

С. Е. Великанова, А. А. Маркова

Административное право.

Ответы на

экзаменационные билеты



**С. Е. Великанова
А. А. Маркова**

**Административное право. Ответы
на экзаменационные билеты**

*Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=6147124*

Административное право. Ответы на экзаменационные билеты / С. Е. Великанова, А. А. Маркова: Научная книга; Москва; 2009

Аннотация

Настоящее издание содержит вопросы и ответы в сжатой форме для подготовки по основным темам административного права.

Данное пособие предназначено для студентов юридических вузов, аспирантов, студентов высших учебных заведений МВД в помощь при подготовке к экзаменам по предмету «Административное право».

Содержание

Предмет административного права (отношения административно-правового регулирования)	5
Источники административного права	7
Функции административного права	9
Понятие и метод административного права	11
Административное право в правовой системе России и соотношение его с другими отраслями права	13
Субъекты административного права: понятие и виды	15
Административно-правовые нормы: понятие, виды, особенности	17
Понятие, особенности, виды и структура административно-правовых отношений	19
Понятие управления как сферы применения норм административного права	21
Исполнительная государственная власть и государственное управление как вид государственной деятельности (взаимосвязь и соотношение)	23
Характерные особенности государственного управления как вида государственной деятельности	25
Структура сферы деятельности исполнительной власти	27
Контрольная общегосударственная деятельность	29
Понятия, особенности и виды административно-правового статуса гражданина РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства	31
Понятие юридического лица	33
Понятия общественных объединений граждан	35
Виды общественных объединений	37
Административно-правовой статус президента Российской Федерации как организатора и руководителя системы исполнительной государственной власти	39
Правовой статус, структура и система администрации президента Российской Федерации	41
Понятие государственного органа исполнительной власти (государственного управления) и его компетенции	43
Организационно-правовые основы построения системы государственных органов исполнительной власти и основные звенья его структуры	45
Структура системы органов исполнительной власти (государственного управления) субъектов Российской Федерации	47
Организационная структура аппарата и штаты государственных органов исполнительной власти	49
Правовой статус, структура, система Правительства Российской Федерации	51
Понятие службы как специфического вида социально-трудовой деятельности. Характерные признаки служащего	53
Понятие и виды (организационно-правовые формы) предприятий, социально-культурных учреждений и основы их административно-правового статуса	55

Виды службы и служащих по действующему законодательству	57
Понятие государственной службы и служащего	59
Понятие муниципальной службы и служащего	61
Классификация государственных служащих. Должностные лица	63
Конец ознакомительного фрагмента.	64

С. Е. Великанова, А. А. Маркова

Административное право. Ответы на экзаменационные билеты

Предмет административного права (отношения административно-правового регулирования)

Понимание предмета административного права очень разнообразно, но в принципе охватывает односторонние общественные отношения, управленческие по своей природе либо по форме выражения, а именно – отношения:

- а) в которых реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти;
- б) внутриорганизационные, возникающие в процессе деятельности субъектов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры (в частности, назначение нижестоящих прокуроров);
- в) возникающие с участием субъектов местного самоуправления.

Практика государственно-управленческой деятельности и анализ соответствующих норм административного права позволяют классифицировать управленческие отношения по ряду критериев.

Так, в зависимости от **особенностей их участников** выделяют обычно следующие их наиболее типичные виды:

- а) между субъектами исполнительной власти и гражданами – наиболее широкий и значительный круг управленческих отношений, в рамках которого исполнительная власть выполняет большого социального значения деятельность по реализации в сфере государственного управления, конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, осуществляет защиту их законных интересов;
- б) между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;
- в) между субъектами исполнительной власти и негосударственными организациями различного типа;
- г) между субъектами исполнительной власти и исполнительными органами системы местного самоуправления;
- д) между субъектами исполнительной власти и подведомственными им государственными предприятиями, учреждениями и организациями;
- е) между субъектами исполнительной власти различного уровня (федеральными, региональными, территориальными, соподчиненными и несоподчиненными, межотраслевыми и отраслевыми, и т. п.).

Поэтому административное право не регулирует отношения между гражданами, между общественными объединениями и внутри них, так как в них отсутствует специальный субъект – непереносимый атрибут регулируемых административным правом отношений, т. е. тот или иной субъект исполнительной власти (исполнительный орган).

Значит, **предмет** административного права включает две группы общественных отношений управленческого характера: отношения, непосредственно связанные с осуществлением государственного управления, т. е. с реализацией исполнительной власти, и иные отношения, в частности внутриорганизационные, возникающие в процессе деятельности других государственных органов (вспомогательная группа).

Внешние отношения выражают практическое осуществление функций управления поведением тех, кто по своему статусу не обладает чертами субъекта исполнительной власти

(граждане, общественные формирования различного типа, государственные предприятия, учреждения и организации) по отношению к управляющему органу (должностному лицу) административно-правового регулирования.

Содержание и назначение **внутренних** (внутрисистемные или внутриорганизационные) отношений – взаимодействие между находящимися в соподчинении исполнительными органами, так как субъекты исполнительной власти образуют единую систему. Здесь возникают отношения по поводу формирования звеньев системы, определения их структуры, организации работы каждого звена, распределения обязанностей, прав и ответственности между ними и т. п. Они существуют не для удовлетворения собственных интересов, а для функционирования в рамках своего назначения в различных областях хозяйственной, социальной, культурной и иной жизни страны.

Таким образом, в обобщенном виде предмет административного права составляют общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в процессе практической реализации исполнительной власти.

Источники административного права

При характеристике источников административного права необходимо определить следующее:

- понятие источника административного права;
- виды и формы источников.

Понятие источника административного права.

К источникам административного права относятся те правовые нормативные акты органов государственной власти и государственного управления, которые содержат нормы административного права, например Кодекс об административных правонарушениях.

Правовые свойства нормативных правовых актов неодинаковы. Различаются акты с высшими юридическими свойствами (законы), акты подзаконные (акты управления) и др. В числе источников административного права выделяются следующие нормативные акты: законы, указы, постановления Правительства, другие акты управления.

Законы среди всех источников административного права обладают высшими юридическими свойствами: они регулируют наиболее общие и значительные управленческие и иные отношения административного права. Законы принимаются законодательными органами власти Российской Федерации, ее субъектов, различаются законы:

- 1) Основной Закон (Конституция) РФ;
- 2) федеральные конституционные законы (например, о Правительстве РФ);
- 3) федеральные законы (например, о военном положении, о чрезвычайном положении);
- 4) законы Российской Федерации (например, об основах муниципальной службы);
- 5) основные законы (конституции, уставы) субъектов РФ;
- 6) законы субъектов РФ.

Указы Президента РФ также регулируют важные вопросы организации государственного управления.

Решения представительных местных органов (местного самоуправления) издаются по вопросам местного управления, охраны порядка и другим вопросам.

Акты управления составляют группу источников административного права. Их принимают высшие органы (Правительство), центральные (министерства и ведомства), органы управления субъектов РФ и муниципальные органы. Акты управления могут приниматься в условиях правового государства только по вопросам управления, т. е. распространяться на подчиненные органу предприятия и учреждения и не могут затрагивать прав и обязанностей граждан. С этих позиций основными источниками административного права являются: положения, уставы, кодексы, инструкции, правила, акты, не имеющие названных форм.

Положение как источник административного права – самая распространенная и многочисленная форма нормативных актов. Положения органически закрепляют компетенцию одного органа государственного управления или группы таких органов, например положения о министерствах, комитетах и других органах, а также их структурных подразделениях.

Уставы учреждены и действуют во многих отраслях государственного управления. По действующему законодательству уставы обязаны иметь предприятия, учебные заведения и многие другие организации. В уставах закрепляются структура организации и компетенция входящих в нее органов.

Кодексы как источники административного права

Первая группа – о юридической ответственности.

Вторая группа имеет целью упорядочение организации отрасли, в них регулируются, наряду с административно-правовыми отношениями, отношения в других отраслях права.

Инструкции содержат общие разъяснения о порядке проведения в жизнь того или иного акта, а также устанавливают дополнительные правила к ним. **Правила** регулируют вопросы, которые в законодательстве урегулированы лишь в принципе.

Кодификация – один из видов, приемов систематизации административного законодательства (Налоговый кодекс, Кодекс об административных правонарушениях).

Инкорпорация как способ группирования правовых норм отраслевого масштаба или нескольких отраслей существенно помогает в практическом применении законодательства.

Функции административного права

С позиций общей теории права выделяют следующие функции:

– **организационно-структурная** функция раскрывается через определение структуры и порядка деятельности, распределение компетенции и организацию работы государственных органов, порядка функционирования иных государственных и общественных подсистем;

– **конфликтно-охранительная** функция связывается с установлением правил решения и порядка рассмотрения конфликтов между участниками общественных отношений, с охраной общества от различных правонарушений.

Соотношение функций **государственного управления и государственного регулирования**. Государственное управление проявляется в следующих группах отношений:

а) государство в лице исполнительной власти сохраняет свои монопольные позиции (армия, транспорт и связь, атомная энергетика и космос и т. п.);

б) сочетание государственной инициативы и самостоятельности различных объектов управления (система здравоохранения, культура, образование, жилищный фонд, общественные объединения и т. п.);

в) преобладают не публично-правовые, а частные интересы (коммерческие структуры негосударственного характера).

Регулятивная функция достигается различными способами:

а) разработка и реализация государственной политики, находящей свое выражение в программах общегосударственного и регионального масштабов (приватизации, демонополизации, инвестиций, энергосбережения и т. п.);

б) установление и проведение в жизнь правовых и организационных основ всестороннего развития личности, удовлетворения ее запросов, охраны ее жизни и здоровья, должных условий для развития ее творческой инициативы и активности (например, в области малого предпринимательства);

в) создание прочной правовой базы хозяйственной, социально-культурной и иной деятельности в условиях самостоятельности объектов и ограничения вмешательства в их работу (например, государственное стимулирование коллективного предпринимательства, обеспечение равноправия всех форм собственности, защита прав собственника, охрана прав потребителей, пресечение монополизма и недобросовестной конкуренции и т. п.);

г) укрепление управленческих связей на базе взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления;

д) координация функционирования национализированного и денационализированного секторов хозяйственного, социально-культурного строительства;

е) обеспечение реализации прав и обязанностей, а также защиты законных интересов юридических лиц в сфере государственного управления и т. п.;

ж) организация управления предприятиями и учреждениями государственного сектора;

з) регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора;

и) осуществление государственного контроля и надзора за работой управляемой и регулируемой сфер деятельности.

Однако ограничиться данной констатацией недостаточно.

Можно выделить следующие функции:

– **правоисполнительная**. Предполагает, что административное право – юридическая форма реализации исполнительной власти;

- **правотворческая.** Наделяет субъектов исполнительной власти полномочиями по административному нормотворчеству;
- **организационная.** Происходит из организационного характера государственно-управленческой деятельности, который постоянно поддерживается нормами административного права;
- **координационная.** Имеет целью обеспечение разумного и эффективного взаимодействия всех элементов регулируемой сферы государственного управления;
- **правоохранительная.** Обеспечивает соблюдение установленного правового режима и защиту законных интересов и прав всех участников регулируемых отношений.

Понятие и метод административного права

Административное право представляет собой отрасль правовой системы Российской Федерации, представляющую собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти.

Нормы административного права:

– устанавливают формы и методы государственного управления, способы обеспечения законности в государственном управлении;

– регламентируют порядок образования органов исполнительной власти, их компетенцию, полномочия должностных лиц этих органов; взаимоотношения органов исполнительной власти с другими государственными органами, общественными объединениями, предприятиями и гражданами;

– определяют правовое положение граждан, местных органов самоуправления, общественных объединений и иных негосударственных формирований в сфере управления;

– регулируют управленческие отношения в социально-политической, социально-культурной и экономической сферах.

Предмет административного права – совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительной власти.

При определении предмета административного права надо учитывать:

а) сферу государственного управления, охватывающую любые проявления государственно-управленческой деятельности;

б) наличие в ней действующего субъекта исполнительной власти или иного исполнительного органа;

в) практическую реализацию ими полномочий, предоставленных им для осуществления государственно-управленческой деятельности.

Метод правового регулирования – определенная совокупность правовых средств или способов регулирующего воздействия своих норм на управленческие отношения, на поведение их участников.

Для административного права характерны следующие методы правового регулирования:

1) метод власти-подчинения или метод прямого распорядительства (отношения в рамках административного права строятся на подчинении одного участника другому);

2) метод рекомендаций (рекомендации субъекта управления приобретают правовую силу при условии принятия ее другим участником управления);

3) метод согласования (этим методом регулируются отношения между участниками, не находящимися между собой в подчинении);

4) метод равенства (субъекты, находящиеся на одном уровне государственного механизма, предпринимают совместные действия в форме административного договора).

Суть методов административно-правового регулирования управленческих общественных отношений сводится к следующему:

а) установление определенного порядка действий – предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренным данной административно-правовой нормой. Несоблюдение этого порядка не влечет за собой юридических последствий, на соблюдение которых ориентирует норма;

б) запрещение определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия (например, дисциплинарной или юридической ответственности). Запрещено направление жалоб граждан на рассмотрение тем должностным

лицам, чьи действия являются предметом жалобы; виновные должностные лица несут за нарушение данного запрета дисциплинарную ответственность;

в) предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения. Этот метод рассчитан на регулирование поведения должностных лиц, которые не вправе уклоняться от такого выбора;

г) предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т. е. совершать либо не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия в определенных ею условиях.

Административное право в правовой системе России и соотношение его с другими отраслями права

Правовая система – органически целое правовое явление, которое включает в себя такие **структурные элементы**, как:

– *отрасли права* – это относительно самостоятельное подразделение системы права, которое состоит из правовых норм, регулирующих специфический вид общественных отношений. Правовые нормы, которые регулируют общественные отношения, возникающие в процессе осуществления исполнительной власти, образуют отрасль административного права. Отрасль права подразделяется на правовые институты – обособленные комплексы правовых норм, которые регулируют общественные отношения конкретного вида;

– *институты права*;

– *нормы права*.

Административное право тесно взаимодействует с другими отраслями российского права.

Предмет административного права не охватывает все общественные отношения, которые возникают в сфере государственного управления. Эти отношения регулируются иными отраслями права. Возникает взаимодействие со следующими правовыми отраслями: конституционным, гражданским, уголовным, финансовым, земельным, трудовым, уголовно-процессуальным и гражданско-процессуальным правом.

Наиболее тесно **административное право взаимодействует с конституционным правом**. Конституционное право закрепляет основные принципы организации и функционирования исполнительной власти, место ее субъектов в государственном механизме, правовые основы их формирования, их взаимоотношений с субъектами других ветвей государственной власти, права и свободы граждан, часть которых реализуется в сфере государственного управления. Административное право берет свои начала в нормах конституционного права, детализирует и конкретизирует их, определяя при этом правовой механизм реализации прав и свобод граждан, компетенции различных звеньев системы исполнительной власти, административно-правовой статус конкретных участников управленческих общественных отношений и административно-правовые средства его защиты, формы и методы государственно-управленческой деятельности, основы ее отраслевой и межотраслевой, региональной и местной организации и т. п.

Гражданское и административное право регулируют сходные общественные отношения имущественного характера. Нормами административного права регулируются правила движения имущества (передача, изъятие и другие) в сфере государственного управления. Нормы гражданского права регулируют отношения по владению, пользованию и распоряжению имуществом.

Границы действия норм **уголовного и административного права** определяются характером и направленностью соответствующих запретов. Нормы административного права определяют, какие деяния являются административными правонарушениями, меры взыскания, применяемые к лицам, которые совершили их. Уголовное право устанавливает, какие деяния являются преступлениями и виды наказания за их совершение.

Финансовое право регулирует управленческие отношения, которые связаны с формированием бюджета, налоговой системы и т. д. Значительная часть отношений, отнесенных к предмету **земельного права**, регулируется нормами административного права.

Деятельность государственных служащих является смежной областью регулирования **трудовым и административным правом**. Государственные служащие действуют от имени и по поручению государства. В процессе своей деятельности они выполняют организующие функции. Поэтому деятельность их регулируется нормами административного права. Трудовые отношения служащего с администрацией (оплата, охрана труда) к управлению не относятся и регулируются нормами трудового права.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях в суде основывается на общих процессуальных началах.

Субъекты административного права: понятие и виды

Субъектом административного права признается лицо или организация, которые в соответствии с действующим законодательством РФ могут быть участниками (сторонами) регулируемых административным правом управленческих отношений. Круг их многообразен и объединяет их обладание особым юридическим качеством (административной правоспособностью).

Субъекты административного права могут стать субъектами административных правоотношений, если имеют место:

- административно-правовые нормы, предусматривающие права и обязанности субъекта;
- административная правоспособность и дееспособность субъекта;
- основание возникновения, изменения и прекращения правоотношения.

Административная правоспособность – это проявление общей правоспособности, т. е. установленной и охраняемой государством правовыми нормами возможности данного субъекта (гражданина, исполнительного органа и т. п.) вступать в различного рода правовые отношения. Это способность приобретать соответствующий комплекс юридических обязанностей и прав и нести ответственность за их реализацию.

Административная дееспособность – способность субъекта своими действиями приобретать права и создавать для себя юридические обязанности, реализовывать их в рамках конкретных административно-правовых отношений.

Часто административная право– и дееспособность неразделимы, так как являются по существу двумя элементами единого административно-правового статуса. Это относится к органам исполнительной власти, для которых они наступают одновременно, т. е. с момента образования и юридического закрепления их компетенции.

В качестве субъектов административного права можно рассматривать Российское государство, субъекты федерации, государственные и негосударственные организации. Административная дееспособность приходится на долю представляющих их органов исполнительной власти или управления в отличие от граждан, которые сочетают в себе эти юридические качества.

Субъекты административного права могут быть **индивидуальными и коллективными**.

К индивидуальным субъектам относятся граждане РФ, иностранные лица и лица без гражданства. Также специфическими индивидуальными субъектами являются государственные служащие. Особенностью их является то, что они фактически являются официальными представителями того или иного органа исполнительной власти. В этом и состоит их отличие от иных индивидуальных субъектов административного права.

К коллективным субъектам относятся различного рода объединения граждан. В их числе государственные и негосударственные организации.

Государственные организации как субъекты административного права:

- органы исполнительной власти (государственного управления);
- государственные предприятия, учреждения и их различного рода объединения (корпорации, концерны и т. п.);
- структурные подразделения органов исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией.

Негосударственные организации как субъекты административного права:

- общественные объединения (партии, союзы, общественные движения и т. п.);
- трудовые коллективы;
- органы местного самоуправления;
- коммерческие структуры;
- частные предприятия и учреждения.

Лица и организации, которые являются субъектами административного права, могут быть, при соблюдении определенных условий, субъектами административно-правовых отношений.

Субъект административно-правовых отношений – это лицо или организация, которые в соответствии с действующим законодательством являются участниками управленческих отношений, регулируемых нормами административного права, наделенные определенными правами и обязанностями в сфере государственного управления и способные их осуществить.

Административно-правовые нормы: понятие, виды, особенности

Нормы административного права – это правила поведения субъектов административного права (граждан, организаций, государственных органов и др.) В них содержатся и закрепляются отношения по управлению, общегосударственный контроль. Так как при помощи административных норм можно воздействовать одним субъектом на отношения другого, то выделяются следующие нормы: обязывающие, уполномочивающие, запрещающие, поощрительные.

Обязывающие нормы закрепляют обязанности и компетенцию должностных лиц, граждан и других субъектов административного права на совершение определенных действий. Обязанности на граждан могут возлагаться, помимо Конституции, актами представительных органов. Обязанности устанавливаются для всех субъектов административного права.

Уполномочивающие нормы позволяют выбрать наилучший вариант поведения в конкретных условиях в рамках нормы. Законодательство о предприятиях и предпринимательской деятельности содержит большое число уполномочивающих норм (нормы о государственной регистрации юридических лиц, добровольной сертификации продукции, вариантах приватизации и т. д.)

Запрещающие нормы (запреты) устанавливают запрет на совершение определенных действий. Кодекс об административных правонарушениях в основном содержит именно запрет – не хулигань, не расхищай, не нарушай. Много норм-запретов в хозяйственном законодательстве: в части охраны окружающей среды, производства запрещенных предметов, требований к рекламе, в сфере обеспечения конкуренции и ограничения монополистической деятельности и т. д.

Поощрительные нормы – это меры поощрения субъектов административного права за выполнение своих полномочий и определенных заданий и т. д., что является обязанностью органов государственного управления перед субъектами административного права.

Нормы административного права могут быть временные и территориальные. Временные нормы, т. е. без указания сроков действия, до официальной отмены компетентным органом, и нормы с указанием сроков действия. Окончание срока действия может быть обозначено: календарным сроком (на год, два), прекращением событий или состояния (например, чрезвычайного положения), указанием конкретного дня прекращения действия нормы и т. д. Административно-правовые нормы обратной силы не имеют.

Территориальные нормы административного права делятся на территориальные и межтерриториальные. Первые действуют в границах государства, государственно-территориальных и межтерриториальных образований, например нормы Кодекса об административных правонарушениях.

Нормы **межтерриториальные** действуют в границах нескольких государственно-территориальных (административно-территориальных) образований, например акты в условиях чрезвычайного положения, которые могут действовать в указанных территориальных масштабах. Нормы административного права имеют свою внутреннюю структуру: гипотеза, диспозиция, санкция.

Главная особенность административно-правовых санкций состоит в том, что они используются в других нормативных актах, используемых при применении нормы о дисциплинарной ответственности лица. Другая заключается в том, что их много и различаются они на административные, дисциплинарные, административно-материальные, администра-

тивно-процессуальные, каждая из которых охватывает большое число санкций. Санкции в административном праве делятся на два вида:

- 1) абсолютно-определенные – выговор, увольнение;
- 2) относительно-определенные – штраф за многие правонарушения и др.

При этом одна и та же санкция, например административный штраф, в отношении одних правонарушений действует как абсолютно-определенная санкция, а в отношении других – как относительно-определенная.

Понятие, особенности, виды и структура административно-правовых отношений

Административно-правовые отношения – это общественные отношения, которые регулируются нормами административного права. Данные отношения являются организационными и обладают характером исполнительной власти.

Сущность административно-правовых отношений заключается во взаимодействии с реальными общественными отношениями, которые служат содержанием административно-правовых отношений и существуют как реальные отношения. Субъекты административно-правовых отношений отличаются всеобщностью, универсальностью предмета регулирования. Ими могут быть физические лица (граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства), а также граждане, выступающие как участники отношений в связи с осуществлением профессиональной или иной социальной деятельности: рабочие, служащие, учащиеся, пенсионеры и т. д. и государственные органы, их структурные подразделения, общественные объединения, предприятия и учреждения, кооперативы и другие объединения граждан.

Объект правоотношения – это воля и поведение субъекта, которые регулируются различными способами (подчинение, разрешение и т. д.).

Предмет в административно-правовых отношениях может выражаться в духовной жизни и культуре (например, достояние музеев, выставок, учреждений культуры), правовом статусе личности, здоровье, безопасности.

Действия – это юридические факты, которые осуществляются в процессе назначения лица на должность, поощрение, отправка корреспонденции с соответствующим оформлением и т. д. Большинство юридических фактов несут правомерные действия, но могут выделять и неправомерные действия, например незаконные распоряжения. События – юридические факты, которые не зависят от воли людей и часто являются волевыми и по источнику их происхождения, например стихийное бедствие.

Защита административно-правовых отношений Большинство административно-правовых отношений возникает из правомерных действий субъектов административного права, но также может возникать и из правонарушений, например между представителем милиции и гражданином, допустившим правонарушение. Если речь идет о защите административно-правовых отношений, то подразумевают отношения и те и другие. Данная защита заключается в точном соответствии с законодательством, а защита правоотношений, возникающих из правонарушений, состоит в защите прав личности. Меры принуждения применяют только те, которые установлены законодательством, в строгом соблюдении процессуальных правил. Всякие отступления должны пресекаться, в этом и состоит защита административно-правовых отношений указанного рода. Действующим законодательством установлено два способа защиты административно-правовых отношений – административный и судебный.

Административный способ заключается в контроле за возникновением, развитием и прекращением административно-правовых отношений, рассмотрении жалоб и заявлений, который заключается в представительной и исполнительной властях. Например, все государственные органы обязаны осуществлять контроль за исполнением принятых решений, деятельностью подчиненных органов, подразделений и должностных лиц.

Судебный способ защиты административно-правовых отношений заключается в том, что жалобы на любые действия и решения государственных органов и должностных лиц

могут рассматриваться в судебном порядке, например жалобы на дисциплинарные взыскания, включая увольнение служащих.

Судебный порядок защиты – конституционный принцип (ст. 46 Конституции). В его обеспечение уже приняты некоторые законодательные акты, будут приняты и другие акты в целях практической реализации данного принципа.

Понятие управления как сферы применения норм административного права

Носителем исполнительной власти служит аппарат государственного управления, который имеет свою структуру (правительства, ведомства и т. д.) На основе сферы деятельности аппарата управления эта деятельность складывается в определенные группы отношений по управлению.

Основная и самая объемная сфера отношений, в которой действует исполнительная власть, это отношение власти с гражданином и всеми гражданами (гражданским обществом), объединениями граждан (политическими партиями, общественными объединениями и т. д.). Все виды власти в правовом государстве предназначены служить гражданскому обществу, каждая – в рамках своих полномочий. Деятельность исполнительной власти в гражданском обществе, т. е. в отношении граждан, носит правоприменительный характер. Предоставлять гражданам права и возлагать на них обязанности – прерогатива представительной власти, избранной гражданами, гражданским обществом.

Следующие сферы отношений исполнительной власти – это хозяйство, социальная сфера, правоохранительная сфера, область внешних отношений и интересов. Все они организационно оформлены и выражены – действуют органы управления государственным имуществом, государственными предприятиями и учреждениями, в социальной сфере – органы управления образованием, наукой, культурой, здравоохранением, а также в иных сферах – министерства и ведомства внутренних дел, иностранных дел, безопасности, обороны и др. Здесь исполнительная власть строит отношения, можно сказать, сама с собой, т. е. это отношения между различными субъектами в рамках самой исполнительной власти – между правительством и ведомством и т. д.

Следует иметь в виду, что в этих сферах исполнительная власть также вступает в отношения с членами гражданского общества. Граждане вступают в отношения с исполнительной властью, имея иной правовой статус, – рабочего, служащего, учащегося, пенсионера и т. д. Нормы, регулирующие эти отношения, нормы иного рода. Они уполномочивают исполнительную власть не только на правоприменение, но и на правотворчество – по регулированию условий труда, трудового распорядка, поощрению, ответственности и т. д.

И еще одна сфера отношений исполнительной власти – непосредственно с предприятиями, учреждениями и иными организациями, отношения с их трудовыми коллективами. И здесь действует реализация управленческих полномочий в объеме, установленном законодательством.

Различные формы собственности, на основе которых создаются предприятия и учреждения, определяют правовой статус, в том числе в отношениях с исполнительной властью. Объем полномочий последней в отношениях с государственными предприятиями и учреждениями – один, с предприятиями и учреждениями негосударственными – другой и т. д. Само наименование отношений исполнительной власти с ними более правильно назвать государственным регулированием, а не государственным управлением, как в отношениях с государственными предприятиями и учреждениями.

Краткий анализ сферы отношений и действия исполнительной власти позволяет судить об объеме ее деятельности, руководства и влияния на общество и общественные процессы, а также о том, что полномочия исполнительной власти дифференцированы по сферам отношений, что, в свою очередь, обусловлено социальным положением в обществе граждан, объединений, предприятий и учреждений.

В последние годы законодательством проведено разделение всего государственного механизма на государственные органы и органы местного самоуправления. Однако нормативно-правовое, в частности, административно-правовое регулирование системы местного самоуправления остается за государством, поэтому все сказанное об исполнительной власти относится и к системе местного самоуправления.

Исполнительная государственная власть и государственное управление как вид государственной деятельности (взаимосвязь и соотношение)

Характеристику исполнительной власти целесообразно начать с рассмотрения понятия более широкого: управления, которое и составляет исток исполнительной власти.

Управление в самом общем и широком его понимании означает целенаправленное организующее воздействие человека на технические средства, животный и растительный мир, на других лиц (социальное управление).

Социальное управление – понятие общественное и историческое: оно возникло и развивается в обществе, отражает и закрепляет отношения между людьми, а его содержание, формы и методы изменяются в процессе общественно-исторического развития. Социальное управление служит неперенным элементом общественного развития. Смысл социального управления заключается в целенаправленном, организующем воздействии на людей: как индивидов, так и объединенных в различные социальные общности – предприятия, учреждения, государственные органы, общественные объединения и т. д.

По субъектам, которые осуществляют социальное управление, его разделяют на государственное и негосударственное (муниципальное, кооперативное, частное и т. д.).

Государственное управление в широком понимании – это деятельность государства в целом, всех его звеньев и структур; в узком, собственном значении государственное управление рассматривается только как один из видов государственной деятельности в ряду с другими видами – законодательной, судебной и т. д. В Конституции 1993 г. он обозначен понятием «исполнительная власть».

Как один из видов государственной деятельности государственное управление называлось в разных государствах в разное время по-разному: государственное управление, исполнительная власть, администрация, административная власть и т. д.

В Российской Федерации при разделении властей каждая имеет самостоятельную компетенцию (ст. 10 Конституции) и вторжение другой власти (законодательной, судебной) в сферу управления допустимо лишь в случаях нарушения в ней законности.

Согласно Конституции единая государственная власть осуществляется на основе разделения властей (законодательную, исполнительную и судебную) – неперенная основа строительства и жизни правового государства. Но некоторые звенья государственного механизма действуют дополнительно к ней. Например, прокуратура как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющая от имени Российской Федерации надзор за соблюдением законности. Установление взаимоотношений ветвей государственной власти на основе принципа разделения властей означает, что не должно быть требования всевластия представительных органов в отношении других властей.

Организационно-правовые основные взаимоотношений законодательной и исполнительной властей:

а) каждая власть имеет точно определенную компетенцию без права той или иной власти вмешиваться в полномочия другой;

б) приостанавливать и отменять акты исполнительной власти законодательная власть не вправе: это прерогатива самих органов исполнительной власти (Президента, Правительства и т. д.);

в) осуществляется взаимоконтроль представительной и исполнительной властей с той же опять целью, дабы одна власть не превысила своих полномочий в отношении другой;

г) гарантией же названных взаимоотношений между властями служит власть судебная, которая уполномочена разрешать споры между ними в порядке конституционного, гражданского и арбитражного судопроизводства – в том числе споры о несоответствии нормативных и иных актов Конституции РФ и законодательству.

Такое положение исполнительной власти в системе властей определяется Конституцией и законодательством, в соответствии с которыми структура центральной власти базируется на принципе разделения властей в правовом государстве.

Характерные особенности государственного управления как вида государственной деятельности

Административное право, как отрасль правовой системы Российской Федерации, своим назначением имеет регулирование особой группы общественных отношений. Особенности этих общественных отношений заключаются в том, что они:

а) возникают, развиваются, прекращаются в **сфере государственного управления** (регулирования) всем комплексом областей и отраслей;

б) определяют в регулируемой сфере закрепленную в Конституции РФ **государственную политику** соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;

в) составляют содержание подчиненного указанным целям особого вида государственной деятельности по практической реализации **исполнительной власти**;

г) выражают основу **публично-правовых интересов** в регулируемой сфере и соответствующие ей средства воздействия на общественные отношения.

В широком понимании управление буквально означает **целенаправленное упорядочивающее воздействие** на тот или иной объект или руководство действиями этого объекта, предполагающее наличие в той или иной системе двух обязательных элементов: **субъекта** (управляющий элемент) и **объекта**. Здесь управленческие связи реализуются **через отношения людей**.

Административное право проявляет себя как регулятор общественных отношений в особой области государственной жизни, что называют **сферой государственного управления** (сферой исполнительной власти). Данная сфера связывается с практической и повседневной деятельностью по обеспечению прав и свобод граждан, законных интересов организованных коллективов людей, по обеспечению проведения в жизнь требований законодательства, направленных на организацию эффективного управления или регулирования экономических, социально-культурных и административно-политических процессов. В ней взаимодействуют управляющие и управляемые, государственные органы различного уровня и ведомственной принадлежности, государственные и негосударственные структуры. Кроме того, к этой сфере примыкает и система местного самоуправления.

Следовательно, объективно проявляется потребность в установлении определенных границ, чтобы избежать опасности превращения сферы государственного управления в совокупность проявлений любой общественно значимой деятельности. Они определяются наличием **специального субъекта (исполнительные органы и должностные лица)**, предназначенного для практического осуществления государственного регулирования.

Административным правом регулируются общественные отношения, которые возникают с осуществлением специальными субъектами задач и функций государственно-управленческой деятельности и практической реализации ими этих функций и связанных с ними полномочий. По действующему законодательству органы, осуществляющие управленческие функции, наделены полномочиями **исполнительно-распорядительного характера**. В них выражено целевое назначение государственно-управленческой деятельности, а также оснащение ее субъектов **распорядительными**, т. е. государственно-властными полномочиями.

Административное право регулирует отношения, в которых **исключено юридическое равенство** их участников. В них участвует субъект исполнительной власти, способный в

силу предоставленных ему юридически-властных полномочий **подчинять поведение** иных участников этих отношений своим односторонним волеизъявлениям.

В системе местного самоуправления также действуют исполнительные органы, взаимодействующие с соответствующими субъектами исполнительной власти краев, областей и т. п. Возникающие при этом отношения регулируются административным правом в случаях, когда органам местного самоуправления **делегируются отдельные государственные полномочия.**

Структура сферы деятельности исполнительной власти

Носителем исполнительной власти служит аппарат государственного управления, который имеет свою структуру (правительства, ведомства и т. д.). На основе этой деятельности складываются определенные группы отношений по управлению.

Общая и самая обширная сфера отношений, в которой действует исполнительная власть, это отношение власти с гражданином как в отдельности, так и всеми гражданами, т. е. с гражданским обществом.

Сюда же относятся отношения исполнительной власти с многочисленными и разнообразными объединениями граждан – политическими партиями, общественными объединениями и т. д., в которые вступают граждане с целью участия в политической, общественной жизни, общения с коллегами по профессии, развития различных инициатив и т. д., что составляет одно из условий упрочения и развития гражданского общества. Все виды власти в правовом государстве предназначены служить гражданскому обществу, каждая – в рамках своих полномочий. Деятельность исполнительной власти в гражданском обществе, т. е. в отношении граждан, носит преимущественно правоприменительный характер, нормотворчество исполнительной власти адресуется лишь подчиненным ей управленческим структурам. Предоставлять гражданам права и возлагать на них обязанности – прерогатива представительной власти, избранной гражданами, гражданским обществом.

Следующие сферы отношений исполнительной власти – это хозяйство, социальная сфера, правоохранительная, область внешних сношений и интересов. Все они так или иначе организационно оформлены и выражены – действуют органы управления государственным имуществом, государственными предприятиями и учреждениями, в социальной сфере, например органы управления образованием, наукой, культурой, здравоохранением, а также в иных названных выше сферах – министерства и ведомства внутренних дел, иностранных дел, безопасности, обороны и др. Здесь исполнительная власть строит отношения, можно сказать, сама с собой, т. е. это отношения между различными субъектами в рамках самой исполнительной власти – между правительством и ведомством и т. д. Эта сфера действия исполнительной власти полнообъемная, так как включает и правотворчество, и правоприменение, меры ответственности за невыполнение ее предписаний и другие методы и формы государственного управления. Следует иметь в виду, что в этих сферах исполнительная власть также вступает в отношения с членами гражданского общества. Граждане вступают в отношения с исполнительной властью, имея иной правовой статус, – рабочего, служащего, учащегося, пенсионера и т. д. Нормы, регулирующие эти отношения, нормы иного рода. Они уполномочивают исполнительную власть не только на правоприменение, но и на правотворчество – по регулированию условий труда, трудового распорядка, поощрению, ответственности и т. д.

И еще одна сфера отношений исполнительной власти – непосредственно с предприятиями, учреждениями и иными организациями, отношения с их трудовыми коллективами. И здесь действует реализация управленческих полномочий в объеме, установленном законодательством.

Конечно, различные формы собственности, на основе которых создаются предприятия и учреждения, определяют их правовой статус, в том числе в отношениях с исполнительной властью. Объем полномочий последней в отношениях с государственными предприятиями и учреждениями – один, с предприятиями и учреждениями негосударственными – другой и т. д. Само наименование отношений исполнительной власти с ними более правильно назвать

государственным регулированием, а не государственным управлением, как в отношениях с государственными предприятиями и учреждениями.

Контрольная общегосударственная деятельность

Контроль – одна из функций в компетенции каждого и любого государственного и общественного органа. Контроль над исполнением Конституции, законов, других нормативных и индивидуальных предписаний – это всеобщая и универсальная функция.

Контроль как всеобщая функция ведется, следовательно, на всех уровнях государственной деятельности. Ее масштабы зависят от занимаемого места соответствующим органом в системе государственного механизма. Есть контроль на предприятии и учреждении, ведется так называемый внутриведомственный контроль, т. е. внутри отраслей управления и т. д. Организационными формами контроля являются структурные специальные подразделения, например в отраслях – отраслевые инспекции. И в государственном масштабе действуют контрольные органы по отдельным видам хозяйственной, финансовой и иной деятельности, например государственные налоговые органы.

Общегосударственный контроль отличают три особенности: он осуществляется в масштабах всего государства, от имени высших государственных органов и держит в поле зрения деятельность исполнительной власти, а в имущественно-финансовом отношении – и других властей.

Общегосударственный контроль в истории российской государственности прошел долгий и довольно извилистый путь развития.

Конституция СССР 1977 г. пыталась восстановить общегосударственный контроль в лице органов народного контроля, выведя его из аппарата управления и преобразовав в самостоятельное звено государственного механизма, но из этого ничего не получилось. Вся практическая деятельность органов народного контроля и других правоохранительных органов велась под контролем местных партийных органов и по их указанию. Последствия этого известны.

В настоящее время предпринимаются попытки восстановления общегосударственного контроля, необходимость которого совершенно очевидна: в государстве должен быть орган, который находился бы в курсе дел на местах и беспристрастно констатировал бы фактическое их состояние, тем более в таком государстве, как Российская Федерация с ее обширными территориями. При Президенте действует Главное контрольное управление, на основе ст. 101 Конституции создана Советом Федерации и Государственной Думой Счетная палата для контроля над исполнением федерального бюджета.

Прежде всего можно обратить внимание на ту особенность отношений в процессе контроля, которая состоит в том, что эти отношения являются вариантом (видом) отношений власти-подчинения, что характерно для административно-правового регулирования.

Однако отношения власти-подчинения характерны и для системы представительных органов, поэтому должны быть названы и другие, дополнительные аргументы. Один из них заключается в том, что контрольные органы ведут проверки с позиции не только законности, но и целесообразности, что допускается Конституцией и законодательством только для сферы исполнительно-распорядительной деятельности. Налицо, стало быть, единство в содержании контрольной деятельности и государственного управления в плане целесообразности.

Полномочия, которыми наделяются органы государственного контроля, это полномочия оперативно-управленческого порядка – меры по устранению выявленных недостатков, приостановление незаконных актов и действий, отстранение от должности, дача обязательных для исполнения предписаний, принятие решений о приостановлении всех видов операций по счетам и другие, т. е. санкции, относящиеся к числу мер административного принуждения.

Все эти признаки, особенности общегосударственной и контрольной деятельности послужили основанием для включения ее в предмет административного права.

Понятия, особенности и виды административно-правового статуса гражданина РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства

Физические лица участвуют в политической, государственной деятельности после обретения статуса личности, а затем гражданства.

Для того чтобы заняться трудовой, профессиональной деятельностью, учиться в образовательном учреждении, служить в Вооруженных Силах и т. д., необходимы дополнительные права и обязанности, кроме правового статуса личности и гражданина. Здесь гражданин вступает в профессиональную деятельность, где отношения регулируются другими нормами права. На сегодняшний день в трудовой деятельности насчитывается несколько тысяч профессий и специальностей, каждая имеет свой правовой статус (рабочие, служащие, учащиеся, пенсионеры, из числа служащих можно выделить государственных служащих, муниципальных, военнослужащих и т. д.)

Особый правовой статус – это полномочия граждан, которые они приобретают по доброй воле, в своих интересах, в целях достижения своих потребностей (любители-охотники, любители-рыбаки, спортсмены-непрофессионалы, туристы и др.). В правотворческой, в правоприменительной деятельности государства, его органов и должностных лиц разделение правового статуса личности, гражданина и т. д. очень важно. Например, трудовое законодательство отдает предпочтение рабочим и служащим, законодательство об административной ответственности имеет перед собой гражданина, должностных лиц. В таких видах деятельности надо уметь разграничить все правовые статусы между собой, гражданина например в деятельности внутренних дел при привлечении к административной ответственности за нарушение общественного порядка.

Правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в первую очередь охарактеризован в Конституции РФ, а также в Федеральном законе (о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации), и законодательных актах. В Конституции и законодательстве говорится о том, что они пользуются теми же правами и свободами и несут те же обязанности, что и граждане Российской Федерации, если иное не оговорено законодательством. Поэтому можно сделать вывод, что иностранные граждане и лица без гражданства не могут избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ, участвовать в референдумах; не несут обязанностей по военной службе; не имеют права находиться на государственной и муниципальной службе, занимать иные служебные должности, если в соответствующем федеральном законе содержится подобный запрет; временно проживающие иностранные граждане не вправе по собственному желанию изменять разрешенное им место проживания. Конституция позволяет иметь иностранным гражданам двойное гражданство и предоставляет политическое убежище в соответствии с общепризнанными нормами международного права. Мерой административной ответственности является выдворение за пределы Российской Федерации (ст. 34 Закона и ст. 3.10 КоАП РФ).

Существует три вида административно-правовых режимов пребывания иностранных граждан в Российской Федерации: а) временное пребывание (на срок действия выданной визы; не более 90 суток при прибытии в Россию в порядке, не требующем визы; на срок действия заключенного).

б) временное проживание (сроком на 3 года в соответствии с разрешением на временное проживание). Возможен отказ в выдаче или аннулировании разрешений на временное проживание и вида на жительство в соответствии со ст. ст. 7 и 9 закона; соблюдение правил

оформления приглашений на въезд в страну ст. ст. 16–19; регистрации иностранных граждан в РФ, их учет, а также контроль за их пребыванием и проживанием в стране ст. ст. 20–32.

Понятие юридического лица

Юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

К **юридическим лицам**, в отношении которых их участники имеют обязательственные права, относятся хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы.

К юридическим лицам, на имущество которых их учредители имеют право собственности или иное вещное право, относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, дочерние предприятия, а также финансируемые собственником учреждения.

Также к юридическим лицам, в отношении которых их учредители не имеют имущественных прав, относятся общественные и религиозные организации (объединения), благотворительные и иные фонды, объединения юридических лиц (ассоциации и союзы).

Юридическое лицо может иметь гражданские права, которые соответствуют целям их деятельности, и нести связанные с этой деятельностью обязанности.

Но оно может быть ограничено в правах в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом. Данное решение может быть обжаловано юридическим лицом в суд.

Правоспособность юридического лица возникает в момент его создания и прекращается в момент завершения его ликвидации.

Юридическое лицо подлежит государственной регистрации в органах юстиции в порядке, определенном Законом о регистрации юридических лиц, и данные государственной регистрации включаются в Единый государственный реестр юридических лиц.

Нарушение такого порядка образования юридического лица или несоответствие его учредительных документов закону влечет за собой отказ в государственной регистрации юридического лица. Отказ в государственной регистрации, а также уклонение от нее могут быть обжалованы в суд.

Юридическое лицо действует на основании устава либо учредительного договора и устава или только учредительного договора.

В учредительных документах юридического лица должны определяться:

- наименование юридического лица;
- место его нахождения;
- порядок управления деятельностью юридического лица;
- другие сведения, предусмотренные законом для юридических лиц.

В данных документах некоммерческих организаций и унитарных предприятий, а также других коммерческих организаций должны быть определены предмет и цели деятельности юридического лица.

В учредительном договоре учредители обязуются создать юридическое лицо, определяют порядок совместной деятельности по его созданию, условия передачи ему своего имущества и участия в его деятельности.

Договором определяются условия и порядок распределения между участниками прибыли и убытков, управления деятельностью юридического лица, выхода учредителей (участников) из его состава.

Юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительными документами.

Юридическое лицо имеет свое наименование, которое содержит указание на его организационно-правовую форму.

Юридические лица, кроме финансируемых собственником учреждений, отвечают по своим обязательствам всем принадлежащим им имуществом.

В случае, если несостоятельность (банкротство) юридического лица вызвана учредителями, собственником имущества юридического лица или другими лицами, то на них в случае недостаточности имущества юридического лица может быть возложена субсидиарная ответственность по его обязательствам.

Понятия общественных объединений граждан

Создание и функционирование общественных объединений основывается на законодательстве и Конституции РФ – в ст. 30 закреплено право граждан на объединение, а ст. 13 определяет социальную основу объединения: идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, равенство объединений перед законом. Основаниями является **общность** интересов физических и юридических лиц, для создания профессиональных, научных, спортивных и других объединений. Общественные объединения создаются на основе принципа добровольности, свободного волеизъявления граждан, равноправия, самоуправления и законности.

Общность интересов членов объединений имеет конкретные **цели**: реализация и защита гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод, развитие активности и самостоятельности граждан, их участие в управлении государственными и общественными делами, удовлетворение профессиональных и любительских интересов, развитие научного, технического, художественного творчества и иные полезные цели.

Если цели направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание незаконных вооруженных формирований, возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, унижение национального достоинства, осуществление массовых беспорядков, тогда запрещается создание общественных объединений. Общественные объединения могут заниматься предпринимательской деятельностью, но не ставя цель получения прибыли.

Порядок создания общественного объединения состоит из несколько этапов: инициатива организаторов, разработка устава, проведение учредительной конференции, государственная регистрация объединения – и осуществляется не менее чем тремя физическими и юридическими лицами. **Устав** общественного объединения содержит структуру и полномочия объединения:

- 1) название, цели, задачи объединения, его организационно-правовую форму;
- 2) структуру объединения, территорию, в пределах которой оно осуществляет свою деятельность;
- 3) условия и порядок приема в члены объединения, выхода из него, права и обязанности членов (участников) объединения;
- 4) компетенцию и порядок формирования руководящих органов объединения и его организаций, сроки их полномочий, место нахождения;
- 5) порядок внесения изменений и дополнений в устав;
- 6) источники формирования денежных средств и иного имущества, управление имуществом;
- 7) порядок реорганизации и ликвидации объединения. Устав не должен противоречить действующему законодательству.

Решение о государственной регистрации общественных объединений принимают органы Министерства юстиции. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд. Государство после регистрации объединений обеспечивает соблюдение их прав, законных интересов и задач. Законодательство наделяет общественные объединения большими полномочиями в области государственной и общественной деятельности: участие в формировании органов государственной власти и управления, выработке проектов их решений, защите законных интересов своих членов в государственных и общественных органах и многое другое, а также обязательствами: соблюдать законодательство; ежегодно информировать о про-

длении своей деятельности органы юстиции; представлять годовые и квартальные отчеты о своей деятельности и др. Надзор за законностью деятельности общественных объединений возложен на органы прокуратуры, а контроль за соответствием их деятельности уставным целям – на органы юстиции. Прекращение деятельности общественных объединений осуществляется как по решению объединения, так и по решению суда на основании заявления прокурора.

Виды общественных объединений

Существуют основные виды объединений по организационно-правовым формам: общественная организация, общественное движение, политическая партия, общественный фонд, общественное учреждение.

Общественная организация основана на членстве, создана на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения целей. В соответствии с уставом членами являются физические и юридические лица. Общественные организации создаются по профессиям, по общим интересам (спортивные, социально-культурные и др.). **Общественное движение (в том числе – политические движения)** состоит из участников, не имеет членства, преследует социальные, политические и иные общественно полезные цели.

Политическая партия создается в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Общественный фонд – один из видов некоммерческих фондов, не имеющий членства, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов и иных, не запрещенных законом поступлений, и использовании данного имущества на общественно полезные нужды. Учредители и управляющие имуществом не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах. В случае государственной регистрации общественного фонда он осуществляет свою деятельность в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом РФ (ст. 118).

Общественное учреждение – не имеющее членства, цель – оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставу указанного объединения. Управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем (учредителями). В учреждении может создаваться коллегиальный орган, который определяет содержание деятельности общественного учреждения, имеет право совещательного голоса при учредителе, но не вправе распоряжаться имуществом общественного учреждения, если иное не установлено учредителем (учредителями).

Орган общественной самодеятельности не имеет членства, цель – совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направлен на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц.

Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении проблем, построен на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей. Орган общественной самодеятельности не имеет над собой вышестоящих органов или организаций.

Иные общественные объединения. Особыми законодательными актами регулируются организация и деятельность профсоюзов, религиозных организаций и религиозных групп, органов территориального общественного самоуправления, некоторых других организаций. Основания для создания этих организаций, не относящихся к перечисленным видам организационно-правовых форм, отличаются по своим целям и задачам. Организация и деятельность профсоюзов регулируются специальным Законом о профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности, где установлены основы создания профсоюзов, права и гарантии их деятельности.

Религиозные организации и религиозные группы также действуют на основе федерального закона. В ст. 28 Конституции говорится о праве граждан исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, одному или совместно с кем-то. Тем самым закрепляется

право граждан на религиозные объединения. Закон «О свободе совести и религиозные объединения» позволяет создавать религиозные организации, их уставы и регистрирует их.

Административно-правовой статус президента Российской Федерации как организатора и руководителя системы исполнительной государственной власти

Президент РФ не является главой исполнительной власти, но его роль, функции и полномочия в этой сфере очень важны. Он является гарантом прав, свобод человека и гражданина, реализуемых преимущественно в сфере государственного управления, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики. Президент наделен полномочиями, связанными с организацией и функционированием исполнительной власти. Он **назначает** Председателя Правительства РФ; председательствует на заседаниях Правительства РФ и его Президиума; принимает решение об отставке Правительства РФ; представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность председателя Центрального банка РФ и имеет право освободить от должности; по предложению Председателя Правительства РФ назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства РФ, федеральных министров; представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на высшие судебные должности. **Формирует** и возглавляет Совет Безопасности РФ; утверждает военную доктрину РФ; формирует Администрацию Президента РФ; назначает и освобождает от должности полномочных представителей Президента РФ; назначает и отзывает дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях. Президент РФ по представлению Председателя Правительства РФ утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти, вносит в них изменения. Как **Верховный Главнокомандующий** Вооруженными Силами и Председатель Совета безопасности РФ Президент своими указами и распоряжениями направляет деятельность федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий. Некоторые федеральные органы исполнительной власти **подведомственны** только Президенту РФ (министерства внутренних дел, иностранных дел, обороны, Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг; Федеральная архивная служба; государственная налоговая служба; Федеральная пограничная служба; Федеральная служба безопасности; служба внешней разведки; Федеральная служба охраны; Федеральный надзор по ядерной и радиационной безопасности и др.). Положения о названных органах **утверждаются** Президентом РФ. Их руководители назначаются на должность и освобождаются от должности в особо устанавливаемом порядке. Президент РФ также вносит изменения в состав Правительства РФ, упраздняет, объединяет или преобразует федеральные органы исполнительной власти. В случае агрессии против РФ или непосредственной угрозы агрессии Президент РФ вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях **военное положение**.

Президент РФ вводит повсеместно либо в отдельных местностях **чрезвычайное положение**. По вопросам своей компетенции Президент РФ издает **указы и распоряжения**, обязательные для исполнения на всей территории РФ. Президентские правовые акты не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Следует подчеркнуть, что большинство указов Президента РФ посвящено различным сторонам организации и деятельности исполнительных органов государственной власти. Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ до решения вопроса

соответствующим судом. В случае противоречия законодательству и указам Президента РФ постановлений и распоряжений Правительства он может их отменить. Он вправе также отменять правовые акты федеральных органов исполнительной власти, непосредственно подведомственных ему.

Правовой статус, структура и система администрации президента Российской Федерации

Администрация – это совокупность различных подразделений, цель которых – обеспечение деятельности Президента и создание условий для реализации возложенных на него Конституцией РФ полномочий. **Задачами** являются: подготовка законопроектов, осуществление контроля и проверки исполнения федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента и подготовка соответствующих докладов ему о результатах проверок; обеспечение взаимодействия Президента с политическими партиями и иными общественными объединениями и т. п. Поскольку Президент РФ не возглавляет исполнительную власть, фактически в его распоряжении как главы государства находится весь аппарат Правительства РФ, через который и с помощью которого он имеет широкие возможности решать все вопросы, позволяющие ему не только формально, но и фактически оказывать воздействие на функционирование всего механизма исполнительной власти в стране. В подобной ситуации роль его Администрации была бы “доведена” до уровня, предназначенного ей изначально, т. е. в момент ее образования.

Функции Администрации можно выделить следующие: **государственно-правовое** – заключается в правовом обеспечении деятельности Президента по реализации его полномочий; аналитическое обеспечение его деятельности по правовым вопросам; информационно-справочное обеспечение деятельности подразделений Администрации и аппарата Правительства РФ; подготовка проектов федеральных законов, проектов указов и распоряжений Президента; подготовка предложений о приостановлении или отмене актов органов исполнительной власти и т. д. Задачами **Главного контрольного управления** являются осуществление контроля и проверки деятельности федеральных органов исполнительной власти (это входит вместе с тем в первую очередь в полномочия

Правительства РФ), а также подразделений самой Администрации. Оно вправе вызывать должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу нарушений законодательства, ставить перед руководителями федеральных органов исполнительной власти, а также аналогичных органов субъектов РФ вопрос о наложении на виновных государственных служащих дисциплинарных взысканий и т. п. **Территориальное управление** Президента РФ (также часть его Администрации) осуществляет информационно-аналитическое обеспечение региональной и национальной политики Президента обеспечение его взаимодействия с органами государственной власти субъектов РФ и системой местного самоуправления и т. п. В иных случаях, как правило, функции структурных подразделений Администрации Президента РФ носят вспомогательный характер. Однако иногда встречаются иные варианты. Например **Управление делами** Президента РФ, ранее входившее в состав Администрации и предназначенное для осуществления чисто административно-хозяйственного обслуживания, выделено в самостоятельное звено со статусом **федерального органа исполнительной власти**.

В краях, областях, городах федерального значения, автономных областях и автономных округах действуют **полномочные представители Президента РФ**, представляющие последнего в отношениях с государственными и общественными организациями содействующие исполнению президентских указов координирующие деятельность территориальных служб федеральных органов исполнительной власти.

На организацию и функционирование субъектов исполнительной власти широко распространяется нормотворческая деятельность Президента РФ. Большинство его нормативных указов имеет управленческую направленность и содержит преимущественно нормы

административного права. Это, например указы о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти; положения о министерствах, отнесенных к непосредственному ведению Президента.

Понятие государственного органа исполнительной власти (государственного управления) и его компетенции

Конституция РФ вместо термина “государственное управление” ввела понятие “исполнительная власть”. Конституционные нормы имеют несколько общих положений, которые дают представление об исполнительной власти и о реализующих ее органах. Конституция РФ (ст. 77) говорит о том, что в пределах ведения Российской Федерации и субъектов Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в РФ. Так появилось первое упоминание об **органах исполнительной власти**. Понятие “органы исполнительной власти” так же раскрывают ст. 78, 85, 110, 112, 125 Конституции РФ.

Что касается республик, входящих в состав РФ, то они самостоятельно устанавливают систему республиканских органов власти (ст. 60 Конституции Республики Бурятия), включающую и органы исполнительной власти. Так, в ст. 116 Конституции Республики Татарстан записано, что Кабинет Министров Республики – Правительство – является исполнительным и распорядительным органом государственной власти Республики. В уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов также закрепляются соответствующие звенья системы исполнительных органов.

Можно выделить несколько основных черт, которые помогут выделить понятие и признаки органов исполнительной власти (исполнительных органов).

1. Конституция понимает под органами исполнительной власти звенья государственного аппарата, где нет норм, которые определяют, какие именно государственные органы являются субъектами исполнительной власти (ст. 110 Конституции) исполнительную власть в стране осуществляет только Правительство РФ, что вообще снимает вопрос об иных органах исполнительной власти, которые все же существуют).

2. Исполнительные органы входят в состав государственного аппарата и заключаются в **практической реализации задач и функций исполнительной власти** в процессе управления или регулирования в сферах экономической, социальной и административно-политической жизни. Они обладают **государственно-властными** полномочиями, выражаются прежде всего в издании **правовых актов** в пределах своей управленческой компетенции и в обеспечении их исполнения. С одной стороны, они **подзаконны**, так как предназначены для исполнения требований, содержащихся в законах, а с другой стороны, правовые акты исполнительных органов отличаются от актов судебных органов.

3. Представляют собой **государственные организации**, а также учреждения и предприятия. Но последние не являются носителями государственно-властных полномочий, не выполняют функции по реализации исполнительной власти, так как представляют собой трудовые коллективы (например, больница, школа).

4. Исполнительные органы – это **организационная структура** (внутренняя), т. е. трудовые коллективы, формируемые государством, совокупность государственных должностей (штаты), между которыми распределяются обязанности, полномочия каждого должностного лица, занимающего соответствующую должность государственной службы. Каждый орган исполнительной власти имеет свой **территориальный масштаб** деятельности, учитывающий особенности федеративного устройства РФ.

5. Законодательством РФ и ее субъектов, Президентом РФ, главами республик, входящих в состав РФ, либо по представлению глав администрации краев, областей наделены правом **образования, реорганизации и ликвидации** исполнительных органов.

Орган исполнительной власти – структурное подразделение государственного аппарата, создаваемое для повседневного функционирования в системе разделения властей с целью исполнения закона, регулирования различными сферами общественной жизни.

Организационно-правовые основы построения системы государственных органов исполнительной власти и основные звенья его структуры

Система органов исполнительной власти основана на принципах, закрепленных Конституцией РФ.

Первый принцип – **самостоятельность органов исполнительной власти** — заключается в том, что органы исполнительной власти не находятся в организационном подчинении у органов законодательной власти, имеют собственное выражение, позволяющее им действовать, выражая исполнительство в качестве своей особой функции.

Второй принцип – **единство системы органов исполнительной власти**, принцип организации и деятельности органов исполнительной власти. В пределах ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов они образуют **единую систему исполнительной власти в РФ**.

Третий – **федерализм** — закреплен Конституцией РФ, уставами субъектов РФ. Как известно, федеративное устройство РФ основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов, равноправии и самоопределении народов.

Законность – один из ведущих принципов организации и деятельности органов исполнительной власти. Свои исходные начала он берет из Конституции РФ, федеральных законов, уставов субъектов РФ и их законодательства.

Экономичность заключается в том, что механизм реализации исполнительной власти многогранен и оснащен, мягко говоря, значительным количеством служащих (чиновников), выполняющих повседневно его функции.

Принцип **централизации и децентрализации** – эффективность управления, линейные и функциональные начала. Действуют также принципы: **народовластие, гласность, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, ответственность**.

Структура системы федеральных государственных органов исполнительной власти (высшие, центральные, территориальные органы государственного управления).

К федеральным государственным органам исполнительной власти в первую очередь относятся **федеральные министерства**. Федеральные министерства призваны проводить государственную политику и осуществлять управление в установленной сфере деятельности, а также координировать деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Государственные комитеты РФ. Это федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие на **коллегиальной основе межотраслевую координацию** по вопросам, отнесенным к их ведению, а также **функциональное регулирование** в определенной сфере деятельности. Главное их отличие от федеральных министерств заключается, во-первых, в отнесении их к числу коллегиальных органов и, во-вторых, в акцентировании их основного внимания на осуществлении межотраслевой координации.

Федеральные комиссии России. Новое звено в управлении, по административно-правовому статусу полностью приравнены к государственным комитетам РФ.

Федеральные службы России – это архивная; миграционная; налоговая; пограничная; безопасности; внешней разведки; железнодорожных войск; лесного хозяйства; налого-

вой полиции; охраны и многие другие. Каждая, обладает исполнительной, регулирующей, контрольной и координационной функциями.

Российские агентства — по патентам и товарным знакам; Российское космическое агентство; Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ.

Федеральные надзоры России определяют **контрольную деятельность**. Существуют два федеральных исполнительных органа такого вида: Федеральный горный и промышленный надзор и Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России). Управленческое назначение их очевидно и, несомненно, значимо. Функции и полномочия федеральных надзоров связаны с осуществлением специализированной контрольно-надзорной, т. е. правоохранительной, деятельности.

Структура системы органов исполнительной власти (государственного управления) субъектов Российской Федерации

Государственно-правовая природа субъектов РФ различна. С одной стороны, республики; с другой – края и области; с третьей стороны – автономные образования (область, округа); с четвертой, города федерального значения (Москва, Санкт-Петербург). Организационно-правовые основы исполнительной власти субъектов РФ закреплены в их законодательных актах – конституциях (республик) и уставах (в других субъектах РФ), а также в специальных законах.

Исполнительная власть в субъектах РФ обычно обозначается как Правительство – в республиках и крупных областях, краях или как Администрация – в остальных субъектах РФ.

В связи с этим учреждаются и формируются отраслевые и иные органы управления – министерства и ведомства (в субъекте, где исполнительную власть возглавляет Правительство) или иные органы – комитеты, главные управления и т. д., по усмотрению субъекта РФ.

Полномочия Правительства или Администрации определяются законами, принятыми всеми субъектами РФ, а полномочия отраслевых и иных органов – соответственно положениями об этих органах.

По содержанию управленческой деятельности органы исполнительной власти субъектов РФ следует определить как органы общего управления (Правительство, Администрация) и как органы отраслевого или функционального управления (сельским хозяйством, промышленностью, дорожным хозяйством, экономикой, финансами, лицензированием, имуществом субъекта РФ и т. д.). Конституция требует (ст. 77 ч. 2), чтобы органы исполнительной власти (федеральные и органы исполнительной власти субъектов РФ) составляли в вопросах совместного ведения единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Единство (в смысле соподчиненности) исполнительной власти можно заметить лишь в системе отраслей и соответствующих отраслевых органов, которые составляют единую систему, в пределах которой действует принцип управления по усмотрению и возможна отмена актов управления по этому основанию. В отношениях же органов исполнительной власти и других органов (Президента, законодательного органа) даже Президент не вправе отменять акт органов исполнительной власти субъектов РФ, он должен обжаловать его в суд (ст. 85 Конституции РФ, ст. 43 Закона “О Правительстве Российской Федерации”).

При региональной администрации нередко создаются органы, на которые возлагаются специфические управленческие функции, – в первую очередь функции надзора и контроля над соблюдением правил в сфере государственного управления. Это различного рода инспекции (например, инспекция по благоустройству) и некоторые другие органы. Им предоставлено право либо применять меры административного принуждения к нарушителям, либо подготавливать материалы для последующего привлечения к ответственности.

В тесном контакте с органами исполнительной власти субъектов РФ взаимодействуют органы местного самоуправления. Органы местного самоуправления занимаются теми же вопросами хозяйственного и социального строительства, что и органы субъектов РФ. В связи с этим выработаны определенные формы:

а) передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления для их практической деятельности, при этом переданные полномочия не перестают быть государственными;

б) заключение договоров по различным вопросам;

в) совместное проведение мероприятий различного масштаба и т. д.

Формирование местного самоуправления показывает, что положения ст. 12 Конституции нуждаются в корректировке в сторону более тесных организационно-правовых связей государственных органов и органов местного самоуправления.

Организационная структура аппарата и штаты государственных органов исполнительной власти

Организационная структура – это совокупность внутренних частей органа, каждая из которых имеет определенную компетенцию. Каждый орган наделяется подразделением, а личный состав органа распределяется по организационным ячейкам. Основа структуры – структурное подразделение, т. е. обособленная часть аппарата органа в организационном и правовом отношении. Структурное подразделение находится в подчинении у руководства органа, а ему могут быть подчинены другие органы управления или предприятия (учреждения) полностью или по отдельным функциям управления. Большое влияние на организационную структуру оказывают различные обстоятельства – отраслевая структура управления, территориальное размещение предприятия и учреждения, квалификация личного состава и др. Это все определяет, какой структура должна быть, ее тип или вид состоявшейся структуры; объем полномочий основных структурных подразделений органа.

Виды и типы организационных структур:

Линейный тип. Применяется при несложной организации управления. Устанавливаются прямые организационные отношения без посредства структурных подразделений между руководством органа и объектом управления. **Функциональный тип.** Структурное подразделение аппарата органа создается для реализации какой-либо одной функции (планирование, контроль и т. д.) и наделяется распорядительными полномочиями в отношении предприятий и учреждений. Его недостатки: большое количество структурных подразделений, трудности в установлении личной ответственности работников аппарата и т. д.;

Производственно-отраслевая структура. Ее основные структурные подразделения являются главными в управлении, в подчинении каждого из которых находятся предприятия и учреждения по списку, утвержденному руководством органа. Управление руководит подчиненными, всеми функциями управления и несет ответственность перед руководством

Производственно-территориальный тип действует в меньших территориальных масштабах, чем сам орган, в аппарате которого они состоят. По данной структуре построены, например, аппараты департаментов по управлению транспортом в системе Министерства транспорта, руководителей и исполнителей, основных и вспомогательных работников.

В понятие **штаты** включаются три самостоятельные категории: типовые штаты, штатные расписания и штатные контингенты.

Типовые штаты – это технико-экономические нормы, имеющие также юридическое значение и устанавливающие: а) количество рабочих и служащих в соответствии с объемом работы предприятия, учреждения; б) количественное соотношение рабочих и служащих в предприятии, учреждении при определенном объеме работы; в) количественное соотношение групп служащих (руководители, исполнители и т. д.). Различаются типовые штаты точно определенные и дифференцированные. Первые устанавливают перечень и количество должностей. В дифференцированных же типовых штатах устанавливаются нормативы, допускающие при их применении некоторые отклонения в большую или меньшую сторону.

Штатное расписание – это утвержденный и составленный перечень структурных подразделений, должностных наименований и количества должностей. Заключается в распределении полномочий среди личного состава, установления объема средств на его содержание. Служит основанием для оплаты труда служащих данной государственной организации. Штатные расписания после утверждения имеют юридическую силу, индивидуальные штатные расписания утверждаются Правительством, министерством и ведомствами в зависимости от непосредственной подчиненности организации.

Штатные контингенты используются при планировании штатов государственного аппарата и финансирования.

Правовой статус, структура, система Правительства Российской Федерации

Правительство осуществляет исполнительную власть Российской Федерации, организация и полномочия закреплены в Конституции и в федеральном конституционном законе

Правительство руководствуется принципами верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности, обеспечения прав, свобод человека и гражданина. В состав Правительства входят: Председатель Правительства, заместители, федеральные министры. Председатель правительства назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Его освобождение от должности также осуществляется Президентом РФ по заявлению Председателя Правительства об отставке либо в случае невозможности исполнения своих полномочий. Заместители Председателя Правительства и федеральные министры назначаются на должность и освобождаются от нее (вправе подавать заявления об отставке) Президентом РФ по предложению Председателя Правительства.

В экономической сфере правительство осуществляет управление экономическими процессами, создает условия для свободного предпринимательства, способствует осуществлению мер по укреплению денежной и кредитной системы и др.

В социальной сфере осуществляются меры по развитию науки и техники, разрабатываются направления государственной социальной политики и правовой защиты граждан.

В правоохранительной области осуществляются меры по защите интересов, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, обеспечению государственной безопасности, охране государственных границ Российской Федерации, принимаются меры по обеспечению обороны страны.

В сфере внешних отношений осуществляется руководство в области внешней торговли и других видов внешнеэкономической деятельности, научно-технического и культурного сотрудничества. Законом закреплены взаимоотношения Правительства с органами государственной власти субъектов РФ.

Полномочия Правительства РФ широки и многообразны. Основные полномочия связаны с работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, контролем за их деятельностью. Данные федеральные органы подчиняются Правительству и ответственны за выполнение поставленных задач. Правительство утверждает положения, устанавливает численность работников, порядок создания и деятельности территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти; назначает на должности и освобождает от них заместителей федеральных министров, руководителей органов и организаций при Правительстве и многое другое. Общие полномочия Правительства РФ: организация внутренней и внешней политики России; регулирование в социально-экономической сфере; формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации; реализация предоставленного ему права законодательной инициативы.

Правовые акты Правительства РФ

Правительство реализует свои полномочия через правовые акты; на основе Конституции РФ, законодательстве и нормативных указов Президента Правительство издает **постановления (носят нормативный характер) и распоряжения (не нормативный характер)** и обеспечивает их исполнение. Они подписываются Председателем Правительства и обязательны к исполнению, датой официального опубликования этих актов считается дата первой публикации их текста в одном из официальных изданий РФ. Постановления, за исключением некоторых, подлежат официальному опубликованию не позднее пятнадцати дней со

дня их принятия, а при необходимости немедленно доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации.

Понятие службы как специфического вида социально-трудовой деятельности. Характерные признаки служащего

Одной из трех областей административно-правового регулирования является внутри-организационная деятельность. Ее основу составляют государственная служба и служебные отношения. Служба как вид человеческой деятельности зарождалась и развивалась вместе с обществом и внутри него.

Разделение труда в обществе привело к формированию определенных социальных форм и видов социальной деятельности – производство (промышленное, аграрное, строительное и т. д.), социальная сфера (образование, здравоохранение и др.), правоохранительная деятельность, другие виды социальной деятельности. Соответственно видам социальной деятельности формировались социальные группы – рабочие, крестьяне, интеллигенция, объединившиеся в предприятия, учреждения, отрасли, общественные организации.

В процессе зарождения, развития социальной деятельности появилась деятельность, которую называли службой, а лиц, ее осуществляющих, – служащими. Затем и сама служба сформировалась в службы: государственная, общественная, частная и др. Служба отличается от остальных видов деятельности своим содержанием, т. е. объектом, на который воздействует служащий в процессе своей трудовой деятельности. Рабочим считается лицо, воздействующее на объект природы в его первозданном виде или прошедший производственную переработку (управление транспортным средством, сборка изделия, агрегата и т. д.). Объектом воздействия служащего в процессе труда является человек, личность как социально-биологическое существо, воля человека, его здоровье, свобода, правовой статус в целом, интересы. Служащий служит другим лицам, хотя служба выражается не только в пожеланиях, рекомендациях, обучении, но и в приказах, распоряжениях, взысканиях, наказаниях и т. п. Служащий в каждом отдельном случае воздействует на личность прямо и непосредственно, притом на личность конкретную, заведомо, как правило, известную (обучение, образование, научная сфера и т. д.) или ставшую известной в самом процессе труда. Не относится к сфере службы оказание тем же лицам, скажем, услуг – ремонт квартиры, бытовой техники, изготовление одежды по заказу и т. п., поскольку здесь непосредственного, прямого воздействия на личность нет. Это сфера производства (по законодательству один из трех видов производства продукции, услуг и работ). Особенности труда служащего определяют и отличают его труд от всех других видов трудовой деятельности.

Можно определить основные признаки, которые характеризуют служащего, т. е. субъекта, осуществляющего служебную деятельность:

- 1) объект воздействия в процессе труда служащего – личность, ее неотъемлемые качества;
- 2) воздействие это совершается непосредственно, с использованием, разумеется, современных средств общения;
- 3) объект воздействия для служащего заведомо известен по общему правилу;
- 4) служащий занимает (замещает) должность, заключающую и закрепляющую в себе объем и границы полномочий занимающего ее лица.

Указанные признаки характеризуют материальные различия в содержательной стороне занятий двух основных категорий персонала – рабочих и служащих. На их основе и с учетом задач практического правоприменения (например, для реализации запрета о совместной службе близких родственников в отдельных сферах) рассмотренные признаки дополняются еще одним – формально-нормативным отнесением того или иного работника к категории

именно служащих. Такая законность служебной деятельности определенных видов службы и служащих с универсальным охватом и в общегосударственном масштабе проводится в различных правовых актах, основными из которых являются: Общероссийский классификатор занятий; Общероссийский классификатор профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов.

Понятие и виды (организационно-правовые формы) предприятий, социально-культурных учреждений и основы их административно-правового статуса

Политическая и производственно-хозяйственная жизнь общества, деятельность в социальной сфере (здравоохранение, образование, культура и т. д.), оборона государства и охрана в нем порядка и безопасности осуществляются организованными коллективами людей – **организациями** (учреждениями, предприятиями, общественными объединениями и др.). Организации делятся в зависимости от целей их деятельности на **коммерческие** (преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности) и **некоммерческие**.

В зависимости от форм собственности, порядка распределения прибыли и внутреннего управления, возложения ответственности коммерческие организации делятся на **организационно-правовые формы**:

1) унитарные предприятия: а) государственные предприятия (федеральные, субъектов РФ) и казенные предприятия (федеральные, субъектов РФ); б) муниципальные предприятия и муниципальные казенные предприятия;

2) хозяйственные товарищества: а) полные товарищества; б) товарищества на вере;

3) хозяйственные общества: а) общества с ограниченной ответственностью, б) общества с дополнительной ответственностью, в) открытые акционерные общества, г) закрытые акционерные;

4) производственные кооперативы.

Некоммерческие организации классифицируют на следующие виды организационно-правовых форм:

1) учреждения;

2) общественные и религиозные объединения, в том числе политические партии, профессиональные союзы, органы территориального общественного самоуправления и др.;

3) потребительские кооперативы;

4) фонды;

5) государственные кооперативы;

6) некоммерческие партнерства;

7) автономные некоммерческие организации;

8) объединения (ассоциации, союзы), коммерческие организации и некоммерческие организации.

Коммерческими и некоммерческими организациями являются **юридические лица**, имеющие имущественные и другие обязательные атрибуты. Организационно-правовая форма организаций не является атрибутом, но является основным критерием определения их административно-правового статуса. Большое значение имеет деление организаций в зависимости от **видов собственности** на государственные (федеральные, субъектов РФ), муниципальные, частные и смешанных форм собственности. Применительно к некоммерческим организациям вид (профиль, характер) осуществляемой деятельности имеет в смысле специального административно-правового статуса приоритетное значение для **учреждений**. Учреждениями признаются организации, созданные и финансируемые собственником для осуществления управленческих или социально-культурных функций некоммерческого характера. Учреждения первой группы включают в себя широкий круг органов государ-

ственной власти и местного самоуправления (представительной, исполнительной, судебной власти, прокуратуры и т. д.) с их различной компетенцией в сфере административных правоотношений. Более разнообразен перечень учреждений второй группы – с социально-культурными и иными неуправленческими функциями:

- образовательные учреждения (дошкольные, общеобразовательные, среднего и профессионального высшего образования и др.);
- научные учреждения (научно-исследовательские институты, опытно-конструкторские, проектно-технологические организации и др.);
- учреждения культуры (театры, музеи, консерватории, библиотеки и др.);
- учреждения здравоохранения (лечебно-профилактические, аптечные и др.);
- учреждения социального обслуживания (дома-интернаты для престарелых и инвалидов, дома ночного пребывания, детские дома-интернаты для умственно отсталых детей, социально-реабилитационные центры для несовершеннолетних и др.);
- учреждения юстиции (лаборатории судебной экспертизы, учреждения по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, учреждения уголовной исполнительной системы и др.).

Виды службы и служащих по действующему законодательству

Организация (объединение) всегда берется за основу потому, что служба – обязательный, неотъемлемый элемент каждой организации. Все организации (объединения) можно разделить на организации государственные и негосударственные. Государственным организации – те, которые создаются (учреждаются и формируются) государством для реализации государственных задач и функций. Это органы государственной власти, государственные предприятия и учреждения, вооруженные формирования. Организации негосударственные более многочисленны – муниципальные образования, объединения граждан, политические объединения, религиозные организации и т. д. Все они выполняют свои специальные задачи и функции, руководствуясь законами и своими **уставами**. Все организации подразумевают деление на службу государственную и службу негосударственную.

Государственная служба – наиболее отрегулированный и обеспеченный в правовом отношении вид службы. Государственные служащие, составляющие государственную службу и ее осуществляющие, выполняют государственные задачи и задания в органах государственной власти – законы и другие правовые предписания. В правовом государстве государственный служащий служит закону, а не должностным лицам. Только в этом случае государственная служба способна выполнять свое предназначение, решать конкретные задачи, обеспечивать социальную и правовую защиту каждого государственного служащего и всего их контингента. Признаком государственной службы является оплата труда государственных служащих: он оплачивается государством, притом, как правило, из государственного бюджета.

Организация государственной службы и деятельность государственных служащих регулируются государственными предписаниями в виде законов о службе, указами и иными нормативными правовыми актами.

Наряду с данной службой функционирует ряд других: служба в государственных предприятиях и учреждениях, муниципальная, служба в аппарате общественных организаций, в кооперативных организациях, служба в частных предприятиях и др. Каждая служба имеет свои цели и задачи, они осуществляются в организационных структурах и имеют нормативно-правовое регулирование. Общей чертой всех перечисленных служб является то, что они не относятся к государственной службе. Они решают свои задачи, отличные от задач государственной службы, а также при отсутствии повседневного, оперативного руководства этими видами службы со стороны государства.

Можно обозначить все эти виды негосударственной службы службой **гражданской**, которая направлена на интересы гражданского общества и его социальных групп.

В соответствии с разделением службы на виды можно разделить и осуществляющих службу лиц – служащих (**государственные служащие и гражданские**). Государственные – это служащие государственного аппарата и военнослужащие, а гражданские служащие включают в себя служащих государственных предприятий и учреждений, муниципальных служащих, а также политических партий, общественных объединений, фондов, служащих потребительских кооперативных организаций, служащих негосударственных предприятий и учреждений, служащих, выполняющих служебные функции в порядке индивидуально-трудовой деятельности.

Настоящая классификация проведена на основе ныне действующего законодательства. Она предусматривает одним из направлений реформирования законодательства о государственной службе выделение в ее системе трех блоков государственной службы: а) государ-

ственной гражданской службы; б) правоохранительной; в) военной. По каждому из названных видов государственной службы предполагается принятие особого федерального закона, отражающего специфику соответствующей государственно-служебной деятельности.

Понятие государственной службы и служащего

Закон “Об основах государственной службы Российской Федерации” дает правовое определение государственной службы:

Федеральный закон под **государственной службой** понимает профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

Закон установил три категории государственных должностей:

1) Государственные должности осуществляют лица, которые непосредственно (т. е. лично) исполняют полномочия государственных органов – Президент РФ, Председатель Правительства РФ, председатели палат Федерального Собрания РФ, руководители органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, депутаты, министры, судьи и другие лица, предусмотренные в реестре государственных должностей в Российской Федерации.

2) Государственные должности замещают лица, занятые непосредственным обеспечением исполнения полномочий (заместители, помощники, консультанты, другие лица, составляющие рабочий аппарат руководителя государственного органа).

3) Государственные должности замещаются лицами для исполнения и обеспечения полномочий государственных органов – специалисты, профессиональные оперативные работники, другие лица. Это основной контингент в государственном органе, обеспечивающий выполнение им своей компетенции.

К государственной службе относится деятельность только лиц на должностях категорий 2 и 3. Лица на должностях категории 1, как принято считать, – первые лица в государственном аппарате, не несут государственную службу, государственными служащими не являются и на них данный Закон не распространяется.

Основные качества и признаки, присущие государственным служащим, т. е. лицам 2 и 3 категории:

1) действуют при исполнении своих служебных полномочий – по поручению государства и от его имени, отдают распоряжения, обеспечивают их исполнение, подвергают лицо задержанию и т. д.;

2) каждый государственный служащий занимает государственную должность, учрежденную государством. Должность определяет правовой статус служащего, для ее замещения установлены определенные организационно-правовые способы (выборы, назначение и др.);

3) оплата труда по нормам и формам, устанавливаемым государством. Имеются в виду особенности оплаты труда, установленные только для государственных служащих (служебные разряды и классы, надбавки за различные показатели – классность, стаж и др.).

Существенное значение имеет классификация государственных служащих:

1) по роду их деятельности;

2) по признаку объема должностных полномочий. Классификация государственных служащих по роду и месту их службы прямо вытекает из сфер государственно-служебной деятельности: государственный аппарат, военная служба. В соответствии с этим все государственные служащие подразделяются на две группы: служащие в государственном аппарате и военнослужащие. В свою очередь можно классифицировать каждую из групп по органам, в которых они трудятся: служащие в органах представительной власти, служащие в органах управления, судьи, работники прокуратуры и т. д. Военнослужащие подразделяются по видам и роду Вооруженных Сил (сухопутные войска, военно-морские силы и т. д.) и служб, к ним приравненных (внешняя разведка, пограничная служба и другие структуры).

К настоящему времени сложился ряд должностных лиц на основе организационных и правовых признаков:

- а) служащие государственных и негосударственных организаций, наделенные распорядительными полномочиями;
- б) служащие, осуществляющие организационно– хозяйственные функции;
- в) служащие, наделенные государственными распорядительными полномочиями контрольно-надзорного характера за пределами органа, в котором они состоят на службе, работники государственных инспекций, органов контроля и надзора.

Понятие муниципальной службы и служащего

Правовой статус муниципальных и других гражданских служащих регулируется различными правовыми нормативными актами – законодательством о муниципальной службе, законодательством о труде, законодательством об общественных объединениях, другим законодательством, а также нормативными актами организационных структур, в которых выполняют полномочия служащие муниципальных органов, руководства политических партий, предприятий различных организационно-правовых форм и т. д.

Для установления наименований должностей гражданских служащих, определения квалификационных требований, предъявляемых к лицам, их замещающим, а также регулирования их должностных обязанностей большое значение имеют отдельные ведомственные нормативные акты.

В правовом статусе данных служащих много общего с положением государственных служащих. В связи с этим необходимо выделить специфические отличия правового статуса муниципальных служащих. Законодательство о местном самоуправлении и последующие законодательные акты впервые разделили государственный аппарат, представлявший до того единую систему, на государственный и аппарат местного самоуправления, получивший затем в законодательстве и практике наименование муниципального: органы субъектов РФ – аппарат государственный, органы местного самоуправления городов и районов до низового звена включительно – муниципальные органы. Естественно, муниципальная система органов самоуправления получила и имеет определенную экономическую, социальную и правоохранительную основу для обеспечения своей деятельности в виде предприятий, учреждений и организаций муниципального подчинения.

Появление в системе власти и управления муниципального звена порождает и новую категорию – муниципальных служащих, большинство из которых выделились из контингента государственных служащих.

Статус муниципальных служащих определен: Федеральным законом, законами о муниципальной службе, принятыми субъектами РФ на основе указанного Федерального закона.

К муниципальным служащим относятся служащие, работающие на постоянной основе в муниципальных представительных органах власти и управления, их аппарате, в муниципальных правоохранительных органах (административных комиссиях и др.), а также политических партиях, общественных объединениях, фондах, служащих потребительских кооперативных организаций, служащих негосударственных предприятий и учреждений, служащих, выполняющих служебные функции в порядке индивидуально-трудовой деятельности.

Правовой статус муниципальных служащих следует определять исходя из того, что они обладают всеми признаками служащего вообще. Так же как и государственный служащий, муниципальный служащий занимает должность, у этой категории такие же способы замещения должностей, основы оплаты труда, прохождения службы и т. д. Однако в правовом статусе муниципального служащего есть свои особенности, отличающие его от других категорий служащих, в частности, государственных.

Муниципальный служащий осуществляет свои должностные полномочия не от имени и по поручению государства, а от имени и по поручению того муниципального органа (организации), в котором он занимает должность. Поэтому и оплата труда муниципального служащего ведется из муниципальных средств, при этом сохраняются общие государственные основы нормирования и оплаты труда (классы, разряды и т. д.). Что касается объема должностных полномочий, то они устанавливаются также муниципальными органами. Важ-

ная особенность правового статуса муниципального служащего состоит в том, что сами должностные наименования согласно законодательству устанавливаются в муниципальном звене, поэтому в должностных наименованиях и должностных полномочиях существует широкое разнообразие.

Классификация государственных служащих. Должностные лица

Согласно Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» государственным служащим является гражданин РФ, исполняющий в порядке, установленном этим Законом, обязанности по государственной должности. Государственных служащих можно **разделить на несколько групп**.

По масштабу деятельности органов государственной власти государственные служащие разделены на федеральных служащих и служащих субъектов Федерации. Характер деятельности федеральных государственных служащих вытекает из полномочий соответствующих федеральных государственных органов: Администрации Президента, Аппарата правительства, аппаратов палат Федерального собрания РФ. В субъектах Федерации сосредоточена основная часть государственных служащих, что во многом обусловлено продолжающейся централизацией государственного управления. На государственной службе субъектов Федерации состоят государственные служащие, осуществляющие полномочия по предметам ведения органов государственной власти этих субъектов.

По особенностям службы федеральных государственных органов: гражданские и милитаризованные государственные служащие (военнослужащие, сотрудники органов внутренних дел, налоговой помощи и др.).

В соответствии с принципом разделения властей различаются государственные служащие органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти.

Органы законодательной власти выполняют законодательную и контрольную функцию в отношении органов исполнительной власти в пределах, установленных Конституцией РФ. Органы исполнительной власти осуществляют организационно-управленческую и исполнительно-распорядительную деятельность, обеспечивающую бесперебойное функционирование государства и его аппарата.

По объему должностных полномочий разделяются на должностных лиц (руководители, представители власти) и служащих, не являющихся должностными лицами. Государственно-служебные отношения подразделяются на внутренние и внешние. Внутренние правоотношения возникают у каждого государственного служащего на основе законодательства в связи с замещением государственной должности. Другой стороной такого правоотношения является государство в лице органа или должностного лица, уполномоченного назначать на соответствующую должность. В качестве представителя государства может выступать не каждый, а только служащий, который наделен государственно-властными полномочиями, — **должностное лицо**. К должностным лицам и представителям власти можно отнести работников государственных органов, чьи властные полномочия публичного характера выходят за пределы этих органов. Лица, замещающие должности, как правило, являются участниками внутренних государственно-служебных отношений. Лишь некоторые из них могут выступать от имени соответствующего органа во внешних государственно-служебных отношениях с другими субъектами в пределах, предоставленных законодательством.

В зависимости от срока службы можно выделить государственных служащих, назначаемых на государственную должность на неопределенный срок, на определенное время с установленным испытательным сроком (при поступлении на государственную службу).

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

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

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