настоящего времени не исследовано административное законодательство субъектов РФ, неизученными остаются права, свободы и обязанности граждан в областях, отраслях и сферах

государственного управления (как взятые в отдельности, так и в системном виде). Гуманизация сферы исполнительной власти немыслима без ее научного обеспечения, без подкрепления фактами и цифрами. Поэтому задача должна состоять в том, чтобы поставить развитие административно-правовой науки в зависимость от степени содействия власти осуществлению прав и свобод граждан.

Обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц

Для обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти существенное значение имеют личные обращения граждан с жалобами, предложениями и заявлениями. Выступая в личном качестве, как частное лицо, по собственной инициативе, каждый гражданин вправе оценивать деятельность органа исполнительной власти, любого должностного лица или государственного служащего с точки зрения ее законности и результативности.

Конституция устанавливает, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45), граждане РФ имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

Жалобы — это обращения граждан по поводу нарушения их субъективных прав и свобод. Предложения и заявления имеют иную правовую сущность — они не связаны с нарушением субъективных прав гражданина, а чаще всего носят критический характер и, как полагают их авторы, направлены на улучшение деятельности органов исполнительной власти, их должностных лиц, государственных служащих.

Граждане имеют возможность обжаловать любые незаконные действия и акты, нарушающие их субъективные права и интересы. Благодаря правовой основе жалобы приобретают качества правового средства, с помощью которого осуществляется своеобразный контроль за работой персонала и руководителей органов исполнительной власти. Одновременно жалобы — важное средство охраны прав личности, укрепления связей государственного аппарата с населением, существенный источник самой разнообразной информации. Они являются эффективным инструментом противодействия бюрократизму, коррупции, должностным злоупотреблениям и правонарушениям. Обращающиеся с жалобами должны получать обоснованные ответы, а там, где нарушены права человека, соответствующие органы обязаны срочно вмешаться и обеспечить соблюдение закона.

Существует два порядка рассмотрения и разрешения жалоб граждан — административный и судебный.

В связи с ратификацией Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. с последующими изменениями, внесенными Протоколами к ней, а также в целях обеспечения эффективной защиты интересов Российской Федерации при рассмотрении в Европейском суде дел по правам человека Президент РФ учредил должность Уполномоченного Российской Федерации в этом суде. Его функции определены Положением, утвержденным Указом Президента 9 марта 1998 г.

В компетенцию Уполномоченного входит рассмотрение жалоб на решения и действия (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, если заявитель обжаловал эти решения в судебном или административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. При этом Уполномоченный не может рассматривать жалобы на решения палат Федерального Собрания и законодательных органов государственной власти субъектов федерации.

Жалоба Уполномоченному по правам человека может быть подана в течении одного года со дня прав и свобод заявителя или с того дня, когда ему стало известно об их нарушении.

При получении жалобы Уполномоченный вправе принять её к рассмотрению, разъяснить средства защиты и передать жалобу тому органу, действия которого обжалуются либо ответить отказом, который обжалованию не подлежит.

В обязанности Уполномоченного входит:

- известить заявителя о результатах поверки;

- принять меры по восстановлению нарушенного права в пределах своей компетенции;

- направит свои рекомендации органу, в действиях которого он усматривает нарушение прав и свобод;

После того, как Уполномоченный подвел итоги своей проверки, он имеет право обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, а так же участвовать в процессе, обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства или уголовного дела, обратиться в суд, прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда или постановления суда. Уполномоченный также вправе обратиться в Конституционный суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, применённым или подлежащим применению в конкретном деле.

Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, получившее заключение Уполномоченного, содержащее его рекомендации, обязаны в месячный срок рассмотреть их и о принятых мерах в письменной форме сообщить Уполномоченному.

Недостатком административного порядка рассмотрения жалоб является то, что они разрешаются заинтересованными органами исполнительной власти, при этом негласно, в отсутствие жалобщика, к тому часто работниками, не имеющими правовой подготовки. Поэтому жалобы нередко остаются без удовлетворения. Такой порядок не может признаваться эффективным, тем более, когда речь может идти о привлечении к ответственности виновных должностных лиц. Вот почему возникает необходимость разрешения жалоб в судебном порядке, при котором стороны в процессе равны, возможности для объективного рассмотрения жалобы – иска повышаются. Однако закон предусматривает альтернативную возможность разрешения вопроса - рассмотрение его в порядке подчиненности органом или должностным лицом. Это создает возможность быстрого исправления ошибки, не доводя дело до суда, и способствует ответственному отношению к принимаемым административным решениям.

Литература:

1 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

2 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

3 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

4 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

5 Гаршин В. Нужен закон «Об обращениях граждан»// Российская юстиция. - 2004. - № 6. - С. 2-3.

6 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

8 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

9 Тарасов А. М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля//Государство и право. - 2004. - № 10. - С. 15-25.

10Тарасов А. Сущность государственного контроля//Профессионал. - 2003. - № 6. - С.25-28.

11Тарасов А. Становление и развитие государственного контроля на Руси (дооктябрьский период)// История государства и права. - 2002. - №2. - С.6-15.

12Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Самостоятельная работа (2 ч.)

Задание:

Составить конспект по темам:

1 Контроль Президента РФ.

2 Контроль органов исполнительной власти.

3 Контроль органов законодательной власти.

4 Контроль органов судебной власти.

Цель:

- развивать умения работать с текстом
- формировать умения использовать закон и литературу научного характера в ходе получения новых знаний;
- научить конспектировать текст.

Правила конспектирования:

8 Сделать в тетради для конспекта широкие поля.

9 Написать исходные данные источника, конспект которого будет составляться.

10 Прочитать весь текст.

11 Выделить информативные центры прочитанного.

12 Продумать главные положения, сформулировать их своими словами и записать.

13 Активно использовать поля конспекта (на них можно записывать незнакомые слова, собственные дополнения и выводы).

14 Объём конспекта не должен превышать одну треть исходного текста.

Критерии оценки

Оценка «5» (отлично) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения задания соответствует предъявленным требованиям;
- не более одного недочета;
- логичность и полнота изложения текстового материала, самостоятельность суждений.

Оценка «4» (хорошо) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований выше удовлетворительного;
- логичность в раскрытии задания;
- наличие незначительных неточностей в изложении материала.

Оценка «3» (удовлетворительно) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований, предъявленных к заданию, достаточно минимальный;
- отдельные нарушения логики в изложении материала;
- неполнота раскрытия вопроса.

Оценка «2» (неудовлетворительно) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований ниже удовлетворительного;
- допущены принципиальные ошибки;
- вопросы раскрыты поверхностно;
- небрежность в оформлении.

Литература:

1 Кикоть В. Я. Место и роль органов МВД в политике российского государства по обеспечению международной законности и правопорядка//Право и политика. - 2003. - №10. - С.72-79.
2 Козлов С. С. Проблемы судебной и административной защиты граждан//Арбитражный и гражданский процесс. - 2004. - № 3. - С.35-36.
3 Корнийчук Г.А. Кого и как вправе проверять органы государственного контроля//Юридический справочник руководителя. - 2004. -№ 2. - С.26-36.
4 Куракин А. В., Бережной В.В. Система государственного контроля за деятельностью органов полиции//Политика и общество. -2004. - № 3. - С. 46-58.
5 Макарова О.В. Правовое регулирование судебного контроля за нормативными правовыми актами//Адвокат. - 2004. - № 9. - С. 24-25.

Раздел 7 Административно-правовая организация управления экономической, социально-культурной и административно-политической сферами

Студент должен знать:

– Основы административно – правовой организации управления в различных сферах (экономической, социально-культурной и административно-политической).

Студент должен уметь:

– Уметь правильно определить сферу управления, сформулировать полномочия государственных органов;

Тема 7.1 Основы административно-правовой организации управления в современных условиях

Теоретическое занятие (2 ч.)

План занятия:

1 Отрасли и сферы государственного управления.

Основные понятия:

Сущность и сферы межотраслевого управления (прогнозирование, финансы и кредит, материально-техническое снабжение, государственная стандартизация, государственный учет и статистика, труд и социальные вопросы и др.).

Система органов межотраслевого управления.

Понятие прогнозирования экономического социального развития. Органы прогнозирования. Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20.07.95 г.

Административно-правовое регулирование занятости населения, труда и социальных вопросов. Система органов управления.

Административно-правовое регулирование финансовой деятельности и кредитования. Система и административно-правовой статус финансовых органов. Система и административно-правовой статус налоговой службы. Кредитные учреждения и их административно-правовой статус.

Административно-правовое регулирование государственной стандартизации, метрологии и сертификации. Органы государственной стандартизации.

Административно-правовое регулирование учета и статистики. Система государственных органов учета и статистики.

Органы управления федеральным имуществом. Система и административно-правовой статус органов по управлению федеральным имуществом.

Содержание управления в сфере антимонопольной деятельности. Система и административно-правовой статус антимонопольных органов.

Административно-правовые основы обеспечения безопасности и чрезвычайного положения. Законодательство об обеспечении безопасности личности, общества и государства. Система безопасности РФ, силы и средства обеспечения безопасности. Чрезвычайное положение и его виды. Специфика структуры и деятельности государственных органов в условиях чрезвычайного положения. Президентское правление. Административно-правовой режим чрезвычайного положения. Функции органов внутренних дел в условиях чрезвычайного положения.

Соотношение компетенции Российской Федерации и её субъектов в области организации государственного управления. Функции, методы и формы управления в современных условиях.

Литература:

1 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

2 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

3 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

4 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

5 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

6 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

8 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Тема 7.2 Управление в сфере экономики

Теоретическое занятие (2 ч.)

План занятия:

1 Понятие, содержание и правовые основы управления экономикой.

2 Проблемы организации государственного управления в хозяйственной сфере в связи с переходом к рыночной экономике

Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности. Административно-правовой статус предприятий, организаций; объединений и иных хозяйственных организаций. Административно-правовой статус предпринимателя. Государственная поддержка предпринимательства граждан, защита прав предпринимателей.

Административно-правовое регулирование отношений в сфере конкуренции и ограничения монополистической деятельности на товарных рынках.

Отрасли регулирования и управления экономикой:

– промышленность;
– сельское хозяйство (агропромышленный комплекс);
– природоиспользование и охрана окружающей природной среды:

– жилищно-коммунальное хозяйство и бытовое обслуживание населения;
– капитальное строительство:
– транспорт;
– торговля;
– связь.

Промышленность. Промышленный комплекс: состав и структура, государственное регулирование и управление. Состав промышленного комплекса:

– топливно-энергетический комплекс;
– машиностроительный комплекс;
– комплекс, объединяющий оборонные отрасли промышленности;
– металлургический комплекс;
– химико-нефтехимический комплекс.

Отрасли промышленности, входящие в состав промышленного комплекса.

Система органов управления промышленностью.
Федеральные органы управления экономикой РФ, их основные задачи и функции. Органы управления топлива и энергетики РФ, их основные задачи и функции.

Агропромышленный комплекс: понятие, структура. Органы государственного управления сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса.

Отрасли агропромышленного комплекса:

– основные (полеводство, животноводство);
– специальные (водное хозяйство, рыболовство, охотничье дело, лесное хозяйство);
– промышленные (пищевая, мясомолочная промышленность);
– занятые материально-техническим обеспечением сельского хозяйства.

Федеральный закон "О государственном регулировании агропромышленного производства" от 14.07.97 г.

Организационно-правовая система государственного управления сельским хозяйством. Органы управления сельским хозяйством РФ, их основные задачи и функции.

Государственный контроль и надзор в агропромышленном комплексе.
Административно-правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды.

Хозяйственно-обслуживающий комплекс: состав структура организация управления.

Транспорт и его виды. Административно-правовое регулирование деятельности транспорта. Система органов управления транспортом. Органы управления железнодорожным транспортом, их основные задачи и функции. Органы управления морским, речным и автомобильным транспортом. Органы управления авиационным транспортом. Государственный контроль и надзор.

Связь. Система и правовое положение органов государственного управления связью.

Административно-правовое регулирование торговли. Организационно-правовая система государственного управления торговлей. Органы государственного управления торговлей, их задачи и функции. Государственный контроль и надзор в торговле. Роль органов внутренних дел в надзоре за соблюдением правил торговли.

Управление строительством и жилищно-коммунальной сферой. Управление транспортным комплексом.

Проблемы организации государственного управления в хозяйственной сфере в связи с переходом к рыночной экономике

Каждая страна пытается определить свой курс в отношении экономики. Пассивное наблюдение, контроль, огосударствление, содействие и поддержка - вот спектр используемых средств. В последние десятилетия в США развивается концепция «конституционной экономики», в Германии - «теория порядка» как часть концепции социального рыночного хозяйства. Соблюдение норм, иных правил и институтов способствуют согласованию интересов и динамичности экономики.

Организация и совершенствование управления в экономической сфере всегда были предметом внимания нашего государства. Последние годы характеризуются масштабной перестройкой отечественной экономической системы. Курс на формирование рыночной экономики привел первоначально к резкому ослаблению механизма государственного управления экономикой. Акцент на изменение форм собственности, повышение роли финансовых (включая бюджетные, налоговые, инвестиционные, банковские) рычагов сопровождался снижением роли функционального и отраслевого управления. К тому же не всегда согласованы управленческие структуры и их действия на уровне Федерации и ее субъектов.

Однако рынок может быть созидательным и разрушительным. Слабость административного управления пагубно отражается на бюджетно-налоговых отношениях, пропорциях и темпах развития экономики.

Вместо жестких планов и команд теперь шире применяется программно-целевой принцип управления, который позволяет сочетать нормативную ориентацию всех госорганов и других участников экономических отношений с их согласованными действиями. Показатели развития служат для них «указателями». Целевых программ много, и особое значение имеют общеэкономические программы, о чем уже писалось выше.

Система управления применительно к основным звеньям экономической системы еще не сформирована в полной мере. И лишь немногие научные труды

содержат обоснованную научную концепцию экономической роли государства и государственного управления и регулирования экономики.

Быстро, но и весьма противоречиво развивается законодательство в сфере экономики. Как известно, право в качестве регулятора общественных отношений является одним из факторов устойчивого развития экономики. В этом качестве оно то усиливает, то ослабляет свое воздействие на экономические процессы. Точнее говоря, государство и его структуры отводят праву неодинаковую роль на разных этапах экономического развития. Его считают фактором стабильности и консервации экономических отношений, ограничителем деятельности в сфере экономики, «карателем» за ошибки и упущения, стимулятором, преобразователем, или, напротив, даже нейтральным фактором.

В современных условиях праву приходится играть разные «экономические роли», в рамках общего курса на обеспечение верховенства права и закона. Применительно к экономике это означает эффективное правовое регулирование ее важнейших сторон даже экономических циклов, а также всемерное содействие самостоятельности и активности хозяйствующих субъектов. Право также живет в рамках сменяющих друг друга юридических циклов - зарождение правовой потребности и правильный выбор предмета законодательного регулирования, подготовка и обоснование проекта закона, его рассмотрение и принятие, реализация закона. Сближение названных циклов жизнедеятельности - важное условие повышения роли права в экономике.

Первый вопрос, возникающий и в теории и на практике, связан с пониманием природы законодательства, действующего в сфере экономики. До сих пор, к сожалению, отдается предпочтение нормам отдельных отраслей законодательства, чаще гражданского и финансового, реже административного и трудового, остаются в стороне нормы экологического законодательства. В результате на экономические объекты ориентированы отдельные правовые воздействия, а не их комплексы. Ведь подъем производства зависит не только от объема имущества и притока денежных средств, но и от стимулирования труда, научной деятельности, от строгого соблюдения правил и четких взаимоотношений с государственными органами.

Разработка и реализация методов эффективного развития экономики

В процессе создания законов и их применения возникают межотраслевые и иные юридические коллизии. Их недооценка на первых этапах может привести в дальнейшем к серьезным экономическим потерям и нарушениям законности. Речь идет, во-первых, о неправомерности развития отраслей, когда быстрое развитие гражданского и финансового законодательства не сопровождается адекватным развитием административного и других отраслей

законодательства. Страдает комплексность и снижается качество регулирования.

Меняется система и компетенция министерств, действующих в сфере экономики. Минэкономразвития является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим проведение единой государственной социально-экономической политики. Главной задачей является определение путей и разработка методов эффективного развития экономики, обеспечивающих социально-экономический прогресс РФ. Оно выполняет следующие функции:

1. организует и координирует разработку и осуществляет обоснование социально-экономической политики государства, приоритетных направлений развития экономики;

2. организует и координирует разработку комплексного прогноза социально-экономического развития РФ, ее регионов, отраслей и секторов экономики на соответствующий период с использованием системы национальных счетов;

3. подготавливает предложения по прогнозной части ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию;

4. разрабатывает сводный финансовый баланс государства, обеспечивает экономическое обоснование отдельных статей доходов и расходов федерального бюджета, в т.ч. бюджетной заявки на финансирований поставок продукции (выполнение работ и услуг) для федеральных государственных нужд;

5. принимает участие в подготовке предложений по общим направлениям финансовой, денежно-кредитной и валютно-кредитной политики;

6. проводит анализ состояния экономического положения РФ, тенденций социально-экономического развития, подготавливает годовые и ежеквартальные доклады о состоянии российской экономики, выявляет, 6ucnponopuuu в ее развитии и определяет пути их устранения, а также осуществляет контроль за выполнением принимаемых Президентом и Правительством решений по развитию экономики и проведению экономической реформы;

7. обосновывает государственную структурную политику, организует работу по ее проведению, стимулированию развития производства, а также участвует, в реализации мер, связанных с несостоятельностью (банкротством) предприятий;

8. осуществляет организационно-методическое руководство и координацию работ по формированию и реализации федеральных и межгосударственных целевых программ, формирует в установленном порядке перечень целевых программ, предусматриваемых к финансированию за счет федерального бюджета;

9. анализирует проведение экономической реформы, определяет стратегические направления и тактические задачи ее дальнейшего развития, а также подготавливает предложения по организационно-правовому обеспечению проведения экономической реформы;

10. организует и координирует разработку государственной инвестиционной политики и мер по стимулированию инвестиционной активности, изучение спроса на инвестиции, реализацию и контроль за осуществлением инвестиционных проектов с использованием централизованных капитальных вложений;

11. формирует предложения по основам ценовой политики РФ и реализует ее, разрабатывает предложения по совершенствованию механизма регулирования цен и тарифов на продукцию, товары и услуги, а также в соответствии с действующим законодательством согласовывает, утверждает и регистрирует цены и тарифы, участвует в осуществлении контроля за их применением;

12. принимает участие в разработке предложений по экономической политике в сфере международного экономического сотрудничества, развитию и совершенствованию механизма регулирования внешнеэкономических связей, осуществлению совместных проектов и программ, объемам федеральных валютных поступлений и платежей, участвует в составлении отдельных статей платежного баланса;

13. в установленном порядке формирует и обеспечивает контроль за выполнением государственного оборонного заказа, мобилизационного плана экономики страны;

14. формирует в установленном порядке объемы и структуру поставок продукции (выполнения работ и услуг) для федеральных государственных нужд;

15. участвует в разработке и осуществлении региональной экономической политики, проводит анализ экономической ситуации в регионах РФ, разрабатывает региональный аспект прогноза социально-экономического развития РФ, стратегии размещения производительных сил и совершенствования территориальной структуры экономики, а также подготавливает предложения по совершенствованию экономического взаимодействия с субъектами РФ;

16. участвует в разработке и реализации социальной политики, включая вопросы государственной поддержки отраслей социальной сферы, общие направления политики в области доходов и потребления населения, демографии, миграции, занятости населения, создания рабочих мест, социального партнерства и социальной поддержки и защиты отдельных слоев населения с учетом экономических возможностей государства;

17. обеспечивает разработку и реализацию экономического механизма стимулирования деловой активности и поддержки предпринимательства.

Совершенствование компетенции и взаимодействия всех экономических министерств и ведомств - важная и актуальная задача.

Собственность как объект государственного управления

В центре воздействия всего спектра средств административно-правового управления в сфере экономики - вопросы собственности. Их правовое решение служит основой экономической стабильности и роста, формирования гражданского общества Административно-правовое управление занимает свое место в общем объеме воздействий, не всегда, к сожалению, адекватное его роли и меняющимся ситуациям. Управление государственным имуществом, развитие разнообразных форм собственности и разграничение функций управления между разными структурами менялось и меняется до сих пор.

Для административного права важнейшее значение имеет государственная собственность и юридические режимы, а также управление ею. В последние годы резко изменилось отношение к государственной собственности. Вместо приоритетного признания и универсальности наступило время падения ее роли, поскольку в стране формируется рыночная экономика. Государственное имущество стали признавать «ничейными и бесполезным, начались распродажи. Но объективные тенденции неумолимы и сейчас приходит отрезвление. Вновь усиливается воздействие государства на экономику, на формирование ее реального сектора. Использование государственной собственности в национальных интересах и эффективное управление ею позволят укрепить опоры, нашей экономики.

Конституционное признание равенства государственной собственности и иных форм собственности (ст. 8) сочетается с совместным решением Федерацией и ее субъектами вопросов разграничения государственной собственности (ст. 72). А п. «д» ст. 71 относит к ведению Федерации федеральную государственную собственность и управление ею. Содержание права государственной собственности определено в ст. ст. 113, 124-125, 214 ГК РФ. Это - объекты собственности, которые либо закрепляются за государственными предприятиями и учреждениями либо средства бюджета и иное государственное имущество, составляющее казну Федерации и ее субъектов. Это - осуществление прав собственника от имени Федерации и ее

субъектов соответствующим органами государственной власти. Это - унитарные предприятия, которым принадлежит часть имущества на праве хозяйственного ведения или оперативного управления.

Указанные основополагающие нормы были конкретизированы в целом ряде федеральных законов - о естественных монополиях, о железнодорожном транспорте, о приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества, о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, о защите экономических интересов РФ при осуществлении внешней торговли, в Воздушном кодексе и др.

Но одновременно появлялись многочисленные указы Президента РФ, касающиеся государственной собственности. С их помощью решались вопросы акционирования, порядка участия представителей государства в правлениях акционерных обществ, организации управления. К тому же и в конституциях и уставах субъектов Федерации по-разному определяются объекты государственной собственности и режимы ее использования.

Противоречивость и пробелы в регулировании режима государственной собственности снижают ее потенциал. А ведь именно единый собственник в лице государства должен обеспечивать эффективность управления ею в масштабе страны. Поэтому полезны предложения о принятии федеральных законов «Об управлении государственной собственностью», «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» «Об управлении государственными долями акционерных предприятий». Тогда появятся рациональные режимы использования государственной собственности.

Наиболее актуальным является вопрос о круге объектов государственной собственности и ее содержании. Заметим, что круг объектов федеральной собственности определен Конституцией РФ, а объектов государственной собственности регионов - в их конституциях и уставах, правда, иногда чрезмерно широко. И все же подвижность объектов возможна, что наблюдается в ходе приватизации. Нельзя исключать и обратный процесс, и поэтому оправдана подготовка ФЗ «О национализации».

В субъектах РФ по-разному определяется состав и перечень объектов государственной собственности - в соответствующих законах, постановлениях или конкретных решениях. Например, в Санкт-Петербурге было принято постановление Законодательного Собрания «О разграничении государственной собственности в Санкт-Петербурге». Утвержден предложенный Комитетом по управлению городским имуществом перечень объектов федеральной собственности, передаваемых в государственную собственности города.

Важным каналом влияния государства на деятельность акционерных обществ является участие его представительств. Указами или постановлениями

Правительства образуются коллегии представителей для обеспечения интересов государства по управлению находящимися в федеральной собственности акциями. Среди них руководители федеральных министерств и ведомств, региональных комитетов по управлению государственным имуществом, специалисты и главы администраций.

Своеобразным режимом использования государственной собственности является управления государственными пакетами акций. Оно создает рычаги для участия государства в управлении прежде всего предприятиями стратегического значения. Вопрос в том, как их использовать в интересах не только предприятия, но и отрасли всей экономики. В результате доверительного управления имуществом также создается своеобразный режим. Возникающие здесь отношения регулируются ст. ст. 1012-1026 ГК РФ.

Нужна и более строгая координация работы. Сейчас курсы развития малого и среднего бизнеса и государственных предприятий как бы «разведены». А ведь было бы лучше их сблизить, и тогда предприниматели могли бы действовать в договорных связях с крупными предприятиями, удлиняя технологическую цепь, увеличивая число рабочих мест, использую отходы и т.п.

Собственность области составляет экономическую основу области, обеспечивающую ее экономическое и социальное развитие. Управление собственностью области регулируется законами РФ, указанным законом, а также иными нормативными правовыми актами органов государственной власти Челябинской области. Собственность области может быть использована для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законами и иными нормативными правовыми актами РФ. В собственности области находятся имущество органов государственной власти области, средства областного бюджета, областных внебюджетных и валютных фондов. В собственности области в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами РФ и. области могут находиться земельные участки, природные объекты, объекты инженерной инфраструктуры и другие объекты, имеющие областное значение: предприятия и учреждения народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, науки и культуры, другие организации, созданные или приобретенные за счет средств области, в т.ч. на долевых началах, или переданные области и ее органам государственной власти от других субъектов РФ, ценные бумаги, доли участия, финансовые активы, и другое имущество в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами РФ и области.

Литература:

1 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

2 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

3 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

4 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

5 Гусева Т. Федеральная налоговая служба. Статус и полномочия// Право и экономика. - 2005. - № 1. - С. 34-44.

6 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

8 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

9 Савостин А. А. Основные аспекты государственного регулирования экономических отношений// Юрист. – 2000. - №10. - С.56-58.

10 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Тема 7.3 Управление социально- культурной сферой

Теоретическое занятие (2 ч.)

План занятия:

1 Особенности государственного управления в сфере социально-культурной жизни

2 Основное направление политики в социально-культурной сфере

Конституционный принцип приоритета прав и интересов человека является определяющим для деятельности всех государственных органов, организаций, учреждений и предприятий. Ему должны следовать все субъекты

права, связана ли их деятельность с экономической, социальной, политической или иными сферами жизни государства и общества. Ориентация, приоритеты, мощное развитие систем жизнеобеспечения человека придают социальной сфере особый смысл, поскольку она непосредственно связана с человеком, с его потребностями и духовным миром. Входящие в эту сферу отрасли культуры, образования, здравоохранения, социального обеспечения, науки, экологии объединены общей целью, содержанием и тенденциями развития. Взаимосвязь отраслей настолько тесная, что каждая в отдельности не может развиваться планомерно, гармоничность человека как целостной личности служит их своеобразным интегратором. Но и специфика отраслей очевидна, и ее нельзя игнорировать. Об этом подробнее расскажем ниже.

Необходимо выделить то общее, что характерно для организации управления как отдельными отраслями, так и социальной сферой в целом:

1. Непосредственная ориентация управления на обеспечение и реализацию конституционных прав граждан на труд, на жилище, образование, на пользование достижениями культуры, на медицинскую помощь, на свободу мысли и слова, творчества и др.

2. Децентрализация управления, когда на федеральном уровне осуществляются стратегические функции в данной сфере, на уровне субъектов Федерации - тактические, на местном уровне - оперативное обслуживание граждан. Гарантируется автономия социально-культурных учреждений.

3. Широкая демократизация управления, опирающаяся на развитие самодеятельности граждан и активное участие добровольных обществ, творческих союзов и др.

4. Сочетание методов государственного регулирования с методами общественной регуляции и саморегуляции граждан.

5. Обеспечение комплексного управления развития социальной сферы путем координирующих и интегрирующих функций государственных органов и применения широкого спектра средств общественных согласований, а также механизма взаимодействия всех участников социально-культурных отношений.

В названной программе развития бюджетного федерализма выявлена зависимость данной сферы и социальной сферы. Отмечается, что с бюджетной реформой непосредственно связаны реформы социальной сферы. Прежде всего, это относится к системе социальной защиты населения, которая в настоящее время не только не достигает своих целей, но и крайне негативно сказывается на состоянии бюджетов всех уровней. Огромный груз социальных обязательств, не обеспеченный финансовыми ресурсами препятствует проведению реформы общественного сектора. При этом установленные федеральными законами обязательства по социальной защите населения

выполняются лишь частично, а фактически предоставляемая помощь не попадает к наиболее нуждающимся - слоям населения. Радикальное сокращение «нефинансируемых федеральных мандатов», замена натуральных льгот денежными компенсациями (в т.ч. с использованием уже существующих форм адресной социальной поддержки населения, прежде всего адресных жилищных субсидий) одновременно означает резкий рост эффективности расходов на социальную защиту населения.

Аналогичные механизмы могут быть задействованы также в образовании, здравоохранении, культуре. Попытки их реформирования под административным нажимом «сверху» либо за счет централизации бюджетных ресурсов обречены на неудачу из-за пассивности региональных и местных властей, разнообразия региональных и местных условий, отсутствия заинтересованности в оздоровлении региональных финансов и бюджетной сферы. Расширение самостоятельности бюджетной сферы. Расширение самостоятельности учреждений, предоставляющих соответствующие бюджетные услуги, внедрение подушевого финансирования, завершение перехода к страховой медицине (с обеспечением бюджетных платежей за неработающее население), использование оценок качества предоставляемых услуг и результативности бюджетных расходов, реструктуризация сложившейся и, как правило, неэффективной бюджетной сети требуют наделения органов власти субъектов и местного самоуправления реальными бюджетными и расходными полномочиями и ответственностью за их использование.

Принятие решений разными субъектами отражает их включенность в процесс управления и регулирования. В конституциях и уставах указанная сфера имеет либо общую нормативную характеристику, либо расчлененную, сообразно с развивающимися в ее пределах отраслями. В законах о правительствах их полномочия как бы суммарно группируются в рамках данной сферы, равно как и распределение обязанностей между заместителями председателя (премьера) правительства.

Кратко выделим типичные полномочия Правительства РФ в социальной сфере. Правительство РФ: обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности; принимает меры по реализации трудовых прав граждан; разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ; обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья; разрабатывает и осуществляет меры по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санитарно - культурной сферы.

Это позволяет комплексно оценивать динамику социальной сферы и вырабатывать краткосрочный и долгосрочный курс социальной политики. Как известно, начало крупных экономических и социальных преобразований совпало со сложной социальной обстановкой в стране. Приоритетными были названы: предотвращение снижения реальных денежных доходов населения и обеспечение их устойчивости, реформирование отраслей социальной сферы, усиление воздействия государства на занятость населения и активизация работы по переподготовке кадров. К сожалению, не все из намеченного удалось сделать из-за неустойчивости ситуации в стране и депрессивных явлений в экономике.

Достаточно широки и основные полномочия Правительства Москвы в социальной сфере. Оно: разрабатывает и осуществляет в соответствии с перспективными планами развития Москвы политику в области социальной защиты населения, здравоохранения, образования, культуры и спорта; осуществляет развитие сети учреждений социальной защиты населения, здравоохранения, образования, культуры и спорта, хозяйственное, материально-техническое обеспечение деятельности учреждений социальной защиты населения, здравоохранения, образования, культуры и спорта; обеспечивает развитие образования в городе, координацию деятельности организаций, предприятий, учреждений, независимо от ведомственной подчиненности, по вопросам развития образовательной системы города, развитие системы подготовки и переподготовки педагогических кадров, взаимодействие с фундаментальной и педагогической наукой; организует работы по оказанию населению Москвы всех видов лечебно-профилактической помощи, осуществляет контроль за реализацией городских программ медицинской помощи и сохранением гарантированного уровня бесплатной медицинской помощи, руководит государственными учреждениями и предприятиями; осуществляет координацию и управление аптечным хозяйством города Москвы; организует пенсионное обеспечение, медико-социальные экспертизы, реабилитацию инвалидов; осуществляет жилищную реформу, разработку направлений и методов деятельности органов исполнительной власти в области обеспечения граждан жилой площадью; осуществляет, государственную политику в области охраны и использования историко-культурного наследия; осуществляет государственное управление, регулирование и контроль, межведомственную координацию по вопросам физкультуры и спорта, организацию и совершенствование физического воспитания населения, подготовку спортсменов; разрабатывает и осуществляет комплексные меры по регулированию рынка труда, отношений в области труда и занятости населения, формированию и рациональному использованию трудовых ресурсов в условиях развития различных форм собственности и хозяйствования; взаимодействует с городскими, региональными и международными общественными объединениями и него организациями города, с национально-культурными объединениями и организациями, профессиональными, научными м творческими объединениями (союзами),

участвует в работе трехсторонней комиссии; взаимодействует с религиозными организациями; организует поддержку деятельности городских средств массовой информации, книгоиздательства и книжной торговли, координирует работы, связанные с рекламой и оформительской деятельностью; организует развитие туризма и гостиничного хозяйства города.

Правительство совместно с территориальными органами исполнительной власти города создает систему адресной социальной помощи льготным и малоимущим категориям населения, реализует программы социальной помощи. Организуется работа центров социального обслуживания, центров социальной помощи семье и детям, социальных приютов, финансируемых за счет средств городского бюджета. Оно организует летний и зимний отдых детей и подростков, оказывает помощь в создании попечительских советов в учреждениях образования, организует школьное питание. Правительство реализует городские и окружные программы в области здравоохранения, образования, социальной защиты населения, культуры, физической культуры и спорта,

Подобная нормативная характеристика социальной сферы позволяет видеть все ее контуры и общие горизонты. Взгляд на одну из отраслей не дает полной картины. К тому же их тесные связи между собой и известная однородность, включая и методы управленческого воздействия, позволяют за счет концентрации оценок, решений и действий лучше коррелировать данную сферу со сферой финансово-экономической и комплексно на нее воздействовать.

Возможно, этим объясняется существование органов, которые комплексно управляют данной сферой через соответствующие структурные подразделения федеральных министерств финансов, труда и др. А в Республике Калмыкия в рамках единого министерства социальной политики объединены органы управления культурой, образованием, здравоохранением и др. Конечно, меру интеграции нужно обязательно обосновать.

Для обеспечения нормативного единства в развитии социальной сферы и всех составляющих ее отраслей принципиальное значение имеют социальные стандарты.

Во избежание догматичности изложения охарактеризуем современное состояние социально-культурной сферы и негативные тенденции последних лет ее развития. Воспользуемся аналитическими материалами ученых

Во-первых, резкий спад объемов финансирования, что привело к прямому развалу образования и здравоохранения, свело до критического минимума бесплатные услуги. Доля услуг образования и культуры снизилась в ВВП до 4%, здравоохранения - до 2,5%. Перевод здравоохранения на страховую основу привел не столько к дополнительному финансированию, сколько к замещению

бюджетных средств небюджетными. В 1994 г. бюджетное финансирование сократилось на 8% из центра и на 20% из региональных бюджетов.

Во-вторых, произошла резкая коммерциализация социалъно-кулътурных услуг, не обеспеченная соответствующей системой доходов. Она отторгла от качественного обслуживания большую часть населения.

В-третьих, распад инвестиционного комплекса подорвал материальные основы развития образования и здравоохранения. Продолжается недоинвестирование отраслей, их дальнейшее отторжение от достижений НТП и новых технологий.

В-четвертых, снижение престижности труда в социальных отраслях сопровождалось массовым переходом кадров в коммерческие структуры или выездом за рубеж.

В-пятых, происходящая интенсивная децентрализация социальных функций не сопровождалась соответствующим перераспределением ресурсов между центром и регионами. Это привело к нарастанию региональных диспропорций в развитии образования и здравоохранения, которые в отношении текущих затрат частично сдерживаются с помощью механизмов бюджетного федерализма (система межрегиональных трансфертов).

В-шестых, образование и здравоохранение не стали элементами общественного согласия и не входят, в систему официальных национальных ценностей. В стране отсутствуют организационные формы выявления интересов населения и количества занятых в социальных отраслях.

Задача состоит в том, чтобы сохранить квалифицированное ядро образовательного потенциала, подготовить условия для развития образования в условиях рыночной экономики; добиться качественных сдвигов в структуре образовательного потенциала; повернуть образование к человеку, его потребностям. Государственная политика должна исходить из необходимости создания образовательной среды, благоприятной для развития человека и реализации его созидательных способностей, восстановления и воспроизводства культуры.

Задача государственной политики в области здравоохранения заключается в том, чтобы остановить развал сложившейся системы, создать условия для реального доступа населения к качественным услугам, перевести массовое здравоохранение на качественно новый уровень развития с широким использованием наукоемких технологий и компьютерного обслуживания. Еще одна важнейшая задача - резко повысить эффективность отрасли путем постепенного перевода на плюралистическую модель развития, с цивилизованным рынком медицинских услуг и многоканальной системой финансирования.

Необходимо создание правовой базы, обеспечивающей разграничение основных функций, прав и обязанностей между Федерацией и регионами в восстановлении и развитии социальной инфраструктуры. Государство должно четко обозначить свои функции: выработка основных гарантий, разработка и обеспечение единых социальных стандартов в охране здоровья и образования (с учетом мировых стандартов); создание правовой базы, обеспечивающей доступность социальных благ для всего населения страны; разработка концепции целевых федеральных программ. Кроме того, государство должно создать эффективную систему контроля и социального мониторинга. Контролироваться должны не только учебные и медицинские учреждения, но и состояние потенциала здоровья, образовательного потенциала, потери общества от их несоответствия потребностям, факторы риска. Это принципиально изменит взаимоотношения органов управления с отраслями.

Система отраслей социально-культурной сферы: образование, наука, культура, здравоохранение, социальная защита, физическая культура и спорт.

Образование и его виды. Закон РФ «Об образовании» от 10.07.92 г. Новый закон «Об образовании» 2012г. Государственные гарантии прав граждан в области образования. Понятие, содержание; правовые основы управления образованием. Организационные формы управления образованием. Органы государственного управления образованием:

– федеральные органы государственного управления образованием ;
– государственные ведомственные органы управления образованием РФ и ее субъектов, управляющие только подведомственными образовательными учреждениями по профилю соответствующих отраслей и сфер деятельности этих органов (управление образованием не является их основным назначением);
– органы государственного управления образования субъектов РФ;

Образовательные учреждения и административно-правовое регулирование их деятельности. Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» от 22.08.96 г. Правовой статус образовательного учреждения. Управление образовательными учреждениями.

Наука и ее роль в развитии общества. Виды научной деятельности. Понятие, содержание и правовые основа управления наукой. Система и административно-правовой статус органов управления наукой, научными учреждениями, организациями, их задачи и функции.

Организация науки. Научные учреждения. Российская академия наук. Структура РАН: отделения, региональные отделения, региональные научные центры (филиалы академии).

Отраслевая (ведомственная) наука. Управление ведомственными научно-исследовательскими учреждениями.

Высшие образовательные учебные заведения, их виды.

Научные учреждения в системе органов внутренних дел. Взаимодействие органов внутренних дел с научными учреждениями и организациями.

Понятие культуры, ее отрасли. Закон РФ "Основы законодательства РФ о культуре" от 09.10.92 г. Система и административно-правовой статус органов управления культурой, учреждений организацией культуры, их задачи и функции. Органы государственного управления культурой в субъектах РФ.
Органы управления средствами массовой информации.
Органы управления кинематографией.
Роль органов местного самоуправления в сфере культуры.

Здравоохранение и социальное обеспечение граждан.
Понятие и основы организации управления здравоохранением. Компетенция органов государственной власти РФ и ее субъектов, а также органов местного самоуправления в сфере здравоохранения. Основы законодательства РФ «об охране здоровья граждан» от 12.07.93 г.
Система здравоохранения:
– государственная система здравоохранения;
– муниципальная система здравоохранения;
– частная система здравоохранения.
Медицинское страхование граждан.
Государственный санитарный надзор. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30.03.99 г. Санитарно-эпидемиологический надзор как разновидность административного надзора. Структура управления в области санитарии, гигиены и эпидемиологии.
Взаимодействие органов управления здравоохранением с органами внутренних дел.
Управление социальной защиты населения.
Социальное обеспечение граждан и его административно-правовое регулирование.
Система и административно-правовой статус органов управления в области социальной защиты населения. Полномочия Президента РФ, Правительства РФ в области социальной зашиты граждан. Органы государственной службы занятости населения. Федеральный закон "О занятости населения в РФ" от 06.05.96 г.

Полномочия органов местного самоуправления в области социальной защиты граждан.

Литература:

1 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

2 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

3 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

4 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

5 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

6 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

8 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Самостоятельная работа (2 ч.)

Задание

На основе учебно-методического материала и нормативных актов изготовить письменный конспект с развернутыми, подробными ответами на вопросы темы.

Примерный план конспекта

1 Особенности государственного управления в сфере социально-культурной жизни

2 Основное направление политики в социально-культурной сфере

Цель:

- развивать умения работать с текстом
- формировать умения использовать закон и литературу научного характера в ходе получения новых знаний;
- научить конспектировать текст.

Примерный план конспекта (вопросы):

1 Что такое «социальное развитие»?

2 Как осуществляется государственное управление в области социального развития Российской Федерации?

3 Компетенция и функции Министерства здравоохранения РФ.

4 Охарактеризуйте здравоохранение как объект государственного управления.

5 Какова компетенция Министерства образования и науки РФ

6 Что входит в компетенцию Министерства культуры РФ.

Правила конспектирования:

1 Сделать в тетради для конспекта широкие поля.

2 Написать исходные данные источника, конспект которого будет составляться.

3 Прочитать весь текст.

4 Выделить информативные центры прочитанного.

5 Продумать главные положения, сформулировать их своими словами и записать.

6 Активно использовать поля конспекта (на них можно записывать незнакомые слова, собственные дополнения и выводы).

7 Объём конспекта не должен превышать одну треть исходного текста.

Критерии оценки

Оценка «5» (отлично) ставится студенту, если в его работе:

– уровень выполнения задания соответствует предъявленным требованиям;

– не более одного недочета;

– логичность и полнота изложения текстового материала, самостоятельность суждений.

Оценка «4» (хорошо) ставится студенту, если в его работе:

– уровень выполнения требований выше удовлетворительного;

– логичность в раскрытии задания;

– наличие незначительных неточностей в изложении материала.

Оценка «3» (удовлетворительно) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований, предъявленных к заданию, достаточно минимальный;
- отдельные нарушения логики в изложении материала;
- неполнота раскрытия вопроса.

Оценка «2» (неудовлетворительно) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований ниже удовлетворительного;
- допущены принципиальные ошибки;
- вопросы раскрыты поверхностно;

небрежность в оформлении.

Литература:

1 Спектор Е.И. Правовое регулирование режима аккредитации//Право и экономика. - 2004. - №1. - С.3-15.

Тема 7.4 Управление в административно-политической сфере (иных сферах общественной жизни).

Теоретическое занятие (2 ч.)

План занятия:

1 Краткая характеристика административно-политической сферы.

2 Управление внутренними делами.

3 Управление в области безопасности и внутренних дел.

Основные понятия: оборона, безопасность.

1.Краткая характеристика административно-политической сферы.

Система отраслей административно-политической сферы: оборона, безопасность, внутренние дела, юстиция, внешние экономические связи, культурные и научно-технические связи с зарубежными странами.

Оборона. Понятие, содержание правовые основы управления обороной. Законодательство РФ по вопросам обороны. Функции государства по организации обороны: правовое регулирование в области обороны; прогнозирование и оценка военной угрозы; разработка военной политики; строительство вооруженных сил; разработка, производство оружия и военной техники и т.д. Система и административно-правовой статус органов военного управления. Права и обязанности граждан в области обороны. Воинская

обязанность и военная служба, Взаимодействие органов внутренних дел с органами военного управления.

Государственная безопасность. Понятие, содержание, особенности и правовые основы управления государственной безопасностью. Система и административно-правовой статус органов государственной безопасности.

Система органов федеральной службы безопасности, ее правовые задачи и функции.

Служба внешней разведки РФ, правовые основы ее деятельности, основные задачи и функции. Федеральный закон «О внешней разведке» от 10.01.96г.

Управление внутренними делами: понятие, содержание, правовые основы. Полномочия органов государственной власти, функции органов местного самоуправления в сфере внутренних дел. Система и административно-правовой статус органов внутренних дел. Министерство внутренних дел в системе государственного управления. Задачи и функции МВД РФ. Правовое положение и организационное построение МВД республик; УВД краев, областей, горрайлинорганов.

Полиция и административно-правовое регулирование ее деятельности.

Юстиция. Понятие, содержание, особенности и правовые основы управления юстицией. Система органов управления юстицией. Организация руководства учреждениями юстиции, нотариатом и другими учреждениями и организациями. Органы записи актов гражданского состояния.

Административно-правовое регулирование в области внешних отношений. Понятие, содержание и правовые основы управления иностранными делами. Система и административно-правовой статус органов управления иностранными делами. Министерство иностранных дел РФ - отраслевой орган управления иностранными делами. Основные задачи Министерства иностранных дел РФ. Органы Министерства иностранных дел РФ за рубежом. Правовые основы деятельности и функции дипломатических представительств.

Понятие, содержание и правовые основы управления внешними экономическими связями. Система и административно-правовой статус органов управления внешнеэкономическими связями. Законодательство РФ по регулированию внешнеэкономических отношений.

Отраслевые органы руководства внешнеэкономической сферой.

Организация управления внешними культурными связями: органы управления культурными связями и административно-правовое регулирование их деятельности.

2.Управление внутренними делами.

К внутренним делам принято относить обеспечение общественного порядка, борьбу с преступлениями против жизни, здоровья и и имущества граждан. Непосредственное управление в этой сфере возложено на органы

внутренних дел. Возглавляет эту систему органов Министерство внутренних дел РФ. Значительное место в этой системе также занимает полиция, наделенная правом применения принуждения.

Полиция подразделяется на криминальную и полицию общественное безопасности (местную).

Основными задачами криминальной полиции являются: предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также организация и осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, без вести пропавших и иных лиц.

В состав криминальной полиции входят оперативно-розыскные, научно-технические и иные подразделения.

Основными задачами местной полиции являются:

1) обеспечение личной безопасности граждан;

2) охрана общественной безопасности и общественного порядка;

3) предупреждение и пресечение преступления;

4) раскрытие преступлений, по которым производство предварительного следствия необязательно;

5) расследование преступления в форме дознания;

6) оказание в пределах ее компетенции помощи гражданам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям.

В состав местной полиции входят дежурные части, участковые инспектора полиции, изоляторы для временного содержания задержанных и заключенных под стражу лиц, специальные приемники для лиц, арестованных в административном порядке, подразделения патрульно-постовой полиции (в т. ч. ОМОН), подразделения ГИБДД, охраны объектов по договорам, охраны и контролирования задержанных и арестованных по исполнению административного законодательства, по предупреждению совершения преступления несовершеннолетними.

Значительное место в деятельности органов полиции занимают вопросы, касающиеся положений о паспортной системе и регистрации граждан.

Закон от 25 июня 93 г. «О праве на свободу передвижения, выбора места жительства и пребывание в пределах РФ» отменяет институт прописки и выписки граждан, заменив его регистрационным учетом.

Главное отличие прописки от регистрации состоит в том, что прописка носила характер разрешительный, а регистрация несет чисто уведомительную функцию.

Гражданин, изменивший место жительства обязан не позднее 7 дней обратиться к должностному лицу, ответственному за регистрацию. Орган регистрации учета обязан зарегистрировать гражданина не позднее 3-х дней со дня предъявленных им документов.

Существует ограничение для регистрации, если до грозит обвалом, размер жилой площади на 2 прожив, меньше нормы жилой площади в соотв. с законодательством, ордер на вселение или сделка, документ на право владения жилья признан недействительным.

Другими направлениями деятельности ОВД являются:

1) обеспечение безопасности дорожного движения, безопасности на транспорте;

2) в борьбе со стихийными бедствиями

Административно-правовое регулирование въезда в РФ и выезда граждан за границу.

В соответствии с федеральным законом "О порядке выезда из РФ въезда в РФ" от 15 августа 96 г. основными документами, по которым граждане РФ осуществляют выезд и въезд являются:

-Паспорт;

-дипломатический паспорт;

-служебный паспорт;

-паспорт моряка;

Выезд может быть ограничен временно, если гражданин:

1) имеет доступ к государственной тайне;

2) заключил трудовой договор, предполагается временное ограничение права выезда из РФ при условии, что срок ограничения не может превышать 5 лет со дня последнего ознакомления со сведениями – до истечения срока ограничения;

3) призванные на военную службу или направление на альтернативную гражданскую службу – до ее окончания;

4) задержан по подозрению в совершении преступления либо привлечен в качестве обвиняемого – до вынесения решения по делу;

5) осужден за совершение преступления – до отбытия наказания;

6) уклоняется от исполнения обязательств, наложенных судом – до их исполнения;

7) сообщил о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов – до решение вопроса в срок не более 1 мес. органом, оформляющим такие документы.

Паспорт выдается гражданину РФ по его личному заявлению органом внутренних дел по месту жительства, Министерством иностранных дел на территории страны, а также дипломатическим представительством или консульским учреждением на территории иностранного государства. Паспорт оформляется в срок не более 1 м и выдается на срок 5 лет. Датой подачи заявления считается день подачи всех документов.

При наличии документально подтвержденных обстоятельств, связанных с необходимостью экстренного лечения тяжелой болезни или смертью близкого родственника, срок оформления паспорта не должен превышать 3 рабочих дней со дня подачи заявления.

Иностранные граждане и лица без гражданства могут въезжать в РФ и выезжать из нее при наличии российской визы по действительным документам, удостоверяющим личность и признаваемых в РФ.

Въезд в РФ иностранным гражданам и лицам без гражданства может быть не разрешен, если они:

1) не смогли подтвердить наличие средств для проживания в РФ или предъявит гарантии для их предоставления;

2) нарушили правила пересечения государственной границы РФ, таможенных правил, санитарной нормы – до устранения нарушений;

3) сообщили о себе или о целях своего пребывания заведомо ложные сведения.

Въезд не разрешается в случае:

1) это необходимо для обеспечения безопасности государства;

2) в период предыдущего пребывания в РФ они были осуждены за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления либо были выдворены за пределы РФ

в принудительном порядке – в течение 5 лет после отбытия наказания или в течение 1 г. со дня выдворения;

3) не представили документы, необходимые для получения российской визы

4) если они ходатайствуют о российской визе на срок более 3 мес. и не представили сертификат об отсутствии у них ВИЧ-инфекции – до представления сертификата.

Выезд из РФ иностранных граждан может быть ограничен, если они:

1) они задержаны в качестве обвиняемых или обвинены в совершении преступления – до вынесения решения по делу;

2) осуждены за совершение преступления – до отбытия наказания;

3) уклоняются от исполнения обязательств, наложенных судом – до исполнения обязательств

4) не выполнили обязательств по уплате налогов – до выполнения обязательства

3.Управление в области безопасности и внутренних дел

Государственная безопасность - это состояние прочности, незыблемости и нерушимости политической и экономической основы и государственной границы. Охрана государственной безопасности как объект управления представляет собой область общественных отношений, которые складываются в процессе деятельности государственных органов и общественных организаций, имеющей своей целью обеспечить неприкосновенность и защиту государственной границы. Организация упрочения в области охраны государственной безопасности заключается в обеспечении практического решения указанной задачи, осуществления государственными органами при активном участии общественности комплекса соответствующих взаимосвязанных мероприятий политического, военного, правового, организационного, материально-технического и морально-психологического характера.

Обеспечение государственной безопасности Конституцией РФ отнесено к ведению его высших органов государственной власти и управления. Отраслевое (в значительной мере и межотраслевое) государственное управление в области охраны государственной безопасности осуществляет централизованная система органов государственной безопасности РФ. В нее входят:

– Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ РФ);

- управления ФСБ в краях и областях;
- отделы (отделения) ФСБ в городах и районах;
- особые отделы в Вооруженных Силах РФ (органы военной контрразведки);
- органы управления пограничных войск.

Управление пограничными войсками осуществляет Председатель ФСБ РФ через подчиненное ему Главное управление пограничных войск, возглавляемое начальником пограничных войск с подчиненным ему Штабом, управлениями и службами.

Во главе пограничных округов стоят командующие, под председательством которых функционируют Военные Советы пограничных округов; в каждом округе имеются штаб, политотдел и другие органы управления (службы).

Органами строевого управления в пограничных войсках являются начальники пограничных отрядов, застав, контрольно-пропускных пунктов и других подразделений; пограничную комендатуру возглавляет комендант.

Вся деятельность органов государственной безопасности строится в тесном контакте с другими государственными органами и общественными организациями; осуществляется под неослабным контролем государства, в строгом соответствии с Конституцией РФ и требованиями действующего законодательства.

Функции органов государственной безопасности.

Они вправе в соответствии с законодательством в пределах своей компетенции участвовать в решении вопросов, касающихся приема в гражданство РФ и выхода из него, въезда и выезда за пределы РФ иностранных граждан, лиц без гражданства, а также в обеспечении режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ; участвовать в пределах своей компетенции в осуществлении контроля за соблюдением правил режима Государственной границы РФ, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу, а также таможенного режима.

Эти органы могут участвовать в выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений, связанных с посягательством на конституционный строй РФ, организованной преступностью, терроризмом, коррупцией и наркобизнесом, а также осуществлять разведывательную деятельность.

Они проводят в соответствии с законами дознание и предварительное следствие по делам о преступлениях, расследование которых отнесено законом к ведению федеральных органов государственной безопасности, а также

участвуют в расследовании преступлений, связанных с организованной преступностью, терроризмом, коррупцией и наркобизнесом.

Представители этих органов могут беспрепятственно входить в жилые помещения и иные принадлежащие гражданам помещения, на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности при пресечении преступлений, расследование которых отнесено законом к ведению федеральных органов государственной безопасности, и преследовании лиц, подозреваемых в их совершении, а также для обеспечения государственной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках.

Органы безопасности осуществляют в порядке, предусмотренном законодательством, административное задержание лиц, совершивших нарушение режима Государственной границы РФ, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, таможенного режима, и лиц, совершивших правонарушения, связанные с попытками проникновения и проникновением на специально охраняемые территории особорежимных объектов, закрытых административно-территориальных образований и иных охраняемых объектов, а также проверять у этих лиц документы, удостоверяющие личность, получать от них объяснения, осуществлять их личный досмотр, досмотр и изъятие их вещей и документов.

Важную роль играет Совет Безопасности РФ, образуемый в соответствии с п. «ж» ст. 23 Конституции РФ. Совет Безопасности является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ в области обеспечения безопасности. Совет Безопасности рассматривает вопросы внутренней и внешней политики РФ в области обеспечения безопасности, стратегические проблемы государственной, экономической, общественной, оборонной, информационной, экологической и иных видов безопасности, охраны здоровья населения, прогнозирования, предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения стабильности и правопорядка и ответствен за состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и-внутренних угроз. До принятия закона о Совете Безопасности действует Положение о нем, утвержденное Президентом.

Совет Безопасности РФ формируется на основании Конституции и Закона РФ «О безопасности».

В состав Совета Безопасности РФ входят: председатель, секретарь, постоянные члены и члены Совета Безопасности. Председателем Совета Безопасности является по должности Президент РФ. В число постоянных членов Совета Безопасности РФ входят по должности: председатели палат

Федерального Собрания и Председатель Правительства РФ. Секретарь Совета Безопасности входит в число постоянных членов Совета Безопасности и назначается Президентом РФ.

Членами Совета Безопасности могут являться руководители федеральных министерств и ведомств - экономики, финансов, иностранных дел, юстиции, обороны, безопасности, внутренних дел, экологии и природных ресурсов, здравоохранения, Службы внешней разведки, - а также иные должностные лица, назначенные Президентом РФ. В зависимости от содержания рассматриваемого вопроса Совет Безопасности может привлекать к участию в заседаниях на правах консультантов и других лиц. При рассмотрении вопросов обеспечения безопасности на территориях республик, краев, областей и других субъектов Федерации для участия в работе Совета Безопасности привлекаются их полномочные представители.

Основными задачами Совета Безопасности РФ являются:

- определение жизненно важных интересов личности, общества и государства и выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности;
- разработка основных направлений стратегии обеспечения безопасности РФ и организация подготовки федеральных программ ее обеспечения;
- подготовка рекомендаций Президенту РФ для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;
- подготовка оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут повлечь существенные социально-политические, экономические, военные, экологические и иные последствия, и по организации их ликвидации.
- подготовка предложений Президенту РФ о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения;
- разработка предложений по координации деятельности органов исполнительной власти в процессе реализации принятых решений в области обеспечения безопасности и оценка их эффективности;
- совершенствование системы обеспечения безопасности путем разработки предложений по реформированию существующих либо созданию новых органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства.

Заседания Совета Безопасности РФ проводятся не реже одного раза в месяц. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания.

Решения Совета Безопасности по вопросам обеспечения безопасности оформляются указами Президента РФ.

Совет Безопасности в соответствии с основными задачами его деятельности образует постоянные межведомственные комиссии, которые могут создаваться на функциональной или региональной основе. Советом Безопасности могут создаваться межведомственные комиссии. Порядок формирования межведомственных комиссий регламентируется Положением о Совете Безопасности Российской Федерации, утверждаемым Президентом РФ. По решению Совета Безопасности РФ постоянные и временные межведомственные комиссии могут возглавляться членами Совета Безопасности, а также руководителями соответствующих министерств и ведомств РФ, их заместителями либо лицами, уполномоченными на то Президентом РФ. В августе 1997 г. создан Научный совет при Совете Безопасности РФ для научного обеспечения его деятельности. В составе Научного совета представители государственных органов, научных учреждений. Организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности Совета Безопасности осуществляет его аппарат, возглавляемый Секретарем Совета Безопасности.

Общее руководство государственными органами обеспечения безопасности осуществляет Президент РФ, который: возглавляет Совет Безопасности РФ; определяет стратегию обеспечения внутренней и внешней безопасности; контролирует и координирует деятельность государственных органов обеспечения безопасности; в пределах определенной законом компетенции принимает оперативные решения по обеспечению безопасности; обеспечивает руководство соответствующими государственными органами; организует и контролирует разработку и реализацию мероприятий по обеспечению безопасности министерствами и государственными комитетами, другими подведомственными ему органами субъектов Федерации.

Министерства и иные федеральные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции на основе действующего законодательства, в соответствии с решениями Президента и постановлениями Правительства РФ обеспечивают реализацию федеральных программ защиты жизненно важных интересов объектов безопасности; в пределах своей компетенции разрабатывают внутриведомственные инструкции (положения) по обеспечению безопасности и представляют их на рассмотрение Совета Безопасности.

Литература:

2 Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова , Л.Л. Попова М. Юристъ . 2000.

3 Административное право в схемах/ Под ред. А.М. Никитина М., 2000.

4 Административное право Российской Федерации: учеб. для студ. учреждений сред. проф. образования/В. Я. Насонов, В. А. Коньшин, К. С. Петров, В. М. Редкоус. – М.: Академия, 2003. – 208 с.

5 Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право РФ М. 2001.

6 Миронов А. Н. Административное право: учеб. для студ. образов. учреждений сред. проф. образования/ А. Н. Миронов. – М.: Форум, 2010. – 303 с.

7 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./ под ред. Л. Л. Попова. – М.:Юристь,2004.

8 Попов Л. Л. Административное право России: учеб./Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров; отв. ред. Л. Л. Попов. – М.: Проспект, 2008. – 688 с.

9 Четвериков В.С. Административное право: учебник для студ.сред.проф. образования/В. С. Четвериков.-М.: Форум: Инфра-М, 2006.-317 с.

Самостоятельная работа (2 ч.)

Задание

Управление в административно-политической сфере. На основе учебно-методических пособий и нормативных актов изготовить письменный конспект с развернутыми, подробными ответами на вопросы темы.

Примерный план конспекта

1 Краткая характеристика административно-политической сферы.

2 Управление внутренними делами.

3 Управление в области безопасности и внутренних дел.

Цель:

- развивать умения работать с текстом
- формировать умения использовать закон и литературу научного характера в ходе получения новых знаний;
- научить конспектировать текст.

Примерный план конспекта (вопросы):

1 Каковы задачи Министерства внутренних дел РФ?

2 Каков порядок применения полицейских мер государственного принуждения.

3 Охарактеризуйте статус сотрудника полиции и его основные права.

4 Каковы задачи и функции Федеральной миграционной службы?

5 Перечислите задачи и полномочия Министерства юстиции РФ.

Правила конспектирования:

8 Сделать в тетради для конспекта широкие поля.

9 Написать исходные данные источника, конспект которого будет составляться.

10 Прочитать весь текст.

11 Выделить информативные центры прочитанного.

12 Продумать главные положения, сформулировать их своими словами и записать.

13 Активно использовать поля конспекта (на них можно записывать незнакомые слова, собственные дополнения и выводы).

14 Объём конспекта не должен превышать одну треть исходного текста.

Критерии оценки

Оценка «5» (отлично) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения задания соответствует предъявленным требованиям;
- не более одного недочета;
- логичность и полнота изложения текстового материала, самостоятельность суждений.

Оценка «4» (хорошо) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований выше удовлетворительного;
- логичность в раскрытии задания;
- наличие незначительных неточностей в изложении материала.

Оценка «3» (удовлетворительно) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований, предъявленных к заданию, достаточно минимальный;
- отдельные нарушения логики в изложении материала;
- неполнота раскрытия вопроса.

Оценка «2» (неудовлетворительно) ставится студенту, если в его работе:

- уровень выполнения требований ниже удовлетворительного;
- допущены принципиальные ошибки;
- вопросы раскрыты поверхностно;

небрежность в оформлении.

Дополнительная литература:

1 Маилян С.С. Административно-правовые режимы в сфере правоохранительной деятельности//Закон и право. - 2002. - №11. - С.39-42.

2 Маилян С.С. О классификации административно-правовых режимов//Современное право. - 2002. - №10. - С.24-27.

3 Манин О. Ограничение прав и свобод при проведении контртеррористических операций и введение режима чрезвычайного положения//Профессионал. - 2003. - №4. - С.14-17.

4 Попова Н.Н. Об административно-правовых режимах// Арбитражный и гражданский процесс. - 2003. - №8. - С.122-125.

5 Рушайло В.Б. Общественная безопасность как объект специального режимного регулирования//Право и политика. - 2004. - № 3. - С. 92-97.

6 Тюркин М.Л. Решение социальных проблем мигрантов в деятельности Федеральной миграционной службы//Политика и общество. - 2004. - №2. - С. 90-96.

7 Тюркин М.Л. Состояние и основные тенденции развития миграционной системы России//Право и политика. - 2004. - № 9. - С. 102-111.

8 Тюрькин М.Л. Сущность, структура и перспективы совершенствования миграционного процесса в Российской Федерации// Государство и право. - 2004. - № 9. - С. 97-101.

4 УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ ДИСЦИПЛИНЫ

Требования к минимальному материально-техническому обеспечению.

Реализация программы дисциплины требует наличия учебного кабинета Юридических дисциплин.

Оборудование учебного кабинета Юридических дисциплин

Учебно-наглядные пособия:

- комплект учебно-методической документации (учебники и учебные пособия, сборники задач, тестовые задания, карточки-задания, методические рекомендации по оценке качества подготовки обучающихся);
- наглядные пособия (схемы, таблицы, плакаты).

Специализированная мебель:

- рабочие места для студентов и преподавателя,
- аудиторная доска.

Информационное обеспечение обучения

Перечень рекомендуемых учебных изданий, Интернет-ресурсов, дополнительной литературы.

Основные нормативные источники:

1 Конституция Российской Федерации (действующая редакция).

2 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ 2002 №1 (действующая редакция).

3 Федеральный конституционный закон «О судебной системе РФ» от 31 декабря 1996 г.// Собрание законодательства РФ 1997 №1 Ст1; Российская газета. 2001 20 декабря (действующая редакция).

4 Федеральный закон «О гражданстве РФ» от 31 мая 2002 г. №62-ФЗ // Российская газета . 2002. 5 июня (действующая редакция).

5 Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // Собрание законодательства РФ . 1995. №21 Ст. 1930 (действующая редакция).

6 Закон РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ» от 25 июня 1993г. № 5242-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ .1993. № 32 . Ст. 1227 (действующая редакция).

7 Федеральный закон «Об актах гражданского состояния» от 15 ноября 1997г. № 143-ФЗ // Российская газета. 1997. 20 ноября (действующая редакция).

8 Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Российская газета. 2002. 31 июля (действующая редакция).

9 Указ Президента РФ от 1 сентября 2000г. № 1602 «О государственном совете РФ», Положение о Государственном совете РФ // Российская газета. 2000. 5 сентября (действующая редакция).

10 Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997г. № 2-ФКЗ «О правительстве РФ» // Собрание законодательства РФ . 1997. № 51. Ст.5712. 1998. №1 Ст.1 (действующая редакция).

11 Постановление Правительства РФ от 12 августа 2000г. № 592 «О взаимодействии Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. 2000. 22 августа (действующая редакция).

12 Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ « Об основах государственной службы РФ» // Собрание законодательства РФ . 1995. №31. СТ. 2290. 1999. №8. Ст.974 (действующая редакция).

13 Закон РФ «О прокуратуре РФ» от 17 января 1992 г.//Собрание законодательства РФ . 1995. № 47. Ст. 4472 (действующая редакция).

Основные источники:

1. Конин, Н. М. Административное право [Электронный ресурс]: учебник для СПО / Н. М. Конин, Е. И. Маторина. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 402 с. — Режим доступа: https://www.biblio-online.ru.
2. Макарейко, Н. В. Административное право [Электронный ресурс]: учебное пособие для СПО / Н. В. Макарейко. — 9-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 219 с. — Режим доступа: https://www.biblio-online.ru.
3. Мигачев, Ю. И. Административное право [Электронный ресурс]: учебник для СПО / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров; под ред. Л. Л. Попова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 396 с. — Режим доступа: https://www.biblio-online.ru.
4. Попова, Н. Ф. Административное право [Электронный ресурс]: учебник и практикум для СПО / Н. Ф. Попова. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 308 с. — Режим доступа: https://www.biblio-online.ru.
5. Стахов, А. И. Административное право [Электронный ресурс]: учебник и практикум для СПО / А. И. Стахов, П. И. Кононов, Е. В. Гвоздева. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 302 с. — Режим доступа: https://www.biblio-online.ru .
6. Макарейко, Н. В. Административное право : учебное пособие для СПО / Н. В. Макарейко. — 10-е изд., пер. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 259 с. — (Серия : Профессиональное образование). — ISBN 978-5-534-04986-2. — Режим доступа : www.biblio-online.ru/book/067485A5-B693-433B-9ED1-B488D706E7C9.

   Попова, Н. Ф. Административное право : учебник и практикум для СПО / Н. Ф. Попова. — 3-е изд., испр. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 341 с. — (Серия : Профессиональное образование). — ISBN 978-5-534-

06083-6. — Режим доступа : www.biblio-online.ru/book/76D9C977-8B65-4691-A1C6-DF225C75A635.

5 КОНТРОЛЬ И ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ

Контроль и оценка результатов освоения дисциплины осуществляется преподавателем в процессе проведения, лекционных занятий, проверочных работ, тестирования, а также выполнения обучающимися индивидуальных самостоятельных заданий.

Оценка качества освоения учебной программы включает текущий контроль успеваемости, промежуточную аттестацию по итогам освоения дисциплины.

Текущий контроль проводится в форме устного опроса, проверочных работ, тестов.

Промежуточная аттестация по дисциплине проводится в форме экзамена.

5.1 Вопросы к экзамену

1 Социальное управление и его виды.
2 Понятие и основные черты государственного управления.
3 Функции и принципы государственного управления.
4 Законность в государственном управлении.
5 Реализация административно-правовых норм.
6 Понятие, структура и виды административно-правовых норм.
7 Понятие, элементы и виды административно-правовых отношений.
8 Административное право как отрасль права. Система административного права.
9 Понятие и виды источников административного права.
10 Административное право как наука. Задачи административного права на современном этапе.
11 Административное право как учебная дисциплина: задачи, система, взаимодействие с другими учебными дисциплинами.
12 Административно-правовое положение граждан.
13 Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.
14 Понятие и принципы государственной службы.

15 Прохождение государственной службы.

16 Формы государственного управления.

17 Понятие акта государственного управления.

18 Требования, предъявляемые к актам государственного управления.

19 Классификация актов управления.

20 Порядок издания и действия актов управления.

21 Методы государственного управления.

22 Понятие и виды убеждения.

23 Понятие, сущность и классификация административно принуждения.

24 Административно-принудительные меры.

25 Меры административного пресечения.

26 Административное правонарушение.

27 Административная ответственность.

28 Административные наказания, понятие и виды.

29 Органы (должностные лица), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.

30 Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок.

31 Административные правонарушения, посягающие на установленный порядок управления.

32 Административные правонарушениях на транспорте, в дорожном хозяйстве и связи.

33 Административные правонарушения против здоровья личности, собственности, природной среды, в области торговли и финансов.

34 Сущность и основные черты административного процесса.

35 Основные принципы административного процесса.

36 Субъекты административного процесса.

37 Виды административных производств.

38 Производство по предложениям и жалобам граждан.

39 Дисциплинарное производство.

40 Производство по делам об административных правонарушениях.

41 Задачи, участники и стадии производства по делам об административных правонарушениях.

42 Возбуждение и рассмотрение по дела об административных правонарушениях.

43 Обжалование, опротестование и исполнение постановления по делу об административных правонарушениях.

44 Административный надзор.

45 Виды контроля в государственном управлении.

46 Конституционный контроль.

47 Ведомственный и надведомственный контроль.

48 Общий надзор прокурора.

49 Судебный контроль.

50 Понятие и основные признаки органа исполнительной власти, государственного управления.

51 Виды органов исполнительной власти и государственного управления.

52 Федеральные органы исполнительной власти, их структура.

53 Управление промышленностью.

54 Управление агропромышленным комплексом.

55 Управление транспортом.

56 Управление связью.

57 Управление внутренними делами.

58 Управление в области образования.

59 Управление в области науки.

60 Управление в области культуры.

61 Управление в области здравоохранения.

62 Управление в области социального обеспечения.

63 Управление в области обороны.

64 Управление в области охраны государственной безопасности.

65 Управление в области иностранных дел.

66 Управление в области юстиции.

67 Управление в области финансов и кредита.

68 Управление государственным учетом и статистикой.

69 Управление в области труда и социальных вопросов.

Результаты обучения (освоенные умения, усвоенные знания)	**Формы и методы контроля и оценки результатов обучения**
1	*2*
Освоенные умения: - выделять исполнительную (административную) деятельность среди иных видов государственной деятельности; - составлять различные административно-правовые документы; - выделять субъекты исполнительно-распорядительной деятельности из числа иных; - выделять административно-правовые отношения из числа иных правоотношений; - анализировать и применять на практике нормы административного законодательства; - оказывать консультационную помощь субъектам административных правоотношений; - логично и грамотно выражать и	Экспертная оценка выполненных практических работ.

обосновывать свою точку зрения по административно-правовой проблематике.	
Усвоенные знания: - понятие и источники административного права; - понятие и виды административно-правовых норм; - понятие государственного управления и государственной службы; - состав административного правонарушения, порядок привлечения к административной ответственности, виды административных наказаний; - понятие и виды административно-правовых отношений; - понятие и виды субъектов административного права; - административно-правовой статус субъектов административного права.	Тестирование, семинары.