**МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РФ**

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования**

**КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ И.Т. ТРУБИЛИНА**

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО И ФИНАНСОВОГО ПРАВА

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО**

**Конспект лекции (тезисы лекций) для обучающихся по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция**

**Уровень высшего образования**

Бакалавриат

**Форма обучения**

очная, заочная

Краснодар

2019

Авторы: И. Н. Иваненко

**Тезисы лекций для обучающихся по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция дисциплины** «Административное право» / сост. И. Н. Иваненко – Электронный ресурс, 2018. – с.

© И. Н. Иваненко, 2019

© ФГБОУ ВО «Кубанский

государственный аграрный

университет имени

И.Т. Трубилина», 2019

**ТЕМА 1: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ОСНОВНЫЕ**

**ПРИНЦИПЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ**

1. Общее понятие управления. Управление как социальное явление.

2. Государственное управление: сущность, функции, основные черты.

3. Исполнительная власть: понятие, признаки, место в механизме разделения властей.

4. Основные принципы деятельности исполнительной власти.

**1.**

Термин управление понимают в широком и узком смыслах. В широком понимании управление – это различные способы воздействия субъекта на объект, изменяющие положение, поведение, свойства, качества объекта. Для управления в узком смысле характерно, что исполнительная деятельность, которая является его основным назначением и составляет важную сторону характеристики его содержания, органически связана с осуществлением руководства экономикой, социально-культурной деятельностью, политической сферой.

Традиционно выделяются следующие виды управления: 1) механическое, техническое управление (управление техникой, машинами, технологическими процессами); 2) биологическое управление (управление процессами жизнедеятельности живых организмов); 3) социальное управление (управление общественными процессами, людьми и организациями).

Социальное управление – особый тип управления, представляющий собой воздействие одних людей на других с помощью информации и иных средств социального воздействия в целях упорядочения социально значимых процессов, обеспечения устойчивости, развития социальных систем. Для социального управления характерно, что в роли субъекта управления и объекта управления выступают люди. Социальное управление своим главным назначением имеет упорядочивающее воздействие на участников совместной деятельности. Виды социального управления: А) государственное управление; Б) местное (муниципальное) управление; В) общественное самоуправление. В качестве главного объекта воздействия социального управления выступает поведение участников совместной деятельности, а само социальное управление рассматривается в качестве регулятора такого поведения. В общей системе социального управления особое место занимает государственное управление как форма реализации прерогатив государства его органами и должностными лицами.

**2.**

Начало научной разработки теории государственного управления как категории юридической науки во многом связано с именем немецкого юриста Лоренца фон Штейна (1815-1890). Его идеи о государственном управлении были изложены им в труде "Учение об управлении". В русском переводе имеется работа Л. Штейна "Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии" в переводе профессора Санкт-Петербургского университета И.Е. Андреевского.

Характеризуя сущность учения Л. Штейна о государственном управлении, необходимо отметить, что под управлением он понимал такую сферу государственной деятельности, посредством которой государственная воля (закон) осуществляется в государственной жизни. Таким образом, по мысли Л. Штейна, управление призвано для осуществления государственной воли, закрепленной в законодательных актах законодательными учреждениями. Управление осуществляется в самостоятельных областях государственной жизни, которые представляют собой самостоятельные сферы и для законодательства, и для исполнительной деятельности. Л. Штейн называл их областями управления.

Важные методологические выводы о природе, сущности и организации государственного управления содержались и в трудах российских ученых-юристов XIX - начала XX в., таких как А.А. Алексеев, А.Д. Градовский, В.Ф. Дерюжинский, А.И. Елистратов, В.В. Сокольский, М.Н. Коркунов, М. Рейснер и ряда других. В теории российского государственного и административного права в рассматриваемый период делается определенное различие в характере государственного управления в России и в западных конституционных государствах. На основе анализа законодательства западных государств в этих работах делается вывод о том, что государственное управление в демократическом конституционном государстве является самостоятельной сферой государственной деятельности, направленной на реализацию законов в различных областях государственной жизни.

А.И. Елистратов в курсе лекций "Административное право" писал, что законность деятельности государственной власти достигается благодаря возможности обособить законодательную функцию государства от прочих функций государственной деятельности. Государственное управление становится правомерным и подзаконным по мере того, как законодательная функция (задача издания законов) различается и обособляется от задачи государственного управления. A.И. Елистратов прямо отмечал, что если законодательство и управление обособить только логически, только мысленно, этим самым еще не обеспечивается господство закона в публичных отношениях. Необходимо, чтобы законодательная деятельность и управление взаимно обособились в самом своем устройстве, в своей организации. Связанность государства правом требует такой именно организации государственной власти, при которой издание закона и подзаконное управление осуществлялись бы различными органами. А пока законы издает тот же орган, который и правит, его управление правомерным стать не может: если орган правящей власти является вместе с тем и органом власти законодательной, он всегда сможет узаконить свои отступления от закона в делах государственного управления.

B.В. Сокольский писал, что под государственным управлением в конституционных демократических государствах понимается правительственная деятельность, отличающаяся от законодательной. Это различие объясняется принципиальным различием в самом характере органов законодательства и управления. Он отмечал, что все учение об управлении может быть разделено на учение об органах управления, заключающее в себе систематическое изложение совокупности юридических норм, определяющих организацию и компетенцию органов управления, и на учение о самой деятельности управления, содержащее систематическое изложение юридических норм, определяющих меры и способы управления.

Российский ученый-юрист А.А. Алексеев также характеризовал государственное управление в конституционном государстве как деятельность, осуществляемую правительством и направленную на реализацию предписаний законов.

Профессор А.Д. Градовский, рассматривая категорию государственного управления, отмечал, что в государствах конституционных учение о государственной власти не может быть подведено под общее понятие управления, поскольку оно отличается от деятельности законодательной. Определяя содержание государственного управления, он анализировал административную деятельность государства и отмечал, что эта деятельность не может состоять только в применении закона. Законодатель дает исполнительной власти и определенные полномочия, указывая цели ее деятельности и порядок использования ее полномочий.

Говоря об административных функциях государственной власти, А.Д. Градовский делил их на два больших отдела. Один включает в себя исполнение требований законодательства, направленных на осуществление функций, необходимых для государственной жизни (налоги, безопасность и т.п.). Другой отдел связан с осуществлением задач, которых нельзя достигнуть путем осуществления частной деятельности, таких как почта, транспорт, телеграф и пр.

Основные черты государственного управления:

1. Целью государственного управления является проведение в жизнь требований законов и подзаконных актов.

2. В процессе осуществления государственного управления реализуются функции государства в различных сферах.

3. Государственное управление носит государственно-властный характер.

4. Субъектами, осуществляющими государственное управление, являются: Президент, Правительство, органы исполнительной власти и др.

5. Государственное управление является видом государственной деятельности, в рамках которой реализуется исполнительная власть.

**3.**

Конституция РФ закрепляет, что исполнительную власть в РФ осуществляет Правительство РФ. Сущность исполнительной власти состоит в ее организующем и распорядительном характере. Структура исполнительной власти включает: Правительство – высший исполнительный орган государственной власти; федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов.

Признаки исполнительной власти:

1. Подчиненное положение исполнительной власти.

2. Организующий характер исполнительной власти. Исполнительная власть необходима для налаживания сложной сети общественных связей в различных сферах общественной жизни.

3. Универсальный характер. Исполнительная власть осуществляется везде, где функционируют человеческие коллективы. Она организует систему образования, обороны, охрану общественной безопасности.

4. Принудительность исполнительной власти. Возможность осуществлять принуждение во внесудебном порядке.

**4.**

Принципы деятельности органов исполнительной власти:

1. Обеспечение верховенства Конституции РФ и федеральных законов.

2. Приоритет прав и свобод человека и гражданина.

3. Федерализм, обусловливающий систему органов исполнительной власти на федеральном уровне и уровне субъектов РФ.

4. Единство системы органов исполнительной власти по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения РФ и субъектов.

5. Ответственность органов исполнительной власти перед народом как носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ.

**ТЕМА 2: АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА**

1. Понятие и предмет административного права.

2. Метод и функции административного права.

3. Система административного права. Его взаимодействие с другими отраслями права.

4. Источники административного права.

5. Административно-правовые нормы.

6. Административно-правовые отношения.

**1.**

В литературе по административному праву имеется множество определений административного права. Авторы этих определений исходили из собственного понимания предмета и метода административного права. Так, Б.М. Лазарев определял административное право как отрасль права, нормы которого регулируют общественные отношения в сфере государственного управления, т.е. те общественные отношения, которые возникают в ходе организации и осуществления органами Советского государства исполнительной и распорядительной деятельности.

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

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

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

Б.В. Россинский: «Предмет АП – это совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности системы исполнительных органов».

Н.Ю. Хаманева: «Предмет АП – совокупность общественных отношений, возникающих, развивающихся и прекращающихся в сфере функционирования субъектов исполнительной власти и осуществления административного судопроизводства, а также в связи с осуществлением иными государственными органами внутриорганизационной деятельности управленческого характера».

Д.Н. Бахрах: «Предмет АП – совокупность общественных отношений, возникающих при осуществлении властной деятельности государственной и муниципальной администрации и административного судопроизводства».

При этом администрация – это органы, совокупность лиц, руководитель, которые управляют, руководят действиями людей.

**2.**

Метод правового регулирования – это определенные приемы, способы и средства воздействия права на общественные отношения. Применяются такие методы как: предписания, запреты и дозволения.

Предписания - возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.

Запреты – возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.

Дозволения – юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

Специфика метода регулирования административного права определяется сущностью государственного управления как юридически – властной деятельности. В отношениях, регулируемых административным правом, характерно юридическое неравенство сторон. Административно-правовому регулированию свойственен метод властных предписаний, исходящих от правомочного субъекта.

В связи с этим основным методом административного права является императивный метод, который базируется на отношениях субординации между участниками отношений. Характерными чертами императивного метода являются: властный приказ, подчиненность одних субъектов другим, обязательность решений и распоряжений вышестоящих звеньев государственного управления для нижестоящих. Властность и односторонность, как наиболее существенные признаки административно-правового регулирования, не исключают использование и дозволительных методов. Но использование дозволений также предписывается административно-правовыми нормами (например, административный договор, соглашение между органами исполнительной власти одного уровня).

Функции административного права:

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

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

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

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

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

**3.**

Наряду с предметом и методом регулирования третьей особенностью самостоятельной отрасли права является ее система. Система делится на общую и особенную части. Общая часть включает в себя общие регулятивные и охранительные нормы и нормы, регулирующие административное судопроизводство. Особенная часть состоит из специальных норм, которые действуют в отдельных сферах функционирования исполнительной власти.

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

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

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

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

Следовательно, административное право регулирует те стороны имущественных отношений, воздействуя на которые органы управления выступают не как субъекты гражданских прав, а как субъекты государственного управления, наделенные административной властью.

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

Финансовое право отграничивается от административного лишь в силу специфики и большого общественного значения объекта правового регулирования (процесс собирания и распределения денежных средств). Фактически же финансовая деятельность государства является разновидностью исполнительно-распорядительной деятельности; методы регулирования финансовых отношений в основном носят административно-правовой характер.

Земельное право регулирует земельные отношения между субъектами земельных отношений (организациями, гражданами) и государством. Вместе с тем эти отношения регулируются и административным правом, ибо значительная часть отношений по землепользованию возникает, изменяется и прекращается на основе административно-правовых актов (например, многие отношения, связанные с выделением земельных участков, с их эксплуатацией).

Разграничение административного права и трудового права проводится также по предмету правового регулирования. Трудовое право регулирует трудовые, а также некоторые другие связанные с ними общественные отношения (в области социального страхования, рассмотрения трудовых споров, по поводу заключения коллективных договоров и т.п.). Основным содержанием таких отношений является реализация права граждан на труд (трудовой договор, оплата труда, право на отпуск и т.п.). Трудовое право регулирует, следовательно, общественные отношения, непосредственно связанные с правовым статусом личности как участника трудовых процессов. Административное право воздействует на те стороны этих отношений, которые связаны с организацией трудовых процессов, а также с государственной службой. Соответственно вопросы определения и реализации полномочий администрации, определения порядка оформления на работу, увольнения, поощрения, применения мер дисциплинарной ответственности и т.п. решаются на административно-правовой основе. В равной мере это относится к отношениям между администрацией и профсоюзами по вопросам планирования и организации производства.

**4.**

Для того чтобы правило поведения приобрело характер правовой нормы, оно должно быть выражено в определенных источниках административного права. Под источниками административного права понимаются НПА различных органов государственной власти и местного самоуправления, содержащие в себе административно-правовые нормы. Для административного права характерно наличие большого количества источников права. Это связано с тем, что административное право регулирует широкую сферу общественных отношений, в которой задействовано большое количество властных структур, наделенных правом принимать различного рода НПА. К источникам административного права относятся:

1. Конституция РФ, многие из норм которой имеют прямую административно-правовую направленность. Это, например, нормы: закрепляющие права, свободы и обязанности граждан в сфере государственного управления; разграничивающие предметы ведения и полномочия между федеральными органами и органами субъектов РФ.

2. Законодательные акты РФ (ФКЗ, ФЗ).

3.Указы Президента.

4. Постановления Правительства РФ и правительств (администраций) субъектов.

5. Нормативные акты федеральных министерств, служб и агентств.

6. Нормативные акты представительных и исполнительных органов местного самоуправления при наделении их законом необходимыми государственными полномочиями.

7. Акты государственных организаций, предприятий и учреждений.

**5.**

Административно-правовая норма – это установленные или санкционированные субъектами публичной власти правила, регулирующие отношения, возникающие в сфере деятельности публичной исполнительной власти и осуществления административного судопроизводства.

Особенности административно-правовых норм:

1.Являются общеобязательными правилами поведения в сфере государственного управления.

2. Направлены на обеспечение публичных интересов.

3.Направлены на обеспечение упорядоченности организации функционирования и взаимодействия как всей системы исполнительной власти, так и отдельных ее звеньев.

4. Выражают сущность исполнительной ветви государственной власти.

5. Не регулируют отношения между гражданами.

Множество административно-правовых норм можно разделить по различным критериям.

По содержанию различают материальные (определяющие права и обязанности субъектов правоотношений) и процессуальные (закрепляющие порядок, процедуры осуществления власти, прав и обязанностей).

По методу воздействия на поведение субъектов можно выделить нормы обязывающие, запрещающие ограничивающие, уполномочивающие, поощряющие.

По действию в пространстве: нормы, закрепленные на федеральном уровне, на уровне субъектов.

По субъектам: регулирующие деятельность государственных органов, предприятий, организаций; поведение граждан; деятельность общественных и религиозных организаций; государственных служащих.

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

По объему регулирования делятся на общие, межотраслевые, отраслевые и местные.

Административно-правовая норма состоит из трех элементов:

1. Гипотеза – характер условий, при которых необходимо руководствоваться нормой.

2. Диспозиция – часть правовой нормы, в которой сформулировано правило поведения при наличии предусмотренных гипотезой фактических обстоятельств.

3. Санкция содержит в себе меры принудительного воздействия, которые могут быть применены к лицам в случае нарушения требований административно-правовой нормы.

**6.**

Административное правоотношение – это урегулированное нормой административного права общественное отношение в сфере осуществления публично-властной деятельности органов исполнительной власти, исполнительно-распорядительной деятельности других государственных органов и органов местного самоуправления.

Основные черты:

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

2. Административно-правовые отношения складываются в специфической сфере, а именно в области осуществления исполнительно-распорядительной, т.е. властно-организационной, деятельности субъектов государственного управления. Права и обязанности сторон этих правоотношений непременно связаны с задачами данного вида государственной деятельности.

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

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

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

Административные правоотношения могут быть:

- внутриорганизационными и внешними;

- материальными и процессуальными;

- вертикальными и горизонтальными.

- регулятивными или охранительными.

**ТЕМА 3: ГРАЖДАНЕ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

1. Основы административно-правового статуса гражданина.

2. Права и обязанности граждан РФ в сфере государственного управления.

3. Административно-правовые гарантии прав и свобод граждан.

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

5. Административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев.

**1.**

Гражданин как субъект административного права – участник общественных отношений, выступающий в качестве носителя содержащихся в нормативных актах конкретных прав и обязанностей, которыми он наделен для реализации своих жизненных потребностей, участия в управлении делами общества и государства.

Права и обязанности гражданина образуют в своей совокупности его правовой статус. Административно- правовой статус гражданина – сложное юридическое образование. Он включает в себя четыре составных элемента :

1) Первый элемент представляет собой правовой статус личности, человека как субъекта административного права. В РФ правовое регулирование положения личности должно занимать центральное, приоритетное место, поскольку выражает идею о том, что право и государство, его органы и должностные лица призваны служить обществу, каждой личности.

2) Представляет собой статус гражданина РФ, вытекающий из факта гражданства. Как субъект административного права каждый гражданин РФ имеет свой гражданский правовой статус. Нормы административного права, определяющие административно-правовой статус гражданина, устанавливают его права и обязанности в государстве и общественной деятельности. Это нормы об участии в управлении делами государства (ч. 1 ст.32 К); право на митинги, собрания и демонстрации ( ст. 31 К ) и др.

3) Это социальный элемент. Он необходим, чтобы гражданин мог заняться конкретной трудовой профессиональной деятельностью, учиться, служить в вооруженных силах.

4) Четвертый элемент называют особым статусом, включающим в себя права и обязанности, которые граждане приобретают по своему желанию, личному интересу.

**2.**

Конституция Российской Федерации (ч. 2 ст. 18) устанавливает, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Это в полной мере относится и к сфере государственного управления.

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

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

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

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

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

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

**3.**

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

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

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

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

Организационные гарантии прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления представляют собой разветвленную систему правоохранительных, контролирующих, инспектирующих, надзирающих и других государственных и общественных организаций в центре и на местах. В числе гарантий реализации прав и свобод личности важнейшее место занимают правовые (юридические) гарантии. В теории под юридическими гарантиями понимаются закрепленные в законодательстве средства (способы) и специальные меры, которые призваны непосредственно обеспечить реализацию и защиту прав и свобод личности, удовлетворение ее законных интересов, пользование благами, лежащими в основе того или иного права или свободы.

Важно отметить, что политические, экономические, духовные гарантии сами по себе не служат основанием для реализации прав и свобод личности. Собственно гарантиями они становятся лишь через юридическую форму и организационные усилия государства и общества.

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

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

**ТЕМА 4: ПРЕДПРИЯТИЯ, УЧРЕЖДЕНИЯ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

1. Понятия и признаки предприятия и учреждения.

2. Виды предприятий и учреждений.

3.Административно-правовой статус государственных и муниципальных предприятий и учреждений (самост).

4. Административно-правовой статус негосударственных предприятий и учреждений (самост).

5. Понятие общественных объединений и виды общественных объединений.

**1.**

Предприятие – самостоятельный хозяйствующий субъект, созданный для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли.

Предприятию присущи такие признаки, как организационное единство, имущественная обособленность. Предприятие также выполняет работы (оказывает услуги), несет самостоятельную имущественную ответственность, выступает в гражданском обороте от собственного имени. Цель деятельности предприятия – получение прибыли.

Учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных (например, административно-политических) функций некоммерческого характера.

Признаки учреждения:

- разновидность некоммерческих организаций;

- обладает правом юридического лица;

- полностью или частично финансируется собственником имущества;

- обладает правом оперативного управление на закрепленное за ним имущество;

- создается собственником имущества для некоммерческих целей;

- отвечает по обязательствам денежными средствами, находящимися в его распоряжении;

- собственник имущества несет субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения при недостаточности имущества учреждения.

**2.**

В зависимости от формы собственности предприятия бывают: государственные (федеральные и субъектов РФ), муниципальные (районных, городских, поселковых, сельских и иных образований), частные, общественные, смешанных форм собственности.

В зависимости от организационно-правовой формы можно выделить: полные товарищества, товарищества на вере, общества с ограниченной ответственностью, открытые акционерные общества, закрытые акционерные общества, унитарные (государственные и муниципальные).

В зависимости от отраслевой специализации существуют предприятия: промышленные (заводы, фабрики, рудники, комбинаты и др.), агропромышленные (колхозы, фермерские хозяйства и др.), строительные (тресты, колонны, стройуправления и др.), транспортные (предприятия железнодорожного, водного, воздушного, автомобильного, трубопроводного и других видов транспорта), связи (почтамты, телеграфы, узлы связи и др.), торговые (оптовые базы, магазины и др.), жилищно-коммунальные.

Частным учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником (гражданином или юридическим лицом) для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера».

Государственное или муниципальное учреждение может быть бюджетным или автономным учреждением. Частные или муниципальные учреждения полностью или частично финансируются собственником их имущества (например: учреждения образования, культуры, здравоохранения).

В зависимости от взятых за основу критериев учреждения также делятся на определенные виды.

Например, по характеру своей деятельности они делятся на: учреждения социальной сферы (образовательные, культурные, социальной защиты, научные, здравоохранения и др.); внешнеполитические учреждения (системы МИД России - консульства, посольства, миссии); учреждения правоохранительных органов (высшие и средне-специальные образовательные учреждения, научно-исследовательские и иные).

Учреждения также могут быть классифицированные по формам собственности и другим критериям.

Федеральным законом предусмотрено создание «Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта» автономных учреждений в форме некоммерческих организаций. Как на разновидность юридических лиц на них распространяется действие норм Гражданского кодекса Российской Федерации.

**5.**

Одним из конституционных политических прав граждан является право на объединение. Это право обеспечивает возможность участия каждого в общественной и политической жизни, а также юридически устанавливает создание разного рода общественных объединений. Право на объединение имеют граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства.

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

1. Общественная организация. Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

2. Общественное движение. Общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

3. Общественный фонд. Общественный фонд является одним из видов некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах.

4. Общественное учреждение. Общественным учреждением является не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения.

5. Орган общественной самодеятельности. Органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

6. Политическая партия. Политическая партия - это общественное объединение, созданное 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.

**ТЕМА 5: ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

1. Понятие и виды органов исполнительной власти.

2. Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти.

3. Правительство РФ в системе органов исполнительной власти: состав, порядок формирования, компетенция.

4. Федеральные органы исполнительной власти.

5. Органы исполнительной власти субъектов РФ.

**1.**

Орган исполнительной власти – самостоятельная структурная единица в системе исполнительной власти, реализующая функции государственного управления в пределах предоставленных ей полномочий в определенной сфере, предмете государственного ведения.

Признаки исполнительного органа государственной власти:

1. Осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность.

2. Обладает властными полномочиями в отношении других субъектов права.

3. Как правило, имеет постоянный штат, является коллективом государственных служащих и иных работников.

4. Образуется вышестоящим государственным органом исполнительной власти или Президентом РФ, либо главой субъекта.

5. Подчиняется вышестоящему органу исполнительной власти или Президенту, либо главе субъекта.

По территории деятельности:

- федеральные.

- органы исполнительной власти субъектов РФ.

По основаниям образования:

- органы исполнительной власти, формирование которых осуществляется в соответствии с законодательством РФ.

- органы исполнительной власти, формирование которых осуществляется в соответствии с законодательством субъектов РФ.

По характеру компетенции:

- органы исполнительной власти общей компетенции.

- органы исполнительной власти отраслевой компетенции.

- органы исполнительной власти межотраслевой компетенции.

- органы исполнительной власти специальной компетенции.

**2.**

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

Вместе с тем Президент РФ обладает широкими полномочиями в сфере исполнительной власти:

1. Назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства. Имеет право председательствовать на заседаниях Правительства; принимает решение об отставке Правительства; по предложению Председателя Правительства назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства, федеральных министров.

2. Утверждает систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

3. Является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ.

4. Формирует и возглавляет Совет безопасности РФ.

**3.**

Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

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

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров Российской Федерации, осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимает меры по устранению нарушений законодательства Российской Федерации.

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

Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы.

Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.

Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

Председатель Правительства Российской Федерации предлагает Президенту Российской Федерации кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу.

Правительство Российской Федерации руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность.

**4.**

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

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

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

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

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

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

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

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору, оно может иметь статус коллегиального органа. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту Российской Федерации или Правительству Российской Федерации. Его возглавляет руководитель (директор) федерального агентства.

**5.**

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

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

Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта РФ. Этот орган обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, конституции (устава), законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ на территории субъекта РФ. Наименование данного органа, его структура, порядок его формирования устанавливаются конституцией (уставом) и законами субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта РФ. Указанный орган обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать. Финансирование высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и возглавляемых им органов исполнительной власти субъекта РФ осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ, предусмотренных отдельной статьей.

**ТЕМА 6: ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА В РФ**

1. Государственная служба: понятие, виды, содержание. Принципы государственной службы.

2. Правовой статус государственного служащего (самост).

3. Должность государственной службы: понятие, виды.

4. Поступление на государственную службу. Прохождение, прекращение государственной службы.

5.Служебная дисциплина.

**1.**

Государственная служба является одним из важнейших институтов административного права. Законодательное закрепление понятия государственная служба» получило впервые в ФЗ « Об основах государственной службы в РФ» 1995 г. Под государственной службой в нем понималась профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Это понятие было несколько изменено в Ф3 « О системе государственной службы в РФ» 2003 г. В соответствии с этим Ф3 государственная служба - профессиональная служебная деятельность граждан РФ по обеспечению исполнения полномочий:

1) Российской Федерации.

2) Федеральных органов государственной власти.

3) Субъектов РФ.

4) Органов государственной власти субъектов.

5) Лиц, замещающих должности устанавливаемые Конституцией; Федеральными 3аконами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов.

6) Лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы:

1) Федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдения конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов.

2) Законность.

3) Приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты.

4) Равный доступ граждан к государственной службе.

5) Единство правовых и организационных основ государственной службы.

6) Взаимосвязь государственной и муниципальной службы.

7) Открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих.

8) Защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессионально служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Виды государственной службы:

1) Государственная гражданская, которая делится на федеральную государственную гражданскую службу субъектов.

2) Военная – вид федеральной государственной службы, представляющий собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства, которым присваиваются воинские звания.

3) Государственная служба иных видов.

**3.**

Современное законодательство о службе не дает легального общего определения понятия должности, поэтому необходимо уяснить организационно-юридическую сущностную характеристику понятия должности как государственно-правового установления, в котором: 1) должность - это первичная ячейка структуры аппарата любого государственного или муниципального органа, предусмотренная действующим законодательством и штатно-организационными нормативами; 2) за каждой должностью закреплена часть компетенции соответствующего государственного или муниципального органа с точным установлением компетенционных должностных обязанностей и полномочий лица, замещающего эту должность; 3) профессионально-квалификационные характеристики и требования, предъявляемые государством к лицу ее замещающему или претендующему на занятие этой должности, четко закреплены за каждой должностью.

Все должности государственной службы подразделяются на: должности федеральной государственной гражданской службы; должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации; воинские должности; должности правоохранительной службы.

Необходимо различать и четко разграничивать понятия "государственная должность" и "должность государственной службы".

Государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов Российской Федерации - должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации, а должности федеральной и субъектов Федерации государственной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента РФ или законами или иными нормативными правовыми актами субъектов РФ соответственно. Государственные должности занимают, например, Президент РФ, Председатель Правительства РФ, губернаторы и другие лица, поименованные в специальном Реестре государственных должностей. Взаимосвязь гражданской службы и государственной службы иных видов обеспечивается на основе единства системы государственной службы Российской Федерации и принципов ее построения и функционирования.

Все лица, замещающие должности государственной службы всех ее разновидностей, нанимаются государством через представителя нанимателя- руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. Должности государственной гражданской службы подразделяются на категории и группы. Подразделяются они на следующие четыре категории:

1) руководители - должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

2) помощники (советники) - должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

3) специалисты - должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;

4) обеспечивающие специалисты - должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово- экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Далее, должности государственной гражданской службы подразделяются на следующие пять групп: 1) высшие; 2) главные; 3) ведущие; 4) старшие; 5) младшие должности государственной гражданской службы.

**4.**

На гражданскую службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации". Поступление гражданина на гражданскую службу или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется, как правило, по результатам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы.

Вместе с тем Федеральный закон прямо устанавливает случаи, когда конкурс не проводится:

- при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий "руководители" и "помощники (советники)";

- при назначении на должности гражданской службы категории "руководители", назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации;

- при заключении срочного служебного контракта;

- при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы при переводе, в том числе в связи с организационно-штатными основаниями;

- при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), состоящего в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе.

Конкурс может не проводиться при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому указом Президента Российской Федерации. По решению представителя нанимателя конкурс может не проводиться при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы.

**5.**

Важную роль в обеспечении эффективности государственной службы играет служебная дисциплина. В целом социальная дисциплина рассматривается как строгое подчинение правилам поведения, порядку деятельности и отношений, установленных для какой-либо определенным образом организованной социальной группы (коллектива). Важное место среди них занимает государственная дисциплина, которая базируется на правовых нормах, установленных государством, вследствие чего она имеет юридическую природу. Одним из видов государственной дисциплины является служебная дисциплина на гражданской службе, которая выполняет роль организующего фактора, упорядочивает и охраняет систему отношений внутри коллектива служащих.

Понятие служебной дисциплины тесно связано с понятием законности. Однако полностью они не совпадают. Так, законность заключается в точном, неуклонном и единообразном исполнении (соблюдении) законов и других юридических норм всеми государственными органами, должностными лицами, общественными объединениями и гражданами. Принцип законности закреплен в ст. 15 Конституции Российской Федерации, которая предусматривает, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. Служебная дисциплина распространяет свое действие только на государственные органы и определяется нормативными правовыми актами, регулирующими их деятельность. Кроме того, в отличие от законности, служебная дисциплина требует исполнения не только правовых норм, но и индивидуальных предписаний, технических норм и правил, в том числе не имеющих правового характера.

Следовательно, не всякое нарушение служебной дисциплины является нарушением законности (хотя они могут совпадать) и не всякое нарушение законности является нарушением дисциплины. Это относится, в частности, к нормам гражданского, семейного и иных отраслей законодательства.

В соответствии с Федеральным законом "О государственной гражданской службе Российской Федерации" служебная дисциплина на гражданской службе - это обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с данным Федеральным законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом.

Служебный распорядок государственного органа определяется нормативным актом государственного органа, регламентирующим режим службы (работы) и время отдыха. Служебный распорядок государственного органа утверждается представителем нанимателя с учетом мнения выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

Таким образом, служебная дисциплина на гражданской службе существует в диалектическом единстве ее объективной и субъективной сторон. Объективная сторона находит свое выражение в правовых нормах, правилах дисциплины, закрепляющих требования, предъявляемые к гражданским служащим, и порядок их выполнения. Эти нормы и правила составляют содержание служебной дисциплины. Субъективная же ее сторона проявляется в фактическом соблюдении гражданскими служащими установленных требований.

**ТЕМА 7: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

1. Понятие и особенности метода осуществления управленческих действий.

2. Виды методов.

3. Понятие правового акта управления.

4. Классификация правовых актов управления.

5. Требования, предъявляемые к содержанию и форме правовых актов управления.

6. Порядок принятия и вступления в силу правовых актов управления.

7. Отмена, приостановление, изменение правовых актов управления.в административном и судебном порядке.

8.Понятие и признаки административных договоров. Классификация административных договоров.

**1.**

В общепринятом понимании метод означает способ, прием практического осуществления чего-либо. Применительно к государственному управлению под ним понимается способ, прием, средство практической реализации задач и функций исполнительной власти в деятельности исполнительных органов (должностных лиц) на основе закрепленной за ними компетенции, в установленных границах и в соответствующей форме.

В подобном виде метод позволяет получить необходимое представление о том, как функционирует механизм исполнительной власти, как практически осуществляются управленческие функции, с помощью использования каких средств. В теории административного права при характеристике методов государственного управления отмечается следующее.

Методы государственного управления органически связаны с целевым назначением этого вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти. Осуществление исполнительной власти (государственное управление) реализуется органами исполнительной власти и их должностными лицами посредством определенных административным правом конкретных методов исполнительно-распорядительной деятельности (административно-правовых методов государственного управления).

Административно-правовые методы государственного управления находятся в единстве с формами государственного управления. Форма государственного управления обуславливает и выбор метода государственного управления, связанного задачами управления. Метод государственного управления всегда имеет своим адресатом соответствующий объект (индивидуальный либо коллективный). В методах управления в соответствующем объеме находит свое выражение государственный (публичный) интерес, управляющая воля государства.

Также следует отметить, что метод управления всегда непосредственно выражает принадлежащие государству и его исполнительному аппарату полномочия юридически властного характера. Для методов управления характерна правовая форма их непосредственного практического выражения. Свое наиболее ощутимое проявление они получают в правовых актах управления.

Выбор конкретных методов государственного управления находится в прямой зависимости не только от особенностей организационно-правового статуса субъектов исполнительной власти, но прежде всего - от особенностей объекта управления (например, от формы собственности, от его индивидуального или коллективного характера и т.п.).

Таким образом, под методами государственного управления понимаются определенные правом конкретные приемы и способы деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществленные в рамках их компетенции и вызывающие юридические последствия. Выбор конкретных методов государственного управления определяется задачами, стоящими перед органом исполнительной власти или должностным лицом, а также их компетенцией.

**2.**

В теории административного права административно-правовые методы государственного управления классифицируются по различным основаниям. Правильное понимание взаимосвязи методов государственного управления и их классификация важны для обеспечения эффективности государственного управления.

Проблема методов управления диалектична. Это означает недопустимость антагонистического противопоставления между методами прямого (административного) и косвенного (экономического) воздействия. И для этого имеются соответствующие причины.

Во-первых, поскольку управленческая деятельность по своей природе административная ("административное" суть "управленческое"), постольку любые методы, используемые в процессе ее практического осуществления, не могут не быть административными, т.е. облекаемыми в административно-правовую форму.

Во-вторых, средства прямого (административного) и косвенного (экономического) назначения используются с единой конечной целью - реализация управленческого воздействия субъекта управления на поведение объекта управления.

В-третьих, эти средства практически используются одними и теми же, а не различными субъектами исполнительной власти.

В-четвертых, они используются в отношении одних и тех же объектов управления; не существует таких объектов, которые нуждаются исключительно в косвенном управляющем воздействии.

В-пятых, прямые и косвенные средства используются в практической деятельности соответствующих исполнительных органов (должностных лиц) в рамках единого варианта, а именно - как одностороннее и властное волеизъявление субъекта управления. Например, поощрительные или стимулирующие меры (премии, материальные льготы, налоги и т.п.) оформляются в виде соответствующих управленческих решений (приказ о премировании, решение о предоставлении кредитных или налоговых льгот и т.п.).

В-шестых, для реализации прямого и косвенного управляющего воздействия требуется, как правило, единая правовая форма.

**3.**

Вопрос о понятии правовых актов органов исполнительной власти (правовых актов управления органов исполнительной власти) разрабатывается теорией административного права достаточно давно. Причем в отечественной теории административного права обычно используется термин «правовые акты управления» или «акты управления», «административно-правовые акты», некоторые российские ученые - административисты используют термин «акты государственной администрации».

В российской научной литературе по теории права, государственному и административному праву досоветского периода административно – правовому акту уделялось серьезное внимание. Так, Г. Ф. Шершеневич выделяет среди форм права административный указ как выражение норм права, установленных органами управления в пределах очерченной им компетенции и в соответствии с законами. В трудах Коркунова Н. М., Лазаревского Н. И., Елистратова А. И. и других ученых административный акт характеризовался как средство регулирования и охраны публично – правовых отношений. Как обязательное веление органов государственного управления административный акт принимается в пределах усмотрения, рамки которого определены законом. Такие оценки оказались весьма ценными и устойчивыми в научной литературе последующих десятилетий. Старилов Ю. Н. отмечает, что до революции 1917 г. правовые акты считались в России основной формой юридической деятельности и административных учреждений, в то время как нормативные акты относились главным образом к компетенции законодательных учреждений, а юрисдикционные – к судебным учреждениям. Вместе с тем административные учреждения, осуществляя важнейшую, административную функцию, также были правомочны осуществлять нормативные и юрисдикционные функции путем издания указов и судебно – административных актов. На протяжении десятилетий определение правового акта оставалось практически неизменным.

В начале 50-х гг. Ц. А. Ямпольская обосновала свою точку зрения, заключавшуюся в том, что одним из элементов властного полномочия государственного органа является издания им велений – обязательных правовых актов. Реализация этих актов обеспечена принудительной силой государства. Законность признавалась принципом деятельности всех государственных органов.

Ю. М. Козлов отмечал, что «правовой акт управления есть основанное на законе одностороннее юридически властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление административно – правовых норм или возникновение, изменение или прекращение административно – правовых отношений в целях реализации исполнительной власти». В. М. Манохин, исследуя данный вопрос, не дал, однако, понятия правового акта. Тем не менее, он вычленил четыре его основных признака:

- наличие субъекта принятия правового акта (кто принимает);

- содержание правового акта сводится всегда к управленческим вопросам, к вопросам деятельности исполнительной власти;

- подзаконность правовых актов;

- юридические последствия правового акта.

Б. В. Россинский определяет правовой акт как юридически властное, одностороннее волеизъявление соответствующего субъекта исполнительной власти, в котором находит выражение властная природа государственно – управленческой деятельности.

Наиболее детально вопрос правовых актов исследовал Васильев Р. Ф. В своей работе « Акты управления » он всесторонне изучил правовой акт, как явление. Васильев проанализировал все имеющиеся на тот момент определения термина «правовой акт управления» на предмет содержащихся в них достоинств и недостатков. На основании этого глубокого анализа он вывел определение, которое и в настоящее время является одним из самых точных и всеобъемлющих. По мнению Р. Ф. Васильева, актом управления может считаться властное волеизъявление государственных органов и других субъектов государственного управления, которые устанавливают, применяют, изменяют, отменяют правовые нормы и изменяют сферу их действия; это волеизъявление должно совершаться в процессе осуществления функций государственного управления в установленном порядке на основе и во исполнение законов; формой такого волеизъявления может быть устное веление (распоряжение) или конкретный документ, содержащий соответствующие веления (предписание).

Особняком в ряду ученых, давших определения правового акта, стоят Бахрах Д. Н. и Хазанов С. Д., которые отрицают понятие «правовой акт органов исполнительной власти» и вместо него вводят другое понятие «акт государственной администрации», понимая под этим термином особый вид подзаконных, официальных юридических актов, принимаемых субъектами государственной власти в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, содержащих односторонние властные волеизъявления и влекущие юридические последствия. Таким образом, эти авторы рассматривают правовой акт исключительно как предписание. Такой подход к понятию правового акта является односторонним. Васильев Р. Ф., анализируя определения правовых актов как предписаний, подчеркивал, что свойства актов не являются итогом простого объединения свойств, содержащихся в них предписаний. Кроме того, Васильев Р.Ф. указывает что, при характеристике предписаний, содержащихся в актах, авторы начинают говорить уже не о предписаниях, а об актах, содержащих предписания. А это уже является подменой понятий.

**4.**

Деление административных актов на определенные группы в зависимости от того или иного критерия производилось на всем протяжении развития теории административно-правовых актов.

Цели, задачи и функции исполнительной власти в РФ практически реализуются в правовых актах различного характера. Группировка правовых актов по юридически значимым признакам, позволяет лучше познать их юридические свойства. Кроме того, в настоящее время от эффективной классификации правовых актов, зависит качество как правоприменительного, так и правотворческого процесса, поскольку пользователями информации о правовых актах становится все больше физических и юридических лиц. На сегодняшний день правовые акты классифицируют по следующим основным критериям:

- по юридическим свойствам актов;

- по форме выражения;

- по органам, издающим правовые акты;

- по характеру компетенции издающих органов (должностных лиц);

- по объему компетенции издающих органов (должностных лиц);

- по порядку принятия издающими органами (должностными лицами);

- по цели издания акта;

- по сфере действия;

- по дате начала действия актов;

- по сроку действия актов;

- по территории действия;

- по способу охраны.

В литературе встречаются и другие критерии классификации актов. Например, выделяют такие критерии, как функциональная роль, степень сложности, круг лиц и связанность адресатов.

**5-7.**

К правовым актам управления предъявляются определенные требования: к их подготовке и изданию; к действию их во времени и пространстве; к содержанию.

Требования к подготовке и изданию правовых актов управления.

Акты Президента РФ и Правительства РФ подлежат обязательному официальному опубликованию, кроме актов или отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, в "Российской газете" или в Собрании законодательства РФ в течение десяти дней со дня их подписания. При этом акты Президента РФ и Правительства РФ, имеющие нормативный характер, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней со дня их первого официального опубликования. Иные же, ненормативные акты Президента РФ и Правительства РФ, вступают в силу со дня их подписания. Но в актах Президента РФ и Правительства РФ может быть установлен и другой порядок вступления их в силу.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (т.е. министерств и ведомств) подлежат официальному опубликованию в газете "Российские вести", а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. Они вступают в силу одновременно на всей территории России по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими этими актами не установлен другой порядок вступления их в силу. Нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств, не прошедшие государственную регистрацию, а так же зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Таким образом, пространственная сфера действия правовых актов управления определяется территориальными масштабами деятельности принявших их органов, а временные параметры вступления их в силу имеют три рубежа: с момента принятия (подписания) правового акта; с того срока, который определен в самом конкретном акте; по истечении определенного количества дней после официального опубликования нормативного правового акта.

**8.**

А.В. Демин предлагает понимать под административным договором «соглашение двух субъектов административного права, заключенное на основе норм административного права в публичных целях, опосредующее горизонтальные управленческие отношения, правовой режим которых содержит административно-правовые элементы, выходящие за рамки частного права».

А.П. Коренев определяет данный договор как «основанное на нормах административного права соглашение, понимаемое как взаимное и согласованное проявление воли сторон относительно единой цели между двумя и более формально равными субъектами, имеющее своим предметом совершение управленческих либо организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственной власти либо его законным представителем».

Наиболее полное определение дано Д.Н. Бахрахом, по его мнению административный договор это «основанный на административно-правовых нормах и выработанный в публичных интересах в результате добровольного согласования воли двух и более субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект административной власти, многосторонний акт, устанавливающий взаимные права и обязанности его участников».

В теории административного права выделяются следующие признаки административного договора:

- заключение административного договора влечет возникновение правоотношений между его субъектами на основе добровольного согласия, чем административный договор отличается от актов управления.

- административный договор заключается на основе норм административного права, которые регламентируют порядок его заключения и прекращения (расторжения). Так, согласно ст. 13 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" Правительство Российской Федерации по соглашению (договору) с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации может передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному конституционному закону и федеральным законам.

- содержание административно-правового договора составляют управленческие отношения. Целью указанного договора, в отличие, например, от гражданско-правового договора, является урегулирование отношений, складывающихся в сфере государственного управления, отношений управленческого характера. Так, в частности, ст. 28 Устава Московской области от 11 декабря 1996 г. N 55/96-ОЗ предусмотрено, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти Московской области могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

- одной из сторон административного договора выступает орган исполнительной власти, являющийся субъектом государственного управления. Без его участия данный договор не может быть заключен.

Основным критерием классификации административных договоров является предмет договора, по которому выделяются:

- договоры компетенции;

- договоры о сотрудничестве;

- договоры о поступлении граждан на государственную службу.

**ТЕМА 8: АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ**

1. Понятие, признаки и особенности административного принуждения.

2. Классификация мер административного принуждения.

2.1. Административно-предупредительные меры.

2.2. Административное пресечение.

2.3.. Административно-восстановительные меры.

2.4. Меры административной ответственности

3. Общая характеристика административной ответственности, как

комплексного вида административного принуждения.

**1.**

Административное принуждение является разновидностью государственного принуждения. В связи с этим ему присущи такие общие признаки государственного принуждения, как государственно-властное воздействие и регулирование нормами права. Административное принуждение выражается во внешнем государственно-правовом воздействии на сознание и поведение людей в форме ограничений личного, организационного или имущественного характера.

Административное принуждение обеспечивает исполнение правил поведения, выраженных в правовых нормах. Это метод воздействия государства на сознание и поведение лиц, выражающийся в установленных правовыми актами отрицательных последствиях морального, материального и физического характера, имеющих целью исправление и перевоспитание правонарушителей, предупреждение правонарушений, а также тяжких последствий, например, введение карантина при эпидемиях, досмотр пассажиров воздушных судов.

Административное принуждение применяется для того, чтобы заставить субъекта совершить те или иные действия, воздержаться от них либо подчиниться установленным правоограничениям. Сущность и назначение административного принуждения заключается в механизме обеспечения личной безопасности, в регулировании широкого круга общественных отношений, включая отношения, посягающие на права и здоровье граждан, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, на институты государственной власти, общественный порядок и общественную безопасность, на правонарушения в области дорожного движения, охраны собственности и многие другие.

В настоящее время административное принуждение играет большую роль в государственной системе обеспечения безопасности граждан. Сам факт обращения к средствам принудительного характера, которые применяются не только в качестве наказания за правонарушение, но и для их предупреждения, означает, что административное принуждение в обеспечении личной безопасности граждан следует понимать значительно шире, чем реализацию санкций административно-правовых норм.

При этом практические возможности для формирования современной административно-правовой политики в сфере административного принуждения в механизме обеспечения личной безопасности определяются необходимостью поиска новых и совершенствования имеющихся административно-правовых средств, применяемых субъектами исполнительной власти в условиях различных форм собственности и свободы экономической деятельности.

Следовательно, целью административного принуждения как вида государственного принуждения является то, чтобы поведение лиц соответствовало целям государственного управления в соответствии с нормами права. Административное принуждение может применяться как в отношении правонарушителей, так и в отношении лиц, не совершивших правонарушение, в целях предупреждения правонарушения либо тяжких последствий.

Т.о., административное принуждение характеризуется как определенный административным законодательством вид государственного принуждения уполномоченными на то органами управления и должностными лицами в отношении физических и юридических лиц ввиду совершения ими праовнарушения либо в условиях общественной, государственной необходимости для эффективного и оперативного достижения обшественно полезных целей.

Особенности административного принуждения:

1. Применяется не только в качестве реакции государства на правонарушение, но и в целях их предупреждения и пресечения.

2. Имеет преимущественно внесудебный характер.

3. Применяется как к физическим так и к юридическим лицам.

4. Реализуется вне организационного соподчинения.

5. Применяется на основании и в порядке, предусмотренных административным законодательством.

**2.**

Содержание и порядок применения мер административного принуждения определяется нормами административного права. Меры административного принуждения уполномочены применять не только органы исполнительной власти и должностные лица, но и суды и судьи.

Также необходимо отметить, что в отличие от мер дисциплинарной ответственности реализация мер административного принуждения не связана со служебными отношениями сторон. Эти меры применяются к тем, кто не находится в служебном подчинении у субъекта государственного управления, применяющего данные меры.

В теории административного права меры административного принуждения классифицируются по следующим видам:

- меры административного предупреждения;

- меры административного пресечения;

- административно-восстановительные меры;

- меры административной ответственности;

**2.1.**

Меры административного предупреждения представляют собой средства и способы административно-правового характера, используемые соответствующими субъектами государственного управления в целях предупреждения правонарушений либо в чрезвычайных обстоятельствах или в целях предупреждения угроз общественной и личной безопасности.

В свою очередь меры административного предупреждения подразделяются на две группы: меры, осуществляемые в целях предупреждения правонарушений, и меры, осуществляемые в чрезвычайных обстоятельствах или в целях предупреждения угроз общественной и личной безопасности.

Меры, осуществляемые в целях предупреждения правонарушений, имеют профилактическую направленность. Такими мерами являются, в частности, проверка документов, личный досмотр, контрольные и надзорные проверки и др.

Меры, осуществляемые в чрезвычайных обстоятельствах или в целях предупреждения угроз общественной и личной безопасности, включают в себя, в частности:

- установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда из нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

- введение карантина;

- принудительное выселение из домов, грозящих обвалом;

- меры противопожарной безопасности;

- технический осмотр транспортных средств и ряд других.

Все административно-предупредительные меры характеризуются отсутствием правонарушения как основания их применения и вины тех, в отношении кого они применяются. Основанием их применения является наступление особых, иногда чрезвычайных обстоятельств, предусмотренных правовой нормой.

**2.2.**

Меры административного пресечения. Реальные правонарушения представляют непосредственную угрозу охраняемым общественным отношениям, причиняют им вред. Интересы их защиты требуют немедленного принятия мер органами исполнительной власти и их должностными лицами в целях пресечения действий, нарушающих правовые предписания. Такими мерами являются, например, административное задержание нарушителя, запрещение эксплуатации неисправных машин и механизмов, приостановление работы магазинов или предприятий общественного питания при нарушении санитарных правил и т.п.

Суть подобных мер, несмотря на их многообразие, состоит в принудительном прекращении противоправных действий (деятельности) граждан, должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, нарушающих установленный порядок.

Значение этих мер в системе правоохранительных средств особенно велико, поскольку в ходе их применения пресекаются наиболее распространенные правонарушения - административные правонарушения, обеспечивается возможность привлечения нарушителей к ответственности. Однако назначение мер административного пресечения не исчерпывается борьбой с административными правонарушениями. Они могут применяться также и для прекращения преступных действий.

Основаниями применения мер административного пресечения являются: во-первых, совершение правонарушения и, во-вторых, совершение объективно противоправных деяний или наступление представляющих опасность противоправных состояний или событий. При таких обстоятельствах применение мер пресечения обусловливается необходимостью быстрого и эффективного прекращения различного рода посягательств на личную безопасность, права и свободы граждан, интересы государственных, общественных организаций.

Многообразные меры административного пресечения можно сгруппировать в несколько видов. В частности, к ним относятся:

а) меры, применяемые непосредственно к личности правонарушителя (требование прекратить неправомерное поведение, непосредственное физическое воздействие, административное задержание, доставление в милицию и др.);

б) меры имущественного характера (изъятие огнестрельного охот ничьего оружия, снос самовольно возведенных строений и др.);

в) меры технического характера (запрещение эксплуатации неисправного транспорта, приостановление работы предприятий ввиду нарушения правил техники безопасности, правил пожарной безопасности, запрещение или ограничение ремонтно-строительных работ на улицах и дорогах, если не соблюдаются требования по обеспечению общественной безопасности, и др.);

г) меры финансового характера (прекращение кредитования, сокращение бюджетного финансирования, отзыв лицензии, дающей право осуществлять финансовые операции, изъятие (взимание) в доход бюджета сумм, полученных предприятиями, учреждениями и организациями в результате нарушения финансовой дисциплины, законодательства о ценах, о реализации нестандартной продукции и др.);

д) меры медико-санитарного характера (отстранение от работы инфекционных больных, запрещение эксплуатации предприятий торговли или общественного питания из-за их антисанитарного состояния и др.);

е) меры, связанные с осуществлением лицензионно-разрешительной системы (приостановление (аннулирование) действия лицензии и др.);

ж) меры специального или исключительного назначения (применение огнестрельного оружия, химических слезоточивых веществ, водометов, резиновых палок, наручников и др.).

Меры административного пресечения тесно связаны с мерами административной ответственности и нередко предшествуют им, обеспечивая возможность ее фактической реализации.

**2.3.**

Административно-восстановительные меры применяются в целях возмещения причиненного правонарушением ущерба либо при отсутствии правонарушения – ввиду государственной необходимости, что свидетельствует о том, что данные меры используются государством не только в негативных правовых ситуациях, но и в позитивных правоотношениях. Этой группой административного принуждения охватываются меры принудительного восстановления прежнего положения вещей, существовавшего до деликтного или иного события. Например, ст. 4.7. КоАП РФ предусмотрено возложение обязанности возместить причиненный административным правонарушением ущерб и моральный вред; снос самовольно возведенных строений и сооружений; административное выселение лиц из самовольно занятых ими жилых помещений и др.

Особенностью данных мер является то, что они могут применяться за любое правонарушение, даже выходящее за пределы административного законодательства, либо при его отсутствии.

**2.4.**

К мерам административного принуждения относятся и меры административной ответственности, которые определены КоАП и под которыми следует понимать меры наказания, назначаемые в соответствии с КоАП за совершение административных правонарушений. Административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания:

1) предупреждение;

2) административный штраф;

3) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;

3) лишение специального права, предоставленного физическому лицу;

5) административный арест;

6) административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;

7) дисквалификация;

8) административное приостановление деятельности;

9) обязательные работы

10) административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

**3.**

Административная ответственность - это вид юридической ответственности, наступающей вследствие совершения лицом административного правонарушения, т.е. нарушения законодательства об административных правонарушениях, посредством которого осуществляется защита личности, охрана прав и свобод граждан, охрана их здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений.

Административная ответственность представляет реакцию государства на совершение предусмотренных законодательством административных правонарушений в различных сферах (поведение в общественных местах, торговля, финансы, природопользование и др.) и выражается в применении соответствующими органами государственной власти и должностными лицами установленных законодательством административных наказаний за совершение административных правонарушений.

Административной ответственности присущи общие признаки юридической ответственности (наступление при наличии правонарушения, регулирование нормами права, государственно-правовое принуждение, наступление неблагоприятных последствий для виновного). Специфическим признаком административной ответственности является то, что она применяется, как правило, органами исполнительной власти в процессе исполнения функциональной деятельности (например, сотрудники инспекций, надзоров), реализуя свои властно-распорядительные функции. При этом эти органы не связаны с виновным служебными отношениями.

**ТЕМА 9: АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ И МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

1. Понятие, признаки и принципы административной ответственности.

2. Субъекты административной ответственности.

3. Основания административной ответственности. Освобождение от административной ответственности.

4. Виды административных наказаний.

5. Правила назначения административных наказаний.

**1.**

Административная ответственность является одним из видов юридической ответственности. По сути административная ответственность - это реакция государства на вред, причиненный административным правонарушением. Административная ответственность несет неблагоприятные последствия для лица, совершившего правонарушение. Такие неблагоприятные последствия могут иметь моральный, имущественный, личный, правовой характер. Административная ответственность - это особый вид юридической ответственности, наступление которой происходит при совершении административного правонарушения субъектом административной ответственности.

Административная ответственность имеет ряд отличительных признаков:

1. Основанием привлечения является совершенное административное правонарушение.

2. К административной ответственности привлекаются как физические так и юридические лица.

3. Основания административной ответственности устанавливаются КоАП и законами субъектов РФ об административных правонарушениях.

4. Полномочиями по привлечению к административной ответственности наделен широкий круг субъектов.

5. Порядок привлечения к административной ответственности регламентирован КоАП.

**2.**

Граждане России, лица без гражданства и иностранцы (не являющиеся дипломатами) относятся к категории общих субъектов административной ответственности, которая наступает в отношении вменяемых лиц с 16-летнего возраста. Это общие основные, входящие в состав любого административного проступка, признаки гражданина как субъекта административной ответственности. Предусмотренные же соответствующими составами административных правонарушений дополнительные особые и специальные признаки этих физических лиц переводят их в категории особых (особенных) и специальных субъектов административной ответственности. Их несколько.

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

Несовершеннолетние от 16 до 18-летнего возраста привлекаются к административной ответственности с некоторыми особенностями в соответствии. С учетом конкретных обстоятельств дела и данные о лице, совершившем административное правонарушение в возрасте от 16 до 18 лет, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав оно может быть освобождено от административной ответственности с применением к нему меры воздействия, предусмотренной федеральным законодательством о защите прав несовершеннолетних. При совершении же ими серьезных, прямо перечисленных в КоАП РФ относительно немногочисленных административных правонарушений (мелкое хулиганство, стрельба из огнестрельного оружия в населенных пунктах, злостное неповиновение законному распоряжению работника милиции и некоторые другие), они подлежат административной ответственности и на общих основаниях, но опять же с определенными изъятиями: во-первых, и по этим составам административных правонарушений дела могут (а по всем остальным - должны) передаваться на рассмотрение комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые могут применять меры воздействия, предусмотренные Положением об этих комиссиях; во-вторых, к ним не применяется административный арест в качестве меры административного наказания.

Военнослужащие и иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов, также относятся к категории особых субъектов административной ответственности. В соответствии со ст. 2.5 КоАП РФ они, как правило, не подлежат административной ответственности, а за совершенные ими административные правонарушения привлекаются к дисциплинарной ответственности как за позорящие проступки в соответствии с дисциплинарными уставами.

Административной ответственности на общих основаниях они подлежат лишь за некоторые прямо указанные в законе административные правонарушения, связанные исключительно с реализацией их гражданской правосубъектности, исчерпывающий перечень которых содержится в ст. 2.5 КоАП РФ). Но и за эти административные правонарушения к военнослужащим и приравненным к ним лицам не может применяться в качестве меры административного наказания административный арест, а к военнослужащим, проходящим военную службу по призыву, также и административный штраф.

Должностные лица также выступают в качестве особенных субъектов административной ответственности. В соответствии с примечанием к ст. 2.4 КоАП РФ под должностным лицом как особым субъектом административной ответственности следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций руководители и другие работники иных организаций, а также лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как должностные лица, если законом не установлено иное.

Административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Особенностями административной ответственности должностных лиц как особых ее субъектов является то, что, во-первых, фактическим основанием административной ответственности должностных лиц является административно-дисциплинарное правонарушение, отличающееся от обычного административного проступка определенной спецификой; во-вторых, в целом и даже в пределах одного и того же административного проступка законодательство устанавливает для должностных лиц более строгие административные взыскания, чем для граждан; в-третьих, к должностным лицам могут применяться специфические административные наказания, в частности, дисквалификация.

Кроме перечисленных разновидностей физических лиц как особенных субъектов административной ответственности, имеются и специальные субъекты административной ответственности - продавцы, водители, капитаны морских и речных судов и другие, которые по своему статусу, с одной стороны, не являются должностными лицами, а с другой - не относятся законодательством и к обычным гражданам. К ним могут применяться специальные административные наказания (санкции), не применяемые к другим гражданам и должностным лицам, например, лишение специального права (ст. 3.8 КоАП РФ), административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранцев и апотридов (ст. 3.10 КоАП РФ).

Административная ответственность собственников (владельцев) транспортных средств

К административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения в случае их фиксации работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств.

Организации как субъекты административной ответственности тоже нужно рассматривать в ряду особых субъектов. Выступая субъектами административной ответственности организации в установленном законом порядке и случаях отвечают за противоправную деятельность своих членов и здесь понятие субъекта ответственности расходится с понятием субъекта административного правонарушения.

Административная ответственность юридических лиц предусмотрена ст. 2.10 КоАП РФ, согласно которой юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями особенной части КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

**3.**

Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъектов РФ об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Правонарушение имеет свои признаки:

1. Общественная вредность. Состоит в том, что данное деяние является вредным для общества. Административное правонарушение может причинить реальный или ожидаемый физический, материальный ущерб или моральный вред.

2. Административная противоправность. Заключается в том, что это деяние нарушает правовую норму, охраняемую мерами административной ответственности.

3. Виновность. Данное деяние является результатом свободного волеизъявления правонарушителя, его виновным поведением.

4. Административная наказуемость. За совершение правонарушения устанавливаются и применяются административные наказания.

Под составом административного правонарушения понимается совокупность наиболее общих признаков отдельных правонарушений, необходимых и достаточных для привлечения правонарушителя к административной ответственности.

К составу административного правонарушения относится: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объектом правонарушения являются общественные отношения, за посягательство на которые установлена административная ответственность. Объекты правонарушения можно разделить на общий объект, родовой и непосредственный. В качестве общего объекта выступает вся совокупность общественных отношений, за нарушения которых наступает административная ответственность. Родовым объектом являются общественные отношения, объединенные КоАП в главы. Непосредственным объектом являются общественные отношения, нарушаемые при совершении конкретного административного правонарушения. Непосредственные объекты конкретизируются применительно к конкретным статьям КоАП.

Объективная сторона правонарушения характеризует его как противоправный акт поведения правонарушителя, выражающийся в действии либо бездействии.

Субъектами правонарушения являются физические и юридические лица.

Субъективная сторона административного правонарушения включает вину правонарушителя, мотивы и цель правонарушения.

КоАП предусмотрено три основания, при наличии которых лицо, совершившее административные правонарушения, освобождается от административной ответственности. К таким основаниям относятся: крайняя необходимость (ст. 2.7), невменяемость (ст. 2.8), малозначительность административного правонарушения (ст. 2.9).

Так, не является административным правонарушением причинение лицом вреда охраняемым законом интересам в состоянии крайней необходимости, т.е. для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или других лиц, а также охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и если причиненный вред является менее значительным, чем предотвращенный вред.

**4.**

За совершение административных правонарушений могут устанавливаться и применяться следующие административные наказания (ст. 3.2 КоАП):

1. Предупреждение.

2. Административный штраф.

3. Конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения.

4. Лишение специального права, предоставленного физическому лицу.

5. Административный арест.

6. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства.

7. Дисквалификация.

8. Административное приостановление деятельности.

9. обязательные работы.

10. Административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

**5.**

Важнейшими принципами назначения административного наказания являются принципы законности и индивидуализации.

Принцип законности назначения административного наказания состоит в том, что за совершение административного правонарушения административное наказание назначается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за данное административное правонарушение в соответствии с КоАП. Кроме того, никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение. Вместе с тем назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено.

Принцип индивидуализации назначения административного наказания выражается в том, что при его назначении физическим и юридическим лицам орган государственной власти или должностное лицо должны учитывать ряд факторов, предусмотренных КоАП. Так, при назначении административного наказания физическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

При назначении административного наказания юридическому лицу учитываются характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

Лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию в течение одного года со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. Если виновное лицо подвергнуто основному и дополнительному наказанию, то срок погашения исчисляется со дня окончания исполнения того наказания, которое по времени было исполнено последним.

Срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, является также сроком погашения данного наказания. Он выполняет определенную воспитательную и профилактическую роль в предупреждении совершения новых административных правонарушений. Признание лица подвергнутым административному наказанию влечет для него правовые последствия. Наличие административного наказания, по которому не истек срок, в определенных случаях может рассматриваться как обстоятельство, отягчающее административную ответственность.

Течение срока давности начинается со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания: в случае наложения административного наказания в виде предупреждения начало погашения годичного давностного срока совпадает с днем назначения наказания; срок окончания исполнения административного наказания при назначении штрафа, административного ареста, лишения специального права, дисквалификации совпадает соответственно с выплатой штрафа, со сроком окончания фактического отбывания административного ареста или с истечением срока, на который гражданин был лишен специального права, а также с истечением срока дисквалификации должностного лица; давностный срок принудительного административного выдворения исчисляется с момента фактического выдворения.

**ТЕМА 10: АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО**

1. Административный процесс как разновидность юридического процесса.

2. Понятие и виды административного процесса.

3. Система принципов и стадии административного процесса.

4. Административно-процессуальное право.

**1.**

Юридический процесс - это правовая деятельность по обеспечению реализации прав граждан, интересов общества и государства, осуществляемая уполномоченными органами (должностными лицами) при разрешении дел, имеющих юридическое значение.

Юридический процесс как разновидность социального процесса имеет свои особенности. Невозможно отрицать властного характера и детальной правовой регламентации процесса. Решение юридического дела и реализация юридических прав и обязанностей - не цель юридического процесса, а результат, который должен быть оформлен в соответствии с требованиями права. Утверждение об осуществлении процесса в публичных интересах говорит о целях юридического процесса. Обеспечение реализации прав и интересов личности, общества и государства является важнейшим публичным интересом.

Определение юридического процесса позволяет сформулировать понятия различных его видов, в том числе и административного. Важно помнить, что слепое сопоставление различных видов юридических процессов, конечно, недопустимо. Каждый из них имеет свои особенности, обусловленные сферой их действия. И.Ш. Килясханов отмечает: "Отраслеобразующим признаком следует признать только характер самой власти. Любой из субъектов государственной власти в случаях, когда им реализуются функции исполнительной власти, должен признаваться субъектом административно-правовых отношений, совокупность которых и должна охватываться предметом административного права". В связи с этим широта административно-правовых отношений, обусловленная разнообразной деятельностью в многочисленных отраслях общественной жизни, определяет сложность системы административного процесса.

**2.**

До настоящего времени нет единого понятия административного процесса. Как правило, учеными обсуждаются "широкий" и "узкий" подходы к пониманию данной разновидности правового процесса. Однако анализ литературы позволяет выделить и иные взгляды на административный процесс.

1. Административный процесс - это правовая деятельность исполнительно-распорядительных органов, урегулированная процессуальными нормами ("широкий", или "управленческий", подход). Так, С.С. Студеникин отмечал: "...исполнительно-распорядительная деятельность осуществляется на основе определенных процессуальных правил, совокупность которых и составляет административный процесс". Обозначенную позицию поддерживали А.Е. Лунев, Ц.А. Ямпольская, В.И. Попова, В.Д. Сорокин и др.

2. Административный процесс - это деятельность уполномоченных органов по разрешению правовых споров и применению мер принуждения в сфере исполнительно-распорядительной деятельности ("узкий", или "юрисдикционный", подход). Теоретически обосновала данную позицию Н.Г. Салищева, которая длительное время последовательно отстаивала ее. Сторонниками такого понимания административного процесса являлись А.А. Мельников, М.И. Пискотин, В.С. Тавдевосян, Л.М. Шором и др.

3. Административный процесс - деятельность уполномоченных органов по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях. Так, например, полагал С.И. Котюргин.

4. Административный процесс - это единое правовое явление, включающее в себя две составляющие. Первая заключается в деятельности положительного характера, имеющей целью применение норм административного права и регулирование осуществления исполнительно-распорядительной деятельности по изданию административных актов, установлению организационной структуры органов, их организации и ликвидации и т.д. Вторая составляющая носит юрисдикционный характер, в ее рамках осуществляется применение мер административного принуждения и разрешение административно-правовых споров. Не противопоставление, а объединение "широкого" и "узкого" понимания административного процесса предложил Ю.М. Козлов.

5. Д.Н. Бахрах и И.В. Панова полагают, что административный процесс, будучи единым явлением, объединяет три процесса: 1) административно-нормотворческий - нормотворческая деятельность по созданию (изменению, приостановлению, отмене) подзаконных нормативных актов; 2) административно-правонаделительный - процессуальная деятельность, регламентирующая правоприменительную неюрисдикционную деятельность широкого круга исполнительных органов публичной власти; 3) административно-юрисдикционный - процессуальная деятельность, регламентирующая правоприменительную деятельность принудительного характера по разрешению споров, реализации санкций и защите охранительного правоотношения с применением мер государственного принуждения (административного, дисциплинарного), осуществляемая в административно-процессуальной форме.

6. Специалисты в области права конца XIX - начала ХХ в и некоторые современные ученые и практики полагают, что административный процесс - это деятельность судебных органов по разрешению правовых споров между физическими и юридическими лицами, с одной стороны, и органами исполнительной власти - с другой (административная юстиция).

7. Н.Ю. Хаманева, И.М. Лазарев и другие утверждают, что административный процесс - это единое правовое явление, объединяющее в себе три составляющие. Во-первых, деятельность органов исполнительной власти по реализации их полномочий. Во-вторых, деятельность по применению мер административного принуждения внесудебными и судебными органами. В-третьих, деятельность в сфере административной юстиции.

В российском праве были и периоды отрицания административного процесса. Так, после октября 1917 г. развитие административного процесса и его исследований, как и всего административного права, не отличалось интенсивностью. А в начале 30-х гг. ХХ в. под предлогом отрицания права разработка административно-правовых проблем вообще была прекращена до 1938 г. Не все теоретики права выделяли административный процесс и в 60-е гг. ХХ в. Однако позднее они изменили свое мнение. В настоящее время такие суждения не встречаются, а существование административно-процессуального законодательства предопределено Конституцией Российской Федерации (п. "к" ч. 1 ст. 72).

Т.о. административный процесс - урегулированный нормами административного права порядок правоприменительной деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц по реализации полномочии соответствующих органов.

Общие черты административного процесса:

1. Это особый вид процессуальной деятельности органов публичной власти и судов.

2. Это совокупность последовательно совершаемых юридических действий по реализации норм материального права, защищаемых методами административного права.

3. Это юридически властная деятельность, регулируемая административно - процессуальными правовыми актами.

4. Это правоприменительный процесс, состоящий из обособленных производств, причем каждая стадия производства включает юридические действия, направленные на достижение определенных юридических результатов.

Исходя из определения, которое дано Хаманевой, можно выделить 3 вида административного процесса: административные процедуры, административная юрисдикция, административная юстиция.

Административные процедуры - установленные в нормативном порядке действия органов исполнительной власти и уполномоченных государственных учреждений, направленные на разрешение индивидуальных дел по реализации прав и законных интересов граждан и организаций.

Административная юрисдикция – урегулированная административно- процессуальными нормами деятельность органов исполнительной власти по рассмотрению в административном порядке жалоб физических и юридических лиц на неправомерные действия нижестоящих органов и должностных лиц, а также применение мер административного принуждения при нарушении указанными лицами законов.

Административная юстиция - система органов правосудия, предназначенных для разрешения публично-правовых споров граждан и их объединений с органами государственной власти и органами мсу и надлежащее процессуальное регулирование порядка осуществления правосудия по административным делам.

Д.Н. Бахрах выделяет следующие виды административного процесса:

1. Административно-правотворческий – деятельность по принятию нормативных административных актов в порядке, установленном административно-процессуальными нормами.

2. Административно-правонаделительный – деятельность субъектов исполнительной власти по принятию и исполнению оперативно-распорядительных, правонаделительных и иных правоприменительных актов, направленная на организацию исполнения законов и иных правовых актов, осуществляемая в порядке, установленном административно-процессуальными нормами.

3. Административно-юрисдикционный процесс – деятельность субъектов исполнительной власти по разрешению споров между различными субъектами, а также по применению мер административного и дисциплинарного принуждения, осуществляемая в административно-процессуальной форме.

**3.**

Общими стадиями административного процесса являются: а) анализ ситуации; б) рассмотрение дела и принятие решения; в) исполнение принятого решения. В зависимости от содержания выделяются три части административного процесса.

1.Процесс административного правотворчества.

2. Правонаделителъный или оперативно-распорядительный процесс, включающий:

а) поощрительное производство;

б) распределительное производство;

в) разрешительное производство;

г) производство по комплектованию личного состава и др.

3. Административно-юрисдикционный процесс, включающий:

а) производство по жалобам и заявлениям граждан;

б) производство по делам об административных правонарушениях;

в) производство по применению мер административного пресечения;

г) дисциплинарное производство.

Административному процессу присущ ряд принципов.

Принцип законности означает, что реализация материальных норм административного права должна осуществляться в точном соответствии с установленным законом порядком.

Принцип объективной истины означает, что принятое решение должно основываться на объективном и всестороннем исследовании всех обстоятельств дела.

Принцип равенства граждан перед законом и органом, разрешающим дело, означает, что участ­ники административного процесса не могут быть ограничены в правомочиях в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, мес­та жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и других обстоятельств.

Принцип гласности означает, что процесс осуществляется на основе публичности и доступнос­ти гражданам. Исключение составляет информация, содержащая сведения, отнесенные к государственной тайне, а также сведения об интимной стороне жизни участников процесса,

Принцип национального языка означает, что процесс ведется на русском языке, государственном языке республики в составе РФ или языке, на котором говорит большинство населения, проживающего на данной территории.

Принцип оперативности означает, что процесс ведется в максимально короткие сроки.

Принцип экономичности означает, что проведение административного процесса должно требо­вать минимума материальных затрат.

Принцип ответственности за ненадлежащее ведение процесса означает, что должностные лица, виновные в нарушении процессуальных норм, принятии неправильных решений, несут установленную законом юридическую ответственность.

**4.**

Некоторые авторы утверждают, что административно-процессуальное право это самостоятельная отрасль права. Есть также мнение, что это подотрасль административного права.

В.Д. Сорокин считает, что административно-процессуальное право обладает всеми необходимыми признаками отрасли российского права:

1. Имеет свой предмет правового регулирования.

2. Имеет соответствующую степень своей внутренней организации.

3. Обладает способностью взаимодействовать не только с отдельными группами норм других отраслей, а с отраслями в целом.

Д.Н. Бахрах считает, что административно-процессуальное право – это всего лишь большая группа норм, регулирующих отдельные процедуры властной деятельности и находящихся в системе административного права. Это пока неупорядоченная, несистематизированная группа норм. Поэтому говорить о ней как о подотрасли, как системе сложившихся институтов в рамках административной отрасли права преждевременно.

**ТЕМА 11: ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

1. Понятие, задачи, принципы и виды производства.

2. Стадии производства

3. Участники производства.

4. Субъекты, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях.

**1.**

Производство по делам об адм правонарушениях заключается в комплексе действий специально уполномоченных органов (должностных лиц), направленных на выяснение фактических обстоятельств совершенного адм правонарушения, установление личности правонарушителя и применение к нему мер административной ответственности.

Задачами производства являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Выделяют общие и специальные принципы пр-ва по делам об … к общим относятся: законность, оперативность, демократизм, эффективность.

К специальным относятся:

1. Принцип презумпции невиновности.

2. Принцип объективной истины.

3. Принцип гласности.

4. Принцип достаточности процессуального обеспечения. Он предполагает полное, детальное, рациональное процессуальное регулирование соответствующей деятельности.

Виды производств:

В зависимости от объема и сложности процессуальной деятельности различают:

1. Упрощенное производство (когда штраф налагается на месте нарушения).

2. Ускоренное (когда дело возбуждает и рассматривает одно должностное лицо).

3. Обычное.

4. Особое (усложненное). Когда производится административное расследование, либо при рассмотрении дел арбитражными судами.

**2.**

Весь процесс производства по делам имеет несколько процедурных стадий. Под стадией производства по делам об административной ответственности понимается комплекс следующих в строгой последовательности друг за другом взаимосвязанных административно-исполнительских действий, необходимых и достаточных для принятия по делу определенного юридически значимого акта (решения).

Вся процедура производства по делам об административной ответственности включает в себя четыре стадии, которым в КоАП РФ специально посвящены отдельные главы: возбуждение дела об административном правонарушении (гл. 28); рассмотрение дела об административном правонарушении (гл. 29); пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях (гл. 30); исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях (разд. 5, гл. 31, 32).

На каждой стадии существуют этапы.

Стадия возбуждения включает этапы:

- возбуждение дела

- установление факт обстоятельств (в том числе путем адм расследования)

- процессуальное оформление результатов расследования

- направление материалов для рассмотрения по полведомственности

Стадия рассмотрения включает:

- подготовка дела к рассмотрению

- анализ собранных материалов, обстоятельств дела

- принятие постановления

Пересмотр постановления:

- обжалование, опротестование постановления

- проверка законности постановления

- вынесение решения

- доведение решения до сведения

Исполнение постановления:

- приведение постановления в исполнение

- фактическое исполнение

- окончание исполнения дела.

**3.**

1. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

2. Потерпевший.

3. Законные представители физического лица.

4. Законные представители юридического лица

5. Защитник и представитель.

6. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей

7. Свидетель.

8. Понятой.

9. Специалист.

10. Эксперт.

11. Переводчик.

12. Прокурор.

**4.**

Дела об административных правонарушениях рассматриваются:

1) судьями (мировыми судьями);

2) комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав;

3) Органы внутренних дел (полиция);

4) органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы;

5) Налоговые органы и т.д. по главе 23 КоАП

**ТЕМА 12: КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

1. Понятие законности в государственном управлении и способы ее обеспечения

2. Понятие контроля и надзора.

3. Виды контроля.

4. Прокурорский надзор.

5. Административный надзор.

**1.**

Одним из важнейших принципов государственного управления является законность. Законность в государственном управлении можно определить как точное и единообразное понимание и исполнение Конституции Российской Федерации и законов всеми органами исполнительной власти и должностными лицами, а также лицами, к которым обращены требования субъектов управления. Законность выражается в обязанности каждого субъекта управления действовать строго в пределах своей компетенции, а также в соответствии законодательству любых актов управления.

С принципом законности тесно связан принцип дисциплины. Вместе с тем дисциплина и законность различаются. Сущность дисциплины как принципа государственного управления состоит в исполнении должностными лицами органов исполнительной власти возложенных на них обязанностей, а также в исполнении актов управления и законных требований должностных лиц теми, к кому они адресованы.

Принцип законности закреплен в ст. 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

К принципам законности относятся следующие: верховенство закона, реальность законности, единство законности, недопустимость противопоставления законности и целесообразности.

Верховенство закона выражается в том, что закон играет главенствующую роль. Государственное управление осуществляется на основе и во исполнение закона. Все подзаконные акты субъектов государственного управления должны соответствовать закону. В случае несоответствия акта управления закону применяется закон, а акт управления должен быть приведен в соответствие с законом либо отменен.

Принцип реальности законности означает достижение фактического исполнения норм законов в управленческой деятельности.

Принцип единства законности означает единое понимание и применение закона на всей территории, на которую он распространяет свое действие (например, федерального закона - на всей территории Российской Федерации).

Принцип недопустимости противопоставления законности и целесообразности состоит в том, что в рамках закона должны выбираться наиболее целесообразные и оптимальные решения в сфере управления. Однако закон в процессе управления нельзя корректировать в угоду целесообразности. Изменить закон можно только путем законотворческой процедуры.

В теории административного права выделяются следующие способы обеспечения законности: государственный контроль, надзор и обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц.

**2.**

Рассмотрение понятий контроля и надзора, их соотношения и, прежде всего, определения их места в структуре и системе исполнительной власти, чрезвычайно важно с точки зрения уяснения их сущности. Это объясняется тем, что в различных случаях данные понятия пересекаются и смешиваются.

Обращение к словарям свидетельствует о смысловом совпадении терминов «контроль» и «надзор».

Понятия «контроль» и «надзор» широко используются как в теории, так и в законодательной деятельности. Тем не менее, они до сих пор не стали терминами, полностью отражающими сущность этих понятий.

Несмотря на то, что понятия контроля и надзора достаточно пристально рассматриваются в юридической литературе, в специальных работах они не всегда понимаются одинаково и многие авторы не всегда проводят различия между ними.

Одни авторы употребляют понятия «контроль» и «надзор» в общем, не сопровождая их дополнительными определениями или характеристиками. В связи с этим, можно понять лишь из контекста о какой разновидности деятельности идет речь, или какой вид контроля и надзора подразумевается.

Другие – используют понятия «государственного контроля и надзора» или «административного контроля и надзора», что свидетельствует о наличии властных полномочий у субъекта контрольной или надзорной деятельности.

В качестве основных отличий контроля и надзора многие авторы выделяют такой признак как ограничение пределов ведения органов надзора, как по объему и содержанию исследования, так и по характеру поднадзорных объектов.

Общепринятым подходам к разграничению данных понятий является рассмотрение содержания этих видов деятельности. Так, надзор ограничивается наблюдением и проверкой законности, в то время как контроль помимо законности исследует вопросы целесообразности.

Надзорные органы не вправе вмешиваться в деятельность поднадзорного объекта, в то время как контрольные органы вправе по отдельным вопросам давать обязательные указания и применять иные меры воздействия.

Несмотря на то, что многие авторы придерживаются данной точки зрения, они одновременно полагают, что надзорные органы наделяются полномочиями по применению мер воздействия и наложению санкций. Представляется, что указанные позиции противоречат друг другу, так как применение мер воздействия и наложение санкций является в определенной степени если не прямым, то косвенным вмешательством в деятельность поднадзорного объекта.

Право вмешательства в деятельность подконтрольного или поднадзорного объекта частично зависит от отношений с субъектами контроля и надзора. Так, отдельные авторы полагают, что надзорные органы выполняют свои функции всегда в отношении неподчиненных им объектов. В связи с этим логично заключить, что органы контроля осуществляют свои функции в отношении подчиненных им объектов, и, следовательно, должны обладать правом вмешательства в подконтрольную деятельность и соответствующими полномочиями по воздействию на подконтрольный объект и наложению санкций.

Надзор подразделяется на два вида: прокурорский и административный.

**3.**

В государственном управлении выделяют следующие виды контроля:

- президентский контроль

- контроль, осуществляемый органами законодательной власти

- контроль, осуществляемый органами исполнительной власти

- судебный контроль

- общественный контроль.

**4.**

Прокурорский надзор осуществляется в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина. При этом прокуратурой осуществляются следующие виды надзора:

- надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, службами и агентствами, их должностными лицами.

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- надзор за исполнением законов судебными приставами.

Предметом надзора за исполнением законов в государственном управлении является соблюдение Конституции РФ и исполнение законов федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов, их должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими актов.

Предметом надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является соблюдение прав и свобод федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов, их должностными лицами.

При осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют иные государственные контрольные и надзорные органы, контролирующие соблюдение установленных определенных правил, прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. Проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурором.

В целях предупреждения правонарушений при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель могут объявлять в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона. В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности (в том числе административной) в установленном законом порядке.

Протест прокурора приносится прокурором или его заместителем на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме. До его рассмотрения протест может быть отозван принесшим его лицом.

Представление прокурора об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих, и о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

**5.**

Административный надзор – особый вид государственной деятельности специально уполномоченных органов исполнительной власти и их должностных лиц, направленный на строгое и точное исполнение органами исполнительной власти, коммерческими и некоммерческими организациями, а также гражданами общеобязательных правил, имеющих важное значение для общества и государства.

Признаки административного надзора:

- отсутствие организационной подчиненности субъектов надзора и поднадзорных объектов.

- оценка деятельности поднадзорных объектов только с точки зрения законности и по узкому кругу вопросов.

- невозможность вмешательства в оперативно - хозяйственную деятельность объекта надзора.

- возможность применения мер административного принуждения при обнаружении нарушений или возникновении угрозы безопасности различным объектам.

- строгое ограничение данных принуждения правовыми рамками.

Административный надзор реализуется в различных в различных организационных и правовых формах:

1. В отношении неопределенного круга физических и юр лиц независимо от ведомственной подчиненности.

2. В отношении определенного круга лиц по конкретным вопросам.

3. В отношении граждан, освобожденных из мест лишения свободы.

Правовые формы осуществления административного надзора отличаются большой спецификой. В частности, он связан с оформлением и выдачей гражданам и юридическим лицам различных разрешений, лицензий, необходимых документов (например, пропуска в пограничную зону), позволяющих им реализовать свои субъективные права в той или иной сфере государственного управления.

Административный надзор, как правило, связан с применением административного принуждения, причем надзорные органы используют административно-предупредительные меры (например, карантин), меры административного пресечения (например, запрещение эксплуатации неисправного автомототранспорта), меры административно-процессуального обеспечения (например, изъятие вещей, товаров и документов), административные наказания. Следовательно, органы административного надзора одновременно являются и органами административной юрисдикции.

**ТЕМА 13: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЭКОНОМИКИ**

1. Понятие организации государственного управления.

2. Общая характеристика экономики как объекта государственного регулирования и управления.

3. Понятие и система государственного регулирования и управления в области экономики.

**1.**

Организация государственного управления, исходя из функций органов исполнительной власти, предусматривает следующие основные управленческие сферы:

а) управление в экономической сфере, охватывающее отрасли и сферы деятельности экономического профиля (промышленность, энергетика, сельское хозяйство, строительство, коммуникации, охрана и использование природных ресурсов, охрана окружающей среды, торговля, финансы и кредит, внешнеэкономическая деятельность, таможенное дело);

б) управление в социально-культурной сфере, охватывающее отрасли социального развития, социальной политики, образования, науки, здравоохранения, культуры, социальной защиты;

в) управление в административно-политической сфере, охватывающее оборону, безопасность, область внутренних дел, юстиции, иностранных дел.

**2.**

Экономическая деятельность - это любая деятельность физических и юридических лиц с целью получения хозяйственно-экономической выгоды от ее осуществления. Все составляющие систему экономики организации являются субъектами осуществления различных видов экономической деятельности, которая выступает родовым отличительным признаком и объективным основанием отнесения их к соответствующему сектору области экономики.

В структурном плане в современной российской рыночной экономике существуют три тесно взаимосвязанных, порождающих и продолжающих друг друга сектора: 1) товарный производственный рынок (его нередко именуют сектором реальной экономики), 2) финансовый рынок и 3) рынок ценных бумаг. Каждый из секторов экономики включает в себя немалое количество различного рода субъектов предпринимательской деятельности - физических и юридических лиц, специализирующихся в своей работе по соответствующим отраслям и сферам экономической деятельности. При этом правовой статус субъектов разных секторов рынка существенно различен и регулируется специальными и специфичными для каждого сектора рыночной экономики законами и иными нормативно-правовыми актами.

Сектор товарного рынка представлен предпринимателями, предприятиями и их объединениями различной производственно-хозяйственной отраслевой специализации. Деятельность его субъектов специализируется по отраслям производственно-хозяйственной экономической деятельности (промышленная, строительная, сельскохозяйственная, хозяйственно-обслуживающая деятельность).

Важнейшей и наиболее распространенной формой экономической деятельности является производственно-хозяйственная деятельность предприятий различных форм собственности и предпринимательская деятельность (предпринимательство) физических лиц, представляющая собой инициативную самостоятельную деятельность граждан и их объединений (например, производственных кооперативов), направленную на получение прибыли. Предприятием является самостоятельный хозяйствующий субъект, созданный для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли.

Поскольку хозяйственно-экономические операции осуществляются не только в процессе производства и по его результатам, но и на стадиях образования и распределения доходов, постольку, кроме производственно-хозяйственной деятельности предприятий и объединений, к экономической деятельности относятся и многие другие ее разновидности, например, маркетинговая, инновационная (внедренческая) и некоторые другие.

Маркетинговая деятельность связана с изучением состояния и перспектив развития рынка товаров и услуг той или иной отрасли или сферы производственно-хозяйственной и иной предпринимательской деятельности. Содержанием маркетинговой деятельности является сбор и анализ информации о рынке товаров и услуг соответствующей отрасли или сферы экономической деятельности, анализ данных и выдача рекомендаций о рынке потребителей и покупателей (потенциальном и платежеспособном спросе на эти товары и услуги), проведение рекламных компаний и т.д. Эта экономическая деятельность осуществляется специальными маркетинговыми службами производственных предприятий и объединений или специализированными маркетинговыми фирмами.

Инновационной (внедренческой) считается деятельность по созданию и использованию интеллектуального продукта, доведению новых оригинальных идей до реализации их в виде готового рыночного товара. Сферами инновационной (внедренческой) деятельности являются: 1) организация экспертиз; 2) внедрение и тиражирование изобретений "ноу-хау"; 3) создание и передача новых образцов техники, технологий и научно-технической документации; 4) патентно-лицензионная деятельность и многие другие направления научно-технических и посреднических работ. Наряду с этим рынком в области экономики существует также финансовый рынок.

Сектор финансового рынка охватывает экономическую предпринимательскую деятельность кредитных организаций, связанную с кредитованием и предоставлением иных видов услуг финансового характера с целью извлечения прибыли как основной цели своей деятельности. Это может быть банковская, инвестиционная, страховая, аудиторская, оценочная деятельность и некоторые другие виды деятельности банковских и небанковских кредитных организаций.

Рынок ценных бумаг (акции, облигации и другие именные эмиссионные ценные бумаги) опосредует процесс их рыночного обращения и включает в себя многие виды предпринимательской профессиональной деятельности различных коммерческих организаций и отдельных предпринимателей, преследующих извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности на рынке ценных бумаг.

В отличие от товарного рынка, специфической особенностью рынка ценных бумаг является то, что обращающиеся на нем ценности представляют собой некоторую совокупность прав и возможных экономических притязаний к тем или иным субъектам экономической деятельности. При всей своей важности и возрастающем значении в нынешних условиях становления и развития рыночной экономики экономическая предпринимательская деятельность всех типов посредников на финансовом рынке и рынке ценных бумаг носит вторичный и производный от производственно-хозяйственной деятельности предприятий и их объединений характер.

Различные типы коммерческих организаций в структуре секторов финансового рынка и рынка ценных бумаг специализируются по рыночным функциональным сферам экономической деятельности: в банковской; страховой; аудиторской; инвестиционной деятельности на финансовом рынке; в брокерских, дилерских и других видах профессиональной предпринимательской экономической деятельности на рынке ценных бумаг.

Объектом государственного регулирования и управления в области экономики выступают различные составляющие ее структурные элементы: 1) отдельные отрасли народного хозяйства и комплексы взаимосвязанных отраслей (в систему области экономики входят промышленный, строительный, агропромышленный комплексы и комплекс хозяйственно-обслуживающих отраслей); 2) функционально специализированные сферы межотраслевой экономической деятельности субъектов финансового рынка и рынка ценных бумаг; 3) вся область экономики в целом как единый народно-хозяйственный комплекс.

**3.**

Государственное регулирование в области экономики представляет собой государственное управление в широком социально-политическом смысле как любое государственно-властное воздействие, направленное на упорядочение всей системы общественных экономических отношений жизнедеятельности общества.

Государственное правовое регулирование различных секторов рыночной экономики, многочисленных отраслей и сфер экономической деятельности, осуществляемое в федеральных и субъектов Федерации законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ и актах высших органов государственной власти субъектов РФ, нередко бывает комплексным, объединяющим нормы различных отраслей права (гражданского, административного, финансового и других). На основе этой общности конкретного объекта государственного экономико-правового регулирования формируются и выделяются целые отрасли законодательства (не путать с системными отраслями права, имеющими свой собственный предмет и метод правового регулирования!): предпринимательское право, корпоративное право, кооперативное право, таможенное право, банковское право, экологическое право и другие.

Важнейшей по своему объему и значимости составной частью всей системы государственного регулирования является административно-правовое регулирование, предметом которого является организация любых разновидностей экономической предпринимательской деятельности.

Административно-правовое регулирование в области экономики представляет собой государственное управление в более узком, организационно-правовом смысле как деятельность органов управления и их должностных лиц по реализации в области экономики функций и полномочий государственной исполнительной власти, целью и сутью которой является организация исполнения законов и других общих норм и предписаний полномочных государственных органов.

В зависимости от конкретных объектов и используемых экономических инструментов и организационно-правовых средств межотраслевого административно-правового регулирования в области экономики можно выделить несколько сложившихся к настоящему времени основных направлений надотраслевого экономико-правового регулирования.

**ТЕМА 14: ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ**

Оборона является одной из важнейших функций государства. В соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации оборона находится в ведении Российской Федерации. Согласно Федеральному закону "Об обороне" под обороной понимается система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории.

Отношения в области обороны регулируются Федеральным конституционным законом "О военном положении", Федеральными законами "Об обороне"; "О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации"; "О воинской обязанности и военной службе"; "О статусе военнослужащих", "О гражданской обороне"; "О государственном оборонном заказе" и рядом других.

Оборона Российской Федерации осуществляется в соответствии с международным правом. Международно-правовой основой, закрепляющей право государств на оборону, является ст. 51 Устава ООН, провозглашающая право государств на индивидуальную или коллективную самооборону от агрессии. Определение агрессии дается в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1974 г. N 3314. Согласно этому определению под агрессией понимается применение вооруженной силы государством против суверенитета, территориальной неприкосновенности и политической независимости другого государства, или каким-либо другим образом, несовместимым с Уставом ООН. Никакие соображения любого политического, экономического, военного или иного характера не могут служить оправданием агрессии.

В целях обороны созданы Вооруженные Силы Российской Федерации, которые являются государственной военной организацией, составляющей основу обороны Российской Федерации, и основным элементом военной организации государства.

Однако военную организацию государства нельзя сводить лишь к Вооруженным Силам, а необходимо рассматривать в более широком контексте, с точки зрения включения в ее состав всех других войск, воинских формирований и органов, которые созданы в соответствии с законодательством Российской Федерации, в них предусмотрена военная служба, и они также обеспечивают оборону и безопасность Российской Федерации военными методами. В военную организацию государства входит часть промышленного и научного комплексов страны, предназначенная для обеспечения задач обороны и безопасности.

Организация обороны в Российской Федерации включает в себя проведение ряда мер, определенных Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом "Об обороне" и другими нормативными правовыми актами, направленными на подготовку к вооруженной защите и собственно вооруженную защиту Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории. Финансирование расходов на оборону осуществляется из средств федерального бюджета путем ассигнования средств Министерству обороны Российской Федерации, другим федеральным органам исполнительной власти, обеспечивающим реализацию мероприятий в области обороны. Исходя из понятия обороны, эти меры можно разделить на следующие основные группы: политические; военные; экономические; мобилизационные; правовые; социальные.

Так, в частности, политические меры, связанные с организацией обороны, включают: объявление состояния войны; введение военного положения; прогнозирование и оценку военной опасности и военной угрозы; разработку основных направлений военной политики и положений военной доктрины Российской Федерации и ряд других.

Военные меры, связанные с организацией обороны, предусматривают строительство, подготовку и поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, планирование их применения, а также их применение в целях обороны Российской Федерации; производство и совершенствование систем управления Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами, вооружения и военной техники, создание их запасов, планирование использования в интересах обороны радиочастотного спектра.

Мобилизационные меры, связанные с организацией обороны, включают в себя планирование перевода органов государственной власти, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени; мобилизационную подготовку органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны, и др.

Экономические меры, связанные с организацией обороны, предусматривают развитие науки и техники в интересах обороны; финансирование расходов на оборону, а также контроль за расходованием средств, выделенных на оборону, и деятельность Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

Правовые меры в данной области связаны с разработкой и принятием законодательных и иных нормативных правовых актов в данной области.

Конституцией, Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации" и Федеральным законом "Об обороне" наделен Президент Российской Федерации.

Ему принадлежат основные полномочия в реализации мер политического характера в сфере организации обороны. К этим полномочиям, в частности, относятся: определение основных направлений военной политики Российской Федерации; утверждение военной доктрины Российской Федерации; введение в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военного положения.

Президенту Российской Федерации, который является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, принадлежат и важнейшие полномочия по реализации военных мер, связанных с организацией обороны страны. Так, Президент Российской Федерации осуществляет руководство Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами; в случаях агрессии или непосредственной угрозы агрессии, возникновения вооруженных конфликтов, направленных против Российской Федерации, отдает приказ Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации о ведении военных действий.

Президент Российской Федерации утверждает концепции и планы строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, присваивает воинские звания высших офицеров, назначает военнослужащих на воинские должности, для которых штатом предусмотрены воинские звания высших офицеров, освобождает их от воинских должностей и увольняет их с военной службы; утверждает структуру, состав Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований до объединения включительно и органов, штатную численность военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также имеет иные полномочия в области обороны.

Федеральными органами, осуществляющими управление в области обороны, являются: министерство обороны, подведомственные ему: федеральные службы по военно-техническому сотрудничеству, по оборонному заказу, по техническому и экспортному контролю; федеральные агентства по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств; специального строительства.

Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции в этой области, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере управления и распоряжения имуществом Вооруженных Сил Российской Федерации и подведомственных Министерству обороны Российской Федерации организаций.

Руководство деятельностью Министерства обороны Российской Федерации осуществляет Президент Российской Федерации.

Основными задачами Минобороны России являются:

1) выработка и проведение государственной политики в области обороны;

2) нормативно-правовое регулирование в области обороны;

3) нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил и подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

4) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обороны, координация деятельности войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, а также координация строительства войск и воинских формирований;

5) координация и контроль деятельности подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

6) организация применения Вооруженных Сил в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации;

7) поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил;

8) осуществление мероприятий по строительству Вооруженных Сил;

9) обеспечение социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

10) выработка и реализация государственной политики в области международного военного сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями.

**ТЕМА 15: УПРАВЛЕНИЕ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ**

Здравоохранение является одной из важнейших государственных задач, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья.

Правовой основой управления в области здравоохранения являются Конституция Российской Федерации, ФЗ 2011 года «Об основах охраны здоровья граждан РФ», ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации", ФЗ от 12 апреля 2010 г. "Об обращении лекарственных средств", другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области здравоохранения.

Основными принципами охраны здоровья граждан являются: соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий; приоритет интересов пациента при оказании мед помощи; приоритет охраны здоровья детей; социальная защищенность граждан в случае утраты здоровья; ответственность органов гос власти и мсу и долж лиц за обеспечение прав граждан в сфере охраны здоровья; доступность и качество мед помощи; приоритет профилактики в сфере охраны здоровья; соблюдение врачебной тайны.

В соответствии с Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан в Российской Федерации существуют государственная, муниципальная и частная системы здравоохранения.

К государственной системе здравоохранения относятся федеральные органы исполнительной власти в области здравоохранения, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения, Российская академия медицинских наук, которые в пределах своей компетенции планируют и осуществляют меры по охране здоровья граждан.

К государственной системе здравоохранения относятся находящиеся в государственной собственности и подчиненные органам управления государственной системы здравоохранения лечебно-профилактические и научно-исследовательские учреждения, образовательные учреждения, фармацевтические предприятия и организации, аптечные учреждения, санитарно-профилактические учреждения, территориальные органы, созданные в установленном порядке для осуществления санитарно-эпидемиологического надзора, учреждения судебно-медицинской экспертизы, службы материально-технического обеспечения, предприятия по производству медицинских препаратов и медицинской техники и иные предприятия, учреждения и организации.

В государственную систему здравоохранения входят медицинские организации, в том числе лечебно-профилактические учреждения; фармацевтические предприятия и организации; аптечные учреждения, создаваемые федеральными органами исполнительной власти в области здравоохранения, другими федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

К муниципальной системе здравоохранения относятся муниципальные органы управления здравоохранением, а также находящиеся в муниципальной собственности медицинские, фармацевтические и аптечные организации, которые являются юридическими лицами.

Финансовое обеспечение деятельности организаций муниципальной системы здравоохранения является расходным обязательством муниципального образования. Оказание медицинской помощи в организациях муниципальной системы здравоохранения может также финансироваться за счет средств обязательного медицинского страхования и других источников в соответствии с законодательством Российской Федерации.

К частной системе здравоохранения относятся лечебно-профилактические и аптечные учреждения, имущество которых находится в частной собственности, а также лица, занимающиеся частной медицинской практикой и частной фармацевтической деятельностью. В частную систему здравоохранения входят медицинские и другие организации, создаваемые и финансируемые юридическими и физическими лицами.

Управление в области здравоохранения осуществляется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В данной области осуществляют полномочия также органы местного самоуправления.

К полномочиям федеральных органов исполнительной власти в области здравоохранения относятся:

- проведение государственной политики в области охраны здоровья граждан, разработка и реализация федеральных программ по развитию здравоохранения, профилактике заболеваний, оказанию медицинской помощи, медицинскому образованию населения и другим вопросам в области охраны здоровья граждан;

- управление федеральной государственной собственностью, используемой в области охраны здоровья граждан;

- организация и обеспечение государственного санитарно-эпидемиологического надзора, разработка и утверждение нормативных правовых актов в указанной сфере;

- организация системы санитарной охраны территории Российской Федерации;

- обеспечение единой технической политики в области фармацевтической и медицинской промышленности, утверждение государственных стандартов Российской Федерации, технических условий на продукцию медицинского назначения, организация надзора за их соблюдением;

- подтверждение соответствия (регистрация, испытание и разрешение применения) лекарственных и дезинфекционных средств, иммунобиологических препаратов и изделий медицинского назначения, сильнодействующих и ядовитых веществ, наркотических, психотропных средств, контроль за их производством, оборотом и порядком их использования; сертификация продукции, работ и услуг; выдача разрешений на применение новых медицинских технологий;

- установление стандартов медицинской помощи и контроль за их соблюдением; разработка и утверждение программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, включающей в себя базовую программу обязательного медицинского страхования; установление тарифа страховых взносов на обязательное медицинское страхование граждан Российской Федерации;

- координация деятельности органов государственной власти, хозяйствующих субъектов, субъектов государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения в области охраны здоровья граждан; охрана семьи, материнства, отцовства и детства;

- установление порядка производства медицинской экспертизы;

- лицензирование отдельных видов деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- координация научных исследований, финансирование федеральных программ научных исследований в области охраны здоровья граждан;

- выдача разрешений на применение на территориях субъектов Российской Федерации новых методов профилактики, диагностики и лечения, новых медицинских технологий.

К полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области здравоохранения относятся:

- разработка и реализация программ по развитию здравоохранения, профилактике заболеваний, оказанию медицинской помощи, медицинскому образованию населения и другим вопросам в области охраны здоровья граждан;

- контроль за соблюдением стандартов медицинской помощи в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

- осуществление профилактических, санитарно-гигиенических, противоэпидемических и природоохранных мер;

- регулярное информирование населения, в том числе через средства массовой информации, о распространенности социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих.

К ведению органов местного самоуправления в вопросах охраны здоровья граждан относятся:

- развитие учреждений муниципальной системы здравоохранения, определение характера и объема их деятельности; создание условий для развития частной системы здравоохранения; организация первичной медико-санитарной помощи и обеспечение ее доступности;

- контроль за соблюдением стандартов медицинской помощи, обеспечение граждан лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения на подведомственной территории;

- регулярное информирование населения, в том числе через средства массовой информации, о распространенности социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих;

- санитарно-гигиеническое образование населения. Социальное развитие как область государственного управления

включает в себя три взаимосвязанные группы общественных отношений: отношения в области труда и отношения, связанные с социальной защитой граждан, и отношения, возникающие в процессе реализации демографической политики.

В соответствии со ст. 7 Конституции Российской Федерации наша страна является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

В соответствии со ст. 37 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы. Признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.

Статья 39 Конституции Российской Федерации закрепляет, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Таким образом, Конституция Российской Федерации провозглашает трудовые права граждан и право на социальное обеспечение и одновременно возлагает на государство обязанность создавать все необходимые условия для беспрепятственного осуществления этих прав. Закрепление в Конституции гарантий трудовых прав и права на социальное обеспечение соответствует положениям международно-правовых актов: Всеобщей декларации прав человека (ст. 22, 25); Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (ст. 9, 10), а также Конвенции о правах ребенка (ч. 1 ст. 26).

Основными задачами деятельности государства в сфере защиты трудовых прав граждан являются создание необходимых условий для достижения оптимального согласования интересов сторон трудовых отношений, интересов государства. В сферу этой деятельности входят трудовые отношения, а также иные непосредственно связанные с ними отношений по организации труда и управлению трудом; трудоустройству; профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации работников; социальному партнерству, ведению коллективных переговоров, заключению коллективных договоров и соглашений; участию работников и профессиональных союзов в установлении условий труда и применении трудового законодательства в предусмотренных законом случаях; ответственности работодателей и работников в сфере труда; надзору и контролю (в том числе профсоюзному контролю) за соблюдением трудового законодательства (включая законодательство об охране труда); разрешению трудовых споров.

Социальная защита граждан является функцией государства и предусматривает: реализацию права граждан на социальное обеспечение органами государственной власти и органами местного самоуправления; совершенствование механизмов и институтов социальной защиты граждан; охрану их жизни и здоровья, а также иные меры, направленные на создание условий жизни и деятельности, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации и нормам международного права.

Важным слагаемым социальной защиты является социальное обслуживание, которое представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Таким образом, реализация социальной защиты граждан как область государственной деятельности включает в себя такие вопросы, как пенсионное обеспечение, обеспечение по государственному социальному страхованию, страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний, выплату пособий, установление инвалидности, деятельность учреждений социального обслуживания и государственной службы медико-социальной экспертизы, а также ряд других, связанных с социальным обеспечением населения.