



МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова»



УТВЕРЖДАЮ  
Директор ИГО  
Т.Е. Абрамзон

03.03.2020 г.

**РАБОЧАЯ ПРОГРАММА ДИСЦИПЛИНЫ (МОДУЛЯ)**

**ДОКУМЕНТАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
ОТНОШЕНИЙ В РФ**

Направление подготовки (специальность)  
46.03.02 ДОКУМЕНТОВЕДЕНИЕ И АРХИВОВЕДЕНИЕ

Направленность (профиль/специализация) программы  
Документоведение и документационное обеспечение управления

Уровень высшего образования – бакалавриат  
Программа подготовки – академический бакалавриат

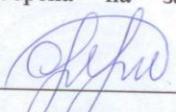
Форма обучения  
заочная

Институт/факультет	Институт гуманитарного образования
Кафедра	Педагогического образования и документоведения
Курс	2
Семестр	

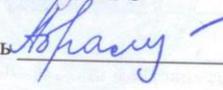
Магнитогорск  
2019год

Рабочая программа составлена на основе ФГОС ВО по направлению подготовки 46.03.02 ДОКУМЕНТОВЕДЕНИЕ И АРХИВОВЕДЕНИЕ (уровень бакалавриата) (приказ Минобрнауки России от 06.03.2015 г. №176)

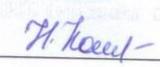
Рабочая программа рассмотрена и одобрена на заседании кафедры Педагогического образования и документоведения 27.02.2020, протокол №6

Зав.кафедрой  С.С. Великанова

Рабочая программа одобрена методической комиссией ИГО 03.03.2020г. протокол №6

Председатель  Т.Е. Абрамзон

Рабочая программа составлена:

доцент кафедры ПОиД, канд. филол. наук  Н.В. Кожушкова

Рецензент:

старший архивист архива ПАО "ММК"  С.А. Белобородова

### Лист актуализации рабочей программы

---

Рабочая программа пересмотрена, обсуждена и одобрена для реализации в 2020 - 2021 учебном году на заседании кафедры Педагогического образования и документоведения

Протокол от 03 сентября 2020 г. № 1  
Зав. кафедрой  С.С. Великанова

---

Рабочая программа пересмотрена, обсуждена и одобрена для реализации в 2021 - 2022 учебном году на заседании кафедры Педагогического образования и документоведения

Протокол от \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. № \_\_  
Зав. кафедрой \_\_\_\_\_ С.С. Великанова

---

Рабочая программа пересмотрена, обсуждена и одобрена для реализации в 2022 - 2023 учебном году на заседании кафедры Педагогического образования и документоведения

Протокол от \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. № \_\_  
Зав. кафедрой \_\_\_\_\_ С.С. Великанова

---

Рабочая программа пересмотрена, обсуждена и одобрена для реализации в 2023 - 2024 учебном году на заседании кафедры Педагогического образования и документоведения

Протокол от \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. № \_\_  
Зав. кафедрой \_\_\_\_\_ С.С. Великанова

---

Рабочая программа пересмотрена, обсуждена и одобрена для реализации в 2024 - 2025 учебном году на заседании кафедры Педагогического образования и документоведения

Протокол от \_\_\_\_\_ 20\_\_ г. № \_\_  
Зав. кафедрой \_\_\_\_\_ С.С. Великанова

## **1 Цели освоения дисциплины (модуля)**

Целями освоения дисциплины (модуля) «Документационное обеспечение административных отношений в РФ» являются:

приобретение студентами объема знаний, навыков и умений, необходимых для правильного понимания и применения юридических норм административного права в профессиональной деятельности, а также ориентирование студентов на теоретико-правовые проблемы обеспечения и защиты, основных прав и свобод человека и гражданина.

## **2 Место дисциплины (модуля) в структуре образовательной программы**

Дисциплина Документационное обеспечение административных отношений в РФ входит в вариативную часть учебного плана образовательной программы.

Для изучения дисциплины необходимы знания (умения, владения), сформированные в результате изучения дисциплин/ практик:

Правоведение

Основы архивоведения

Количественные методы в гуманитарных исследованиях

Математические методы в документационном обеспечении управления

Знания (умения, владения), полученные при изучении данной дисциплины будут необходимы для изучения дисциплин/практик:

Введение в профессию

Документоведение

История зарубежных народов и культур

История мировых цивилизаций

Учебная - практика по получению первичных профессиональных умений и навыков, в том числе первичных умений и навыков научно-исследовательской деятельности

Философия

Организация и технология документационного обеспечения управления

Основы научно-исследовательской деятельности

Производственная - практика по получению профессиональных умений и опыта профессиональной деятельности

Документационное обеспечение трудовых отношений в РФ

Производственная – преддипломная практика

Подготовка к сдаче и сдача государственного экзамена

Подготовка к защите и защита выпускной квалификационной работы

Архивоведение

Документационное обеспечение архивного дела и информационной сферы в РФ

Документационное обеспечение государственного устройства в РФ

Конфиденциальное делопроизводство

Организация работы с обращениями граждан

Основы секретарского обслуживания

Проектирование управленческой документации организации

Современная организация государственных учреждений России

Документационное обеспечение гражданских отношений в РФ

Документирование деятельности негосударственных организаций

Документы и документооборот в бухгалтерском учете

Моделирование систем документации организации

Проектная деятельность

Делопроизводство муниципальных учреждений  
Документационное обеспечение управления на предприятиях различных  
организационно-правовых форм

Персональные данные и их документирование

### **3 Компетенции обучающегося, формируемые в результате освоения дисциплины (модуля) и планируемые результаты обучения**

В результате освоения дисциплины (модуля) «Документационное обеспечение административных отношений в РФ» обучающийся должен обладать следующими компетенциями:

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения
<b>ОК-4</b> способностью использовать основы правовых знаний в различных сферах деятельности	
Знать	- содержание и структуру основных понятий в сфере правового регулирования административных отношений - состав, структуру и содержание административного законодательства
Уметь	- использовать знание основных понятий, функционирующих в сфере правового регулирования административных отношений в РФ, в будущей профессиональной деятельности - использовать знание состава, структуры и содержания административного законодательства в будущей профессиональной деятельности
Владеть	- приемами использования основных понятий, функционирующих в сфере правового регулирования административных отношений, в будущей профессиональной деятельности - приемами использования знаний о составе, структуре и содержании административного законодательства в будущей профессиональной деятельности
<b>ОПК-3</b> владением базовыми знаниями систем органов государственной и муниципальной власти	
Знать	- структуру органов государственной и муниципальной власти в РФ - специфику органов государственной власти как субъектов административных правоотношений - специфику органов муниципальной власти как субъектов административных правоотношений
Уметь	- использовать знания о специфике органов государственной как субъектов административных правоотношений в будущей профессиональной деятельности - использовать знания о специфике органов муниципальной власти как субъектов административных правоотношений в будущей профессиональной деятельности - анализировать нормативно-правовые акты органов государственной власти с точки зрения отражения в них административно-правовой информации - анализировать нормативно-правовые акты органов государственной и муниципальной власти с точки зрения отражения в них административно-правовой информации

Владеть	<ul style="list-style-type: none"> <li>- приемами использования знаний о специфике органов государственной как субъектов административных правоотношений в будущей профессио-нальной деятельности</li> <li>- приемами использования знаний о специфике органов муниципальной власти как субъектов административных правоотношений в будущей профессиональной деятельности</li> <li>- приемами анализа нормативно-правовых актов органов государственной власти с точки зрения отражения в них административно-правовой информации</li> <li>- приемами анализа нормативно-правовые актов органов государственной и муниципальной власти с точки зрения отражения в них административно-правовой информации</li> </ul>
ПК-1 способностью применять научные методы при исследовании объектов профессиональной деятельности	
Знать	<ul style="list-style-type: none"> <li>- методы правового регулирования гражданско-правовых отношений</li> <li>- объект, предмет, субъекты гражданско-правового регулирования</li> <li>- методы исследования административного права как науки</li> </ul>
Уметь	<ul style="list-style-type: none"> <li>- анализировать административно-правовые нормы и административное законодательство с точки зрения использования их в будущей профессиональной деятельности</li> <li>- анализировать административно-правовые акты с точки зрения регламентации основных вопросов делопроизводства и архивного дела</li> </ul>
Владеть	<ul style="list-style-type: none"> <li>- приемами анализа административно-правовых норм и административное законодательство с точки зрения использования их в будущей профессиональной деятельности</li> <li>- приемами анализа административно-правовые акты с точки зрения регламентации основных вопросов делопроизводства и архивного дела</li> </ul>
ДПК-2 способностью ориентироваться в законодательной и нормативно-методической базе информационно-документационного обеспечения управления и архивного дела и смежных областей	
Знать	<ul style="list-style-type: none"> <li>- основные категории и понятия административного права, административные нормы и административно-правовые акты, связанные с регламентацией документационного обеспечения управления и архивного дела</li> <li>- правовой статус и компетенции субъектов административных правоотношений в сфере документационного обеспечения управления и архивного дела</li> </ul>
Уметь	<ul style="list-style-type: none"> <li>- использовать основные категории и понятия административного права, административно-правовые нормы и административно-правовые акты, связанные с регламентацией документационного обеспечения управления и архивного дела, в будущей профессиональной деятельности</li> <li>- использовать знания о правовом статусе и компетенции субъектов гражданских правоотношений в сфере документационного обеспечения управления и архивного дела</li> </ul>

Владеть	<ul style="list-style-type: none"><li>- приемами использования основных категорий и понятий административного права, административно-правовых норм и административно-правовых актов, связанных с регламентацией документационного обеспечения управления и архивного дела, в будущей профессиональной деятельности</li><li>- приемами использования знаний о правовом статусе и компетенции субъектов гражданских правоотношений в сфере документационного обеспечения управления и архивного дела</li></ul>
---------	--

#### 4. Структура, объём и содержание дисциплины (модуля)

Общая трудоемкость дисциплины составляет 3 зачетных единиц 108 акад. часов, в том числе:

- контактная работа – 4,4 акад. часов;
- аудиторная – 4 акад. часов;
- внеаудиторная – 0,4 акад. часов
- самостоятельная работа – 99,7 акад. часов;

Форма аттестации - зачет с оценкой

Раздел/ тема дисциплины	Курс	Аудиторная контактная работа (в акад. часах)			Самостоятельная работа студента	Вид самостоятельной работы	Форма текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации	Код компетенции
		Лек.	лаб. зан.	практ. зан.				
1. Раздел 1. Общие вопросы документационного обеспечения административных отношений в РФ								
1.1 Административное право как отрасль права. Предмет и метод административного права. Нормы, источники административного права: понятие, классификация	2	0,5/0,5И		0,5/0,5И	16,85	Самостоятельное изучение учебной литературы, поиск ответов на поставленные теоретические вопросы, анализ состава субъектов административного права, решение практических задач, анализ и сопоставление видов административных правовых норм, тестирование	Практическая работа 1 Тест 1	ОК-4, ОПК-3, ДПК-2, ПК-1

1.2 Административно-правовые отношения. Понятие, структура и виды административно-правовых отношений		0,5/0,5И		0,5/0,5И	16,8 5	Самостоятельное изучение учебной литературы, поиск ответов на поставленные теоретические вопросы, анализ видовой классификации административно-правовых отношений, решение практических задач, тестирование	Практическая работа 2 Тест 2	ОК-4, ОПК-3, ДПК-2, ПК-1
Итого по разделу		1/1И		1/1И	33,7			
2. Раздел 2. Специальные вопросы документационного обеспечения административных отношений								
2.1 Субъекты административного права. Понятие, виды, особенности субъектов правовых отношений. Понятие и виды общественных объединений. Административно-правовой статус предприятий и учреждений	2	0,25/0,25 И		0,25/0,25 И	16,5	Самостоятельное изучение учебной литературы, поиск ответов на поставленные теоретические вопросы, решение практических задач, тестирование	Практическая работа 3 Тест 3	ОК-4, ОПК-3, ДПК-2, ПК-1
2.2 Государственная служба и госслужащие – субъекты административно-правовых отношений		0,25/0,25 И		0,25/0,25 И	16,5	Самостоятельное изучение учебной литературы, поиск ответов на поставленные теоретические вопросы, решение практических задач, тестирование	Практическая работа 4 Тест 4	ОК-4, ОПК-3, ДПК-2, ПК-1
2.3 Органы исполнительной власти – субъекты административно-правовых отношений		0,25/0,25 И		0,25/0,25 И	16,5	Самостоятельное изучение учебной литературы, поиск ответов на поставленные теоретические вопросы, решение практических задач, анализ мер осуществления исполнительной власти	Практическая работа 5 Тест 5	ОК-4, ОПК-3, ДПК-2, ПК-1

2.4 Понятие и особенности административной ответственности		0,25/0,25 И		0,25/0,25 И	16,5	Самостоятельно е изучение учебной литературы, поиск ответов на поставленные теоретические вопросы, решение практических задач	Практическая работа 6 Тест 6	ОК-4, ОПК-3, ДПК-2, ПК-1
Итого по разделу		1/1И		1/1И	66			
3. Контроль								
3.1 Зачет с оценкой	2					Изучение теоретического материала, тестирование.	Итоговый тест	ОК-4, ОПК-3, ДПК-2, ПК-1
Итого по разделу								
Итого за семестр		2/2И		2/2И	99,7		зао	
Итого по дисциплине		2/2И		2/2И	99,7		зачет с оценкой	ОК-4,ОПК-3, ДПК-2,ПК-1

## **5 Образовательные технологии**

При изучении данной дисциплины применяются комплекс образовательных и информационных технологий, направленный на овладение заявленными компетенциями.

Традиционные образовательные технологии реализуются через использование такой формы учебных занятий, как информационная лекция – последовательное изложение материала в дисциплинарной логике, осуществляемое преимущественно вербальными средствами через монолог преподавателя.

Технологии проблемного обучения реализуются через такую форму обучения, как проблемная лекция – изложение материала, предполагающее постановку проблемных и дискуссионных вопросов, освещение различных научных подходов, авторские комментарии, связанные с различными моделями интерпретации изучаемого материала.

Информационно-коммуникационные образовательные технологии – организация образовательного процесса, основанная на применении специализированных программных сред и технических средств работы с информацией – реализуются через такую форму учебных занятий с использованием информационно-коммуникационных технологий: как лекция-визуализация, когда изложение содержания сопровождается презентацией (демонстрацией учебных материалов, представленных в различных знаковых системах, в т.ч. иллюстративных, графических, аудио- и видеоматериалов).

Применяется рейтинговая технология оценки знаний, способствующая демонстрации объективности преподавательской оценки.

Для контроля деятельности студентов проводится тестирование, проверка домашних письменных заданий по темам.

При освоении дисциплины используются следующие сочетания видов учебной работы с методами и формами активизации познавательной деятельности бакалавров для достижения запланированных результатов обучения и формирования компетенций:

1. Информационно-развивающие технологии. Изучение теоретического материала на лекциях с использованием компьютерных технологий. Самостоятельное изучение специальной учебной и научной литературы, включая электронные средства информации.

2. Развивающие проблемно-ориентированные технологии. Работа на практических занятиях с активизацией мыслительной активности, способности видеть проблему и выбирать способы ее разрешения (индивидуальная деятельность).

## **6 Учебно-методическое обеспечение самостоятельной работы обучающихся**

Представлено в приложении 1.

## **7 Оценочные средства для проведения промежуточной аттестации**

Представлены в приложении 2.

## **8 Учебно-методическое и информационное обеспечение дисциплины (модуля)**

### **а) Основная литература:**

1. Попова, Н. Ф. Административное право : учебник и практикум для вузов / Н. Ф. Попова. — 4-е изд., испр. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 333 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-12224-4. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <http://www.biblio-online.ru/bcode/447541> (дата обращения: 25.08.2020).

2. Макарейко, Н. В. Административное право : учебное пособие для вузов / Н. В. Макарейко. — 11-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 280 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-11935-0. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <http://www.biblio-online.ru/bcode/447136> (дата обращения:

25.08.2020).

3. Андреева, С. Л. Организация работы с обращениями граждан : учебно-методическое пособие / С. Л. Андреева ; МГТУ. - Магнитогорск : МГТУ, 2016. - 1 элек-трон. опт. диск (CD-ROM). - Загл. с титул. экрана. - URL: <https://magtu.informsystema.ru/uploader/fileUpload?name=2950.pdf&show=dcatalogues/1/1134762/2950.pdf&view=true> (дата обращения: 25.08.2020). - Макрообъект. - Текст : электронный. - Сведения доступны также на CD-ROM.

#### **б) Дополнительная литература:**

1. Стахов, А. И. Административное право России : учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / А. И. Стахов, П. И. Кононов. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 624 с. — (Бакалавр. Специалист. Магистр). — ISBN 978-5-534-11561-1. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <http://www.biblio-online.ru/bcode/445634> (дата обращения: 25.08.2020).

2. Нечкин, А. В. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата / А. В. Нечкин. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 130 с. — (Бакалавр. Академический курс). — ISBN 978-5-534-11070-8. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <http://www.biblio-online.ru/bcode/444439> (дата обращения: 25.08.2020).

#### **в) Методические указания:**

1. Самостоятельная работа студентов вуза : практикум / составители: Т. Г. Нерети-на, Н. Р. Уразаева, Е. М. Разумова, Т. Ф. Орехова ; Магнитогорский гос. технический ун-т им. Г. И. Носова. - Магнитогорск : МГТУ им. Г. И. Носова, 2019. - 1 CD-ROM. - Загл. с титул. экрана. - URL:

<https://magtu.informsystema.ru/uploader/fileUpload?name=3816.pdf&show=dcatalogues/1/1530261/3816.pdf&view=true> (дата обращения: 28.08.2020). - Макрообъект. - Текст : электронный. - Сведения доступны также на CD-ROM.

2. Методические указания представлены в Приложении 3.

#### **г) Программное обеспечение и Интернет-ресурсы:**

<https://www.biblio-online.ru/bcode/445634> Стахов, А. И. Административное право России : учебник для бакалавриата, специалитета и магистратуры / А. И. Стахов, П. И. Кононов. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 624 с. — (Бакалавр. Специалист. Магистр). — ISBN 978-5-534-11561-1. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://www.biblio-online.ru/bcode/445634>

<https://www.biblio-online.ru/bcode/444439> Нечкин, А. В. Организация государственной власти в субъектах Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата / А. В. Нечкин. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 130 с. — (Бакалавр. Академический курс). — ISBN 978-5-534-11070-8. — Текст : электронный // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <https://www.biblio-online.ru/bcode/444439>

#### **Программное обеспечение**

Наименование ПО	№ договора	Срок действия лицензии
MS Windows 7 Professional(для классов)	Д-1227-18 от 08.10.2018	11.10.2021
MS Windows 7 Professional (для классов)	Д-757-17 от 27.06.2017	27.07.2018

MS Office 2007 Professional	№ 135 от 17.09.2007	бессрочно
7Zip	свободно распространяемое ПО	бессрочно
FAR Manager	свободно распространяемое ПО	бессрочно

### Профессиональные базы данных и информационные справочные системы

Название курса	Ссылка
Электронная база периодических изданий East View Information Services, ООО «ИВИС»	<a href="https://dlib.eastview.com/">https://dlib.eastview.com/</a>
Национальная информационно-аналитическая система – Российский индекс научного цитирования	URL: <a href="https://elibrary.ru/project_risc.asp">https://elibrary.ru/project_risc.asp</a>
Поисковая система Академия Google (Google Scholar)	URL: <a href="https://scholar.google.ru/">https://scholar.google.ru/</a>
Информационная система - Единое окно доступа к информационным ресурсам	URL: <a href="http://window.edu.ru/">http://window.edu.ru/</a>
Российская Государственная библиотека. Каталоги	<a href="https://www.rsl.ru/ru/4readers/catalogues/">https://www.rsl.ru/ru/4readers/catalogues/</a>
Электронные ресурсы библиотеки МГТУ им. Г.И. Носова	<a href="http://magtu.ru:8085/marcweb2/Default.asp">http://magtu.ru:8085/marcweb2/Default.asp</a>
Университетская информационная система РОССИЯ	<a href="https://uisrussia.msu.ru">https://uisrussia.msu.ru</a>
Международная наукометрическая реферативная и полнотекстовая база данных научных изданий «Web of science»	<a href="http://webofscience.com">http://webofscience.com</a>
Международная реферативная и полнотекстовая справочная база данных	<a href="http://scopus.com">http://scopus.com</a>
Международная база полнотекстовых журналов Springer Journals	<a href="http://link.springer.com/">http://link.springer.com/</a>
Международная база справочных изданий по всем отраслям знаний SpringerReference	<a href="http://www.springer.com/references">http://www.springer.com/references</a>

## **9 Материально-техническое обеспечение дисциплины (модуля)**

Материально-техническое обеспечение дисциплины включает:

Учебные аудитории для проведения дистанционных занятий лекционного типа  
Стол компьютерный, стол письменный, стул офисный, документ-камера Epson, источник бесперебойного питания POWERCOMIMD-1500AP , камера высокого разрешения, компьютер персональный (тип6), проектор ViewSonicPJD7526W, спикерфон настольный Calisto-620 Plantronics, веб-камера LogitechC920, система акустическая настольная, стереогарнитура (микрофон с шумоподавлением), экраннастенныйDigis Optimal-C MW DSOC-11032\*2

Учебные аудитории для проведения практических занятий, групповых и индивидуальных консультаций, текущего контроля и промежуточной аттестации  
Стол компьютерный, стол письменный, стул офисный, документ-камера Epson, источник бесперебойного питания POWERCOMIMD-1500AP , камера высокого разрешения, компьютер персональный (тип6), проектор ViewSonicPJD7526W, спикерфон настольный Calisto-620 Plantronics, веб-камера LogitechC920, система акустическая настольная, стереогарнитура (микрофон с шумоподавлением), экраннастенныйDigis Optimal-C MW DSOC-11032\*2

Помещения для самостоятельной работы обучающихся  
Персональные компьютеры с пакетом MS Office, выходом в Интернет и с доступом в электронную информационно-образовательную среду университета

Помещение для хранения и профилактического обслуживания учебного оборудования  
Стеллажи для хранения учебно-наглядных пособий и учебно-методической документации.

**6 Учебно-методическое обеспечение самостоятельной работы обучающихся**

6.1. Самостоятельная работа студентов предполагает решение практических работ.

*Практическое задание 1*

**ВОПРОСЫ:**

1. Что является предметом административного права?
2. Что необходимо учитывать для правильного понимания предмета административного права?
3. Каковы обобщенные группы общественных отношений, составляющих предмет административного права?
4. Каковы методы правового регулирования общественных отношений, присущих административному праву?
5. Что понимают под административным правом?
6. Какова система источников административного права?
7. Какие органы государства осуществляют государственную административную деятельность?
8. Каковы особенности норм административного права? Чем они отличаются от норм уголовного, гражданского и финансового права?
9. Каковы критерии классификации административно-правовых норм?
10. Какие виды административно-правовых норм вы знаете в зависимости от способа воздействия на участников административно-правовых отношений?

**ЗАДАНИЯ:**

1. Определите, кто из предлагаемого перечня является субъектом административного права:

- городская администрация;
- Министерство финансов;
- областная Дума;
- «Единство»;
- пенсионер;
- прокуратура;
- директор библиотеки;
- правительство края;
- студент;
- курсант;
- арбитражный суд.

Обоснуйте свои предположения юридически.

2. В контрольной работе по административному праву студент на поставленный вопрос:

— совпадают ли понятия «административное право» и «административное законодательство»;

- ответил «да».

*Правильно ли ответил?*

3. На практическом занятии студент, раскрывая сущность методов административного права, сказал, что административному праву присущ один ярко выраженный метод — метод властных предписаний, и только с помощью этого метода регулируются общественные отношения, присущие административному праву. Других методов в административном праве не существует.

*Дайте оценку ответа.*

4. На семинаре по административному праву студент затруднился дать ответы на вопросы преподавателя, почему существует множество источников административного права, в каких официальных изданиях публикуются источники административного права федерального уровня.

5. Специфической, ярко выраженной особенностью норм административного права является их категоричность (императивность). Раскройте сущность императивности норм административного права, подтверждая ее практическими примерами.

6. На основе анализа приведите примеры:
- обязывающих;
  - запрещающих;
  - рекомендательных;
  - дозволительных;
  - материальных и процессуальных административно-правовых норм.
- «Высшее учебное заведение несет ответственность за свою деятельность перед личностью, обществом и государством»;
- «Военнослужащие внутренних войск имеют право применять, физическую силу»;
  - «Граждане имеют право создавать творческие союзы»;
  - «Милиции запрещается прибегать к обращению, унижающему достоинство человека»;
  - «Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории РФ, не может превышать 30 дней»;
  - «Исполнение постановления о лишении права управления транспортным средством производится путем изъятия водительского удостоверения»

### *Практическое задание 2*

#### ВОПРОСЫ:

1. Что такое административно-правовые отношения? Каковы их особенности?
2. Как соотносятся понятия «субъект административного права» и «субъект административно-правовых отношений»?
3. Какие выделяются виды административно-правовых отношений и по каким юридическим основаниям?
4. Каковы основания возникновения, изменения, прекращения административно-правовых отношений?
5. Каковы субъекты административно-правовых отношений?
6. Почему административные правоотношения по своей природе, как правило, являются властеотношениями?
7. Как вы понимаете «вертикальность» и «горизонтальность» административных правоотношений

#### ЗАДАНИЯ:

1. На экзамене по административному праву на вопрос об особенностях административно-правовых отношений студент ответил следующее: одной из сторон данных отношений всегда выступает государственный орган или его представитель; эти отношения всегда носят вертикальный характер; возникают по инициативе одной из сторон; стороны этих правоотношений не равны. Точный ответ?

2. Дайте видовую классификацию следующих административно-правовых отношений:

- а) инспектор ГИБДД назначил штраф гражданину Петрову;
- б) прокурор дал санкцию на изъятие бухгалтерских документов в Департаменте строительства;
- в) отдел юстиции зарегистрировал устав общественного объединения «Правопорядок»;
- г) правительство РФ оказало финансовую помощь жителям города Волгодонска;
- д) министр обороны уволил офицера Иванова из Вооруженных сил РФ по состоянию здоровья;

3. В семье механика Гаврилова сыну Николаю исполнилось 18 лет. У дочери Гаврилова родилась дочка, на семейном совете ее решили назвать Ларисой. Супруга Гаврилова по конкурсу была принята на работу в Министерство финансов. Через 10 дней пришло письмо из деревни, умер дедушка Николая.

*Дайте характеристику приведенным юридическим фактам и возникающим на их основе административно-правовым отношениям.*

### Практическое задание 3

#### ВОПРОСЫ:

1. Почему гражданин является приоритетным субъектом административного права?
2. Каковы понятие, структура и особенности административно-правового статуса гражданина?
3. Почему административно-правовое положение граждан определяется объемом и характером административной правосубъектности?
4. Что понимается под предприятием и учреждением?
5. Какие виды предприятий и учреждений в зависимости от юридических оснований их классификации вы можете назвать?
6. Каковы организационно-правовые формы коммерческих организаций? Какие формы некоммерческих организаций вы знаете?
7. Какими нормативными правовыми актами регулируется административно-правовой статус предприятий и учреждений?
8. Каковы сущность и особенности административно-правового статуса государственных, негосударственных, муниципальных предприятий и учреждений?
9. Как складываются взаимоотношения предприятий и учреждений с органами исполнительной власти?
10. Каково понятие общественного объединения и где оно закреплено?
11. Каковы принципы создания и деятельности общественных объединений?
12. Какие организационно-правовые формы общественных объединений закреплены в российском законодательстве?

#### ЗАДАЧИ:

1. НИИ автомобильного транспорта МО РФ в целях повышения социальной защищенности работников решил создать ООО «Руль», денежные средства от ремонта частных автомобилей планировалось направить на вышеуказанную цель. Подготовив заявление и весь перечень документов, необходимых для регистрации негосударственного предприятия, командование передало их в соответствующий орган. Через три дня был получен отказ в государственной регистрации и выдаче временного свидетельства по мотивам нецелесообразности создания данного предприятия. НИИ подал жалобу в суд.

*Дайте оценку сложившейся ситуации. Обоснуйте правомерность действий сторон.*

2. Член полного ХТ «Сплин» Гавриков от своего имени совершил коммерческую сделку и часть денежных средств присвоил себе. Узнав о сделке Гаврикова, член ХТ Лукин предложил исключить Гаврикова из ХТ, и по единогласному решению остальных членов ХТ это было сделано.

*Правомерно ли исключение Гаврикова- из ХТ? Какие действия Гаерикова явились юридическим основанием для его исключения ? Как ведутся дела в ХТ?*

3. В РФ, в соответствии с ФЗ «Об образовании», закреплена система образовательных учреждений различного уровня, где обучение может быть бесплатным и платным.

Правомерно ли будет называть их так: «некоммерческие учебные заведения», «коммерческие учебные заведения, или «некоммерческие образовательные учреждения», «коммерческие образовательные учреждения»?

4. Студентка Кашина перечислила некоторые виды предприятий и учреждений:

— универмаг, колхоз, комбинат, университет, столовая, гараж, банк, телеграф, отделение железной дороги, порт, колледж, госпиталь, отдел образования, швейная фабрика, НИИ МО РФ.

*Определите, правильно ли ответила Кашина и укажите, в каких организационно-правовых формах могут реализовываться данные виды предприятий и учреждений*

### Практическое задание 4

#### ВОПРОСЫ:

1. Как соотносятся между собой понятия «государственная должность» и «должностное лицо»?
2. Назовите признаки, отличающие государственную службу от иных видов службы.
3. По каким критериям могут быть дифференцированы обязанности, права и ограничения государственных служащих?
4. Назовите отличительные признаки федеральной государственной службы.

#### Задачи

1. Каковы признаки государственного служащего? Кто из нижеследующего перечня не является таковым: Президент РФ, ректор вуза, следователь прокуратуры, судебный пристав, судья, губернатор области (края), Председатель Совета Федерации, помощник Председателя Государственной Думы, Руководитель Аппарата Совета Федерации, руководитель Пресс-службы Президента РФ, советник федерального министра, Председатель Центральной избирательной комиссии РФ, судья Высшего Арбитражного Суда РФ, генеральный директор Судебного департамента при Верховном Суде РФ, доцент Государственной юридической академии, администратор областного суда.

2. Отвечая на вопрос о требованиях, предъявляемых к поступающему на государственную службу, студент Панов назвал следующие:

- гражданство РФ;
- возраст не моложе 23 лет;
- высшее образование;
- знание одного из иностранных языков.

*Можно ли признать ответ студента Панова правильным?*

3. Бригадир дизельного цеха судоремонтной верфи гражданин Водолазов был переведен на работу в другой цех на основании того, что его отец является начальником дизельного цеха. Непосредственно по работе сын был подчинен мастеру цеха Шапкину. Не согласившись с переводом, Водолазов-младший обратился за разъяснениями к начальнику юридического отдела верфи Морозову. Морозов объяснил причину перевода так: «Люди могут сказать, что ты работаешь под руководством отца». Неудовлетворенный ответом, Водолазов обратился с жалобой к прокурору на неправомерные действия администрации верфи.

*Дайте правовую оценку действий сторон.*

4. Работая в высшем военном учебном заведении, полковник Седых одновременно занимал должность начальника кафедры негосударственного высшего учебного заведения.

*Как вы считаете, возможно ли такое совмещение должностей?*

#### Практическое задание 5

##### ВОПРОСЫ:

1. Что понимают под органом исполнительной власти?
2. Каково содержание административно-правового статуса органов исполнительной власти?
3. Какова видовая классификация органов исполнительной власти в РФ?
4. Что составляет систему органов исполнительной власти в РФ?

#### Задачи

1. Перечислите ключевые функции Правительства РФ и раскройте основные полномочия Председателя Правительства РФ. Также попробуйте определить ключевые направления совершенствования деятельности Правительства РФ по стабилизации экономического положения в РФ.

2. Назовите основные полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти. Укажите, где они закреплены. Необходимо ли, по вашему мнению, совершенствовать вышеуказанные полномочия? Если да, то раскройте направления и пути их совершенствования.

#### ЗАДАНИЯ:

1. Перечислите, какие меры убеждения используются органами исполнительной власти в ходе реализации своих полномочий. Приведите практические примеры реализации мер убеждения в отношении: государственных служащих; военнослужащих; студентов государственных вузов.

2. Вашему вниманию предлагается следующий перечень мер осуществления исполнительной власти:

- административное задержание;
- применение физической силы;
- установление карантина;
- награждение именованным оружием;
- добровольное возмещение ущерба;
- чтение курса лекций по правовому воспитанию;
- досмотр вещей;
- изъятие вещей и документов;
- рассмотрение проступка на собрании трудового коллектива;
- отчисление из вуза;
- административный арест;
- проведение технического осмотра автомобиля;
- доставление;
- наложение ареста на банковский счет;
- закрытие участка государственной границы;
- объявление благодарности;
- отказ в выдаче лицензии;
- начисление пени;
- приостановление деятельности партии;
- установление стандартов;
- назначение на должность.

Соотнесите названные меры согласно установленной видовой классификации методов осуществления исполнительной власти.

### *Практическое задание 6*

#### ВОПРОСЫ:

1. Каковы понятие и основные черты административной ответственности?
2. Что представляют собой законодательные основы административной ответственности?
3. Что такое административное правонарушение и каковы его признаки?
4. Какова сущность и значимость признаков юридического состава административного правонарушения? .
5. Какова видовая классификация административных правонарушений?
6. В чем проявляется отличие административного правонарушения от преступления и дисциплинарного проступка?
7. Каков порядок назначения административного наказания.

#### ЗАДАНИЯ:

1. Раскрывая сущность административного правонарушения, дайте юридически обоснованные ответы на следующие вопросы:

- всегда ли признаки вреда, причинно-следственной связи, времени и места имеют юридическое значение?

2. Назовите на основании статей Общей части Кодекса РФ об административных правонарушениях:

- что необходимо учитывать при назначении административного наказания?
- каков правовой механизм назначения административного наказания при совершении нескольких административных правонарушений?

3. Определите, какие из указанных мер являются административными взысканиями:

— арест; приостановление работ; увольнение; конфискация; арест с содержанием на гауптвахте; начисление пени; лишение лицензии; привод; изъятие документа; штраф; возмездное изъятие оружия; дисквалификация; наложение ареста на банковский счет.

## 6.2. Тестовые задания

### Тест 1

1. Предметом административного права являются общественные отношения:  
Выберите один ответ:

- a. связанные с внутриорганизационной деятельностью любого органа государственной власти
- b. в сфере исполнительной власти
- c. в сфере государственной контрольной деятельности
- d. все перечисленное
- e. в сфере государственного управления

2. Нормы административного права по их содержанию делятся на:  
Выберите один ответ:

- a. процессуальные
- b. все перечисленное
- c. материальные

3. Нормы административного права по воздействию на поведение субъектов делятся на:  
Выберите один ответ:

- a. материальные и процессуальные
- b. уполномочивающие и поощрительные
- c. . уполномочивающие, обязывающие и запрещающие
- d. все перечисленное

4. До революции 1917 года административное право называлось:  
Выберите один ответ:

- a. Полицейское право
- b. Надзорное право
- c. Муниципальное право
- d. Административное право

5. Чертой, отличающей административно-правовой метод регулирования от гражданско-правового, является:  
Выберите один ответ:

- a. юридическое неравенство субъектов
- b. договорной характер отношений субъектов
- c. судебный характер защиты нарушенных прав субъектов

### Тест 2

1. Каким образом распределяется ответственность сторон в административном правоотношении?  
Выберите один ответ:

- a. стороны несут ответственность перед государством
- b. между сторонами взаимно
- c. стороны несут ответственность перед третьими лицами
- d. нет правильного ответа
- e. одна сторона отвечает перед другой

2. Выберите один ответ:

- a. общества в целом
- b. отдельной личности
- c. общественных организаций

- d. государства
- e. предприятий и учреждений

3. Чем обусловлен исполнительный характер административных правоотношений?

Выберите один ответ:

- a. применением мер государственного принуждения
- b. всем перечисленным
- c. наличием у субъектов распорядительных полномочий
- d. применением нормативных актов
- e. действием субъектов управления от имени государства

4. Что представляет собой административно-правовое отношение?

Выберите один ответ:

- a. урегулированное нормами административного права управленческое отношение, в котором стороны выступают как носители субъективных прав и обязанностей
- b. урегулированное нормами права отношение между сторонами, основанное на согласии сторон
- c. отношение между субъектами права
- d. норму российского права
- e. урегулированное управленческое отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей

### Тест 3

1. Когда наступает административная деликтоспособность?

Выберите один ответ:

- a. частично с 14, полностью с 16 лет
- b. с 14 лет
- c. с 18 лет
- d. с 16 лет
- e. с момента рождения

2. Когда наступает административная правоспособность физического лица?

Выберите один ответ:

- a. с 14 лет
- b. частично с 14 лет, полностью с 16 лет
- c. с 16 лет
- d. с 18 лет
- e. с момента рождения

3. Какой предельный срок рассмотрения письменного обращения гражданина в государственный орган?

Выберите один ответ:

- a. 10 дней
- b. 60 дней
- c. 40 дней
- d. 30 дней
- e. 20 дней

4. В какой срок соответствующий орган должен представлять по запросу необходимые для рассмотрения обращения гражданина документы?

Выберите один ответ:

- a. 45 дней
- b. 25 дней
- c. 35 дней
- d. 15 дней
- e. 55 дней

5. С какого момента возникает правоспособность общественного объединения?  
Выберите один ответ:
- a. принятия решения конференции
  - b. принятие решения на съезде
  - c. государственной регистрации
  - d. принятия решения на общем собрании
  - e. нет верного ответа
6. Какой орган осуществляет регистрацию общественных объединений?  
Выберите один ответ:
- a. государственный комитет по регистрации юридических лиц
  - b. прокуратура
  - c. министерство финансов
  - d. департаменты
  - e. органы юстиции
7. Что не относится к организационно-правовой форме общественных объединений?  
Выберите один ответ:
- a. общественная ассоциация
  - b. политическая партия
  - c. общественное учреждения
  - d. общественное движение
  - e. общественный фонд

#### *Тест 4*

1. На какие виды подразделяется государственная служба в зависимости от Федеративного устройства РФ?  
Выберите один ответ:
- a. государственную службу субъектов РФ и муниципальную
  - b. федеральную и муниципальную
  - c. федеральную и государственную службу субъектов РФ
  - d. военную и гражданскую
  - e. федеральную, государственную службу субъектов РФ и муниципальную
2. Что заключает гражданин РФ при назначении на должность государственного служащего?  
Выберите один ответ:
- a. соглашение о намерениях
  - b. все перечисленное
  - c. государственный контракт
  - d. гражданско-правовой договор
  - e. служебный контракт
3. Что относится к принципам государственной службы?  
Выберите один ответ:
- a. вариант 1, 2
  - b. . вариант 2, 3
  - c. законность
  - d. стабильность
  - e. компетентность
4. С какого момента наступает правосубъектность государственного служащего?  
Выберите один ответ:
- a. с момента прохождения аттестации
  - b. с момента достижения тридцатилетнего возраста
  - c. с момента успешного прохождения конкурса

- d. с момента подачи заявления о приеме на работу
- e. с момента зачисления на должность

5. Каков предельный возраст нахождения на государственной службе?

Выберите один ответ:

- a. 60-65 лет
- b. 55 лет
- c. ограничений нет
- d. 60 лет
- e. 65 лет

### Тест 5

1. Что является правовой формой управления исполнительной власти?

Выберите один ответ:

- a. все вышеперечисленное
- b. проведение исследований и разработок
- c. материально-технические операции
- d. принятие нормативных актов
- e. организационные действия

2. Какой федеральный орган осуществляет государственную политику в области культуры?

Выберите один ответ:

- a. Росархив
- b. Минкультуры
- c. Росстат
- d. Роспечать
- e. Минрегионразвития

3. Что входит в полномочия Росздравнадзора РФ?

Выберите один ответ:

- a. контроль и надзор в сфере донорства крови
- b. государственный санитарно-эпидемиологический надзор
- c. государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии
- d. варианты 1, 3
- e. нет верного ответа

4. На каких принципах основывается государственное управление в области образования и науки?

Выберите один ответ:

- a. Самоуправление
- b. свободное (в рамках закона) осуществление педагогической и научной деятельности
- c. государственное регулирование
- d. варианты 1, 2, 3
- e. нет верного ответа

5. К какому министерству относится Роспатент РФ?

Выберите один ответ:

- a. Минспорттуризм
- b. Минздравсоцразвития
- c. Минобрнауки
- d. Минкультуры
- e. Минпромторг

6. Какие функции относятся к ведению органов исполнительной власти в управлении культурой?

Выберите один ответ:

- a. организация библиотек
- b. варианты 1, 4
- c. поддержка изучения в образовательных учреждениях национальных языков
- d. организация библиотечного обслуживания
- e. регулирование вывоза и ввоза культурных ценностей

*Тест 6*

1. Какая мера является общей для режимов чрезвычайного и военного положения?

Выберите один ответ:

- a. запрещение или ограничение выбора места жительства
- b. усиление охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности
- c. привлечение граждан к выполнению работ
- d. продление срока содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений
- e. изъятие имущества организаций и граждан с последующей выплатой его стоимости

2. Какое из последствий не свойственно административной ответственности?

Выберите один ответ:

- a. Конфискация
- b. предупреждение
- c. судимость
- d. штраф
- e. административный арест

3. Что является мерой административного пресечения?

Выберите один ответ:

- a. административное задержание
- b. запрещение эксплуатации неисправного транспорта
- c. снос самовольно возведенного строения
- d. все перечисленное
- e. сокращения бюджетного финансирования

4. Что является поводом к возбуждению дела об административном правонарушении?

Выберите один ответ:

- a. поступившие из правоохранительных и других органов материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения
- b. фиксация административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами
- c. перечисленное в пунктах 1, 2, 3
- d. перечисленное в пунктах 1, 2
- e. непосредственное обнаружение соответствующим должностным лицом достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения

5. Кто не является участником производства по делам об административных правонарушениях?

Выберите один ответ:

- a. защитник

- b. потерпевший
- c. гражданский истец
- d. представитель
- e. прокурор

### *Итоговый тест*

1. Предметом административного права являются общественные отношения:  
Выберите один ответ:
  - a. все перечисленное
  - b. в сфере государственного управления
  - c. связанные с внутриорганизационной деятельностью любого органа государственной власти
  - d. в сфере государственной контрольной деятельности
  - e. в сфере исполнительной власти
  
2. Нормы административного права по воздействию на поведение субъектов делятся на:  
Выберите один ответ:
  - a. материальные и процессуальные
  - b. уполномочивающие и поощрительные
  - c. уполномочивающие, обязывающие и запрещающие
  - d. все перечисленное
  
3. Чертой, отличающей административно-правовой метод регулирования от гражданско-правового, является:  
Выберите один ответ:
  - a. договорной характер отношений субъектов
  - b. судебный характер защиты нарушенных прав субъектов
  - c. юридическое неравенство субъектов
  
4. Каким образом распределяется ответственность сторон в административном правоотношении?  
Выберите один ответ:
  - a. стороны несут ответственность перед третьими лицами
  - b. между сторонами взаимно
  - c. нет правильного ответа
  - d. одна сторона отвечает перед другой
  - e. стороны несут ответственность перед государством
  
5. Чем обусловлен исполнительный характер административных правоотношений?  
Выберите один ответ:
  - a. наличием у субъектов распорядительных полномочий
  - b. всем перечисленным
  - c. действием субъектов управления от имени государства
  - d. применением нормативных актов
  - e. применением мер государственного принуждения
  
6. Что представляет собой административно-правовое отношение?  
Выберите один ответ:
  - a. урегулированное нормами права отношение между сторонами, основанное на согласии сторон
  - b. урегулированное нормами административного права управленческое отношение, в котором стороны выступают как носители субъективных прав и обязанностей
  - c. урегулированное управленческое отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей

- d. норму российского права
- e. отношение между субъектами права

7. Когда наступает административная деликтоспособность?

Выберите один ответ:

- a. с момента рождения
- b. частично с 14, полностью с 16 лет
- c. с 16 лет
- d. с 14 лет
- e. с 18 лет

8. Какой предельный срок рассмотрения письменного обращения гражданина в государственный орган?

Выберите один ответ:

- a. 60 дней
- b. 20 дней
- c. 10 дней
- d. 30 дней
- e. 40 дней

9. С какого момента возникает правоспособность общественного объединения?

Выберите один ответ:

- a. принятия решения на общем собрании
- b. принятие решения на съезде
- c. нет верного ответа
- d. принятия решения конференции
- e. государственной регистрации

10. Какой орган осуществляет регистрацию общественных объединений?

Выберите один ответ:

- a. департаменты
- b. министерство финансов
- c. органы юстиции
- d. государственный комитет по регистрации юридических лиц
- e. прокуратура

11. На какие виды подразделяется государственная служба в зависимости от Федеративного устройства РФ?

Выберите один ответ:

- a. федеральную, государственную службу субъектов РФ и муниципальную
- b. федеральную и государственную службу субъектов РФ
- c. государственную службу субъектов РФ и муниципальную
- d. военную и гражданскую
- e. федеральную и муниципальную

12. Что относится к принципам государственной службы?

Выберите один ответ:

- a. законность
- b. вариант 1, 2
- c. вариант 2, 3
- d. компетентность
- e. стабильность

13. С какого момента наступает правосубъектность государственного служащего?

Выберите один ответ:

- a. с момента зачисления на должность
- b. с момента подачи заявления о приеме на работу
- c. с момента прохождения аттестации
- d. с момента успешного прохождения конкурса
- e. с момента достижения тридцатилетнего возраста

14. Какой федеральный орган осуществляет государственную политику в области культуры?

Выберите один ответ:

- a. Минкультуры
- b. Росархив
- c. Минрегионразвития
- d. Роспечать
- e. Росстат

15. Что входит в полномочия Росздравнадзора РФ?

Выберите один ответ:

- a. контроль и надзор в сфере донорства крови
- b. государственный санитарно-эпидемиологический надзор
- c. варианты 1, 3
- d. нет верного ответа
- e. государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии

16. На каких принципах основывается государственное управление в области образования и науки?

Выберите один ответ:

- a. самоуправление
- b. государственное регулирование
- c. свободное (в рамках закона) осуществление педагогической и научной деятельности
- d. варианты 1, 2, 3
- e. нет верного ответа

17. Какое из последствий не свойственно административной ответственности?

Выберите один ответ:

- a. Конфискация
- b. штраф
- c. судимость
- d. предупреждение
- e. административный арест

18. Что является мерой административного пресечения?

Выберите один ответ:

- a. все перечисленное
- b. снос самовольно возведенного строения
- c. административное задержание
- d. сокращения бюджетного финансирования
- e. запрещение эксплуатации неисправного транспорта

19. Что является поводом к возбуждению дела об административном правонарушении?

Выберите один ответ:

- a. фиксация административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами
- b. непосредственное обнаружение соответствующим должностным лицом достаточных данных, указывающих на наличие события административного

- правонарушения
- c. перечисленное в пунктах 1, 2
- d. поступившие из правоохранительных и других органов материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения
- e. перечисленное в пунктах 1, 2, 3

### *Контрольная работа*

#### Задача 1

Гражданин Франции Ж. Поль женился на гражданке России Сашинной И., оставаясь гражданином своей страны, переехал на постоянное место жительства в Москву. Устраиваясь на работу в конструкторское бюро, Жан Поль прошел предварительное собеседование и получил отказ в приеме на работу, так как предлагаемая работа была связана с государственной тайной.

Законно ли решение об отказе в приеме на работу Ж.Поля? Какие различия характеризуют административно-правовой статус иностранных лиц и граждан РФ?

#### Задача 2

17 февраля 2006 года гражданин Судьев обратился с письменной жалобой к начальнику городского управления внутренних дел в связи с тем, что сотрудником ГУВД ст. лейтенантом милиции Хватовым, по мнению Судьева, были нарушены его права (он был незаконно обыскан). С 10 марта по 10 мая 2005 года Судьев находился в командировке. Вернувшись, Судьев обнаружил, что ответа на жалобу за время своего отсутствия он так и не получил. Судьев решил обратиться в суд.

Примет ли суд жалобу Судьева к рассмотрению?

#### Задача 3

10 июля 2006 года в народный суд г. Пскова поступила жалоба от жильцов дома № 100 по ул. Попова, в которой они обжаловали решение правления городского клуба собаководов от 16 февраля 2006 года «Об устройстве площадки для выгула и дрессировки собак во дворе их дома». В жалобе было сказано, что данное решение создает препятствия к осуществлению ими права на отдых, а также угрозу для жизни и здоровья жильцов. Судья отказал в принятии жалобы к рассмотрению, мотивировав это тем, что коллективные жалобы судом не рассматриваются, кроме того, нельзя обжаловать в суд решение клуба собаководов, так как клуб не является государственным органом.

Имеются ли нарушения законности в решении судьи?

#### Задача 4

Глава областной администрации присутствовал в качестве официального должностного лица на церемонии крестного хода в недавно отреставрированном на средства администрации храме, открытие которого было приурочено к празднику Пасхи. От настоятеля храма в качестве благодарности церковнослужителей и прихожан за помощь в открытии храма первый заместитель мэра получил в подарок старинную икону.

Законны ли действия главы администрации?

#### Задача 5

Начальник отдела министерства путей сообщения РФ Зайцев был избран председателем производственного кооператива «Лес» и активно занимался этой деятельностью. Министр путей сообщения освободил Зайцева от занимаемой должности.

Правомерен ли приказ об увольнении Зайцева?

Какого рода оплачиваемую деятельность гражданин вправе сочетать с государственной службой

#### Задача 6

Анисимов решил подать заявление об участии в конкурсе на замещение государственной должности в одном из отделов Министерства культуры РФ. Придя в министерство, Анисимов познакомился со служащим министерства Котовым, которому рассказал, что в соседнем отделе министерства работает мать Анисимова. Котов дал дружеский совет Анисимову забрать заявление об участии в конкурсе, так как принять на государственную службу Анисимова не смогут из-за наличия близкого родства.

Прав ли Котов?

Какие существуют ограничения на занятие государственных должностей?

Задача 7

Петрову как гражданину, впервые назначаемому на государственную должность, было установлено испытание по государственной должности сроком на 3 месяца с 15 февраля по 14 апреля 2006 года. В период испытания, по мнению самого Петрова, он успел зарекомендовать себя как ответственный и исполнительный служащий, несмотря на то, что с 11 по 24 марта находился на больничном листе. Так как 15 апреля 2006 года. После истечения установленного ранее испытательного срока Петрову не было сообщено об отрицательном в отношении него решении, он счел себя выдержавшим испытательный срок и продолжал работать в данной должности. Однако 29 апреля 2006 года. Петрова вызвали в отдел кадров и сообщили, что он уволен с государственной должности как не прошедший испытание по государственной должности. Петров подал жалобу в суд, в которой ссылался на тот факт, что к моменту сообщения об увольнении испытательный срок уже истек, и Петров продолжал службу в государственной должности.

Какое решение должен принять суд в отношении жалобы Петрова?

**7 Оценочные средства для проведения промежуточной аттестации**

Промежуточная аттестация по дисциплине «Документационное обеспечение административных отношений в РФ» имеет целью определить степень достижения запланированных результатов обучения по данной дисциплине за семестр и проводится в форме зачета с оценкой.

**а) Планируемые результаты обучения и оценочные средства для проведения промежуточной аттестации:**

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
<b>ОК-4 способностью использовать основы правовых знаний в различных сферах деятельности</b>		
Знать	<ul style="list-style-type: none"> <li>- содержание и структуру основных понятий в сфере правового регулирования административных отношений</li> <li>- состав, структуру и содержание административного законодательства</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>Теоретические вопросы</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Что является предметом административного права?</li> <li>2. Что необходимо учитывать для правильного понимания предмета административного права?</li> <li>3. Каковы обобщенные группы общественных отношений, составляющих предмет административного права?</li> <li>4. Каковы методы правового регулирования общественных отношений, присущих административному праву?</li> <li>5. Что понимают под административным правом?</li> <li>6. Какова система источников административного права?</li> <li>7. Какие органы государства осуществляют государственную административную деятельность?</li> <li>8. Каковы особенности норм административного права? Чем они отличаются от норм уголовного, гражданского и финансового права?</li> <li>9. Каковы критерии классификации административно-правовых норм?</li> <li>10. Какие виды административно-правовых норм вы знаете в зависимости от способа воздействия на участников административно-правовых отношений?</li> </ol> <p style="text-align: center;"><i>Тесты</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Предметом административного права являются общественные отношения. Выберите один ответ:             <ol style="list-style-type: none"> <li>а. связанные с внутриорганизационной деятельностью любого органа государственной власти</li> <li>б. в сфере исполнительной власти</li> </ol> </li> </ol>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
		<p>с. в сфере государственной контрольной деятельности</p> <p>d. все перечисленное</p> <p>e. в сфере государственного управления</p> <p>2. Нормы административного права по их содержанию делятся на:</p> <p>Выберите один ответ:</p> <p>a. процессуальные</p> <p>b. все перечисленное</p> <p>c. материальные</p> <p>3. Нормы административного права по воздействию на поведение субъектов делятся на:</p> <p>Выберите один ответ:</p> <p>a. материальные и процессуальные</p> <p>b. уполномочивающие и поощрительные</p> <p>c. . уполномочивающие, обязывающие и запрещающие</p> <p>d. все перечисленное</p> <p>4. До революции 1917 года административное право называлось:</p> <p>Выберите один ответ:</p> <p>a. Полицейское право</p> <p>b. Надзорное право</p> <p>c. Муниципальное право</p> <p>d. Административное право</p> <p>5. Чертой, отличающей административно-правовой метод регулирования от гражданско-правового, является:</p> <p>Выберите один ответ:</p> <p>a. юридическое неравенство субъектов</p> <p>b. договорной характер отношений субъектов</p> <p>c. судебный характер защиты нарушенных прав субъектов</p> <p>6. Каким образом распределяется ответственность сторон в административном правоотношении?</p> <p>Выберите один ответ:</p> <p>a. стороны несут ответственность перед государством</p> <p>b. между сторонами взаимно</p> <p>c. стороны несут ответственность перед третьими лицами</p> <p>d. нет правильного ответа</p> <p>e. одна сторона отвечает перед другой</p> <p>7. Выберите один ответ:</p> <p>a. общества в целом</p> <p>b. отдельной личности</p> <p>c. общественных организаций</p> <p>d. государства</p>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
		<p>е. предприятий и учреждений</p> <p>8. Чем обусловлен исполнительный характер административных правоотношений?</p> <p>Выберите один ответ:</p> <p>а. применением мер государственного принуждения</p> <p>б. всем перечисленным</p> <p>с. наличием у субъектов распорядительных полномочий</p> <p>д. применением нормативных актов</p> <p>е. действием субъектов управления от имени государства</p> <p>9. Что представляет собой административно-правовое отношение?</p> <p>Выберите один ответ:</p> <p>а. урегулированное нормами административного права управленческое отношение, в котором стороны выступают как носители субъективных прав и обязанностей</p> <p>б. урегулированное нормами права отношение между сторонами, основанное на согласии сторон</p> <p>с. отношение между субъектами права</p> <p>д. норму российского права</p> <p>е. урегулированное управленческое отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей</p>
Уметь	<p>- использовать знание основных понятий, используемых в сфере правового регулирования административных отношений в РФ, в будущей профессиональной деятельности</p> <p>- использовать знание состава, структуры и содержания информационного и архивного законодательства в будущей профессиональной деятельности</p>	<p><i>Практические задания</i></p> <p>1. Определите, кто из предлагаемого перечня является субъектом административного права:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— городская администрация;</li> <li>— Министерство финансов;</li> <li>— областная Дума;</li> <li>— «Единство»;</li> <li>— пенсионер;</li> <li>— прокуратура;</li> <li>— директор библиотеки;</li> <li>— правительство края;</li> <li>— студент;</li> <li>— курсант;</li> <li>— арбитражный суд.</li> </ul> <p>Обоснуйте свои предположения юридически.</p>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
		<p>2. Специфической, ярко выраженной особенностью норм административного права является их категоричность (императивность). Раскройте сущность императивности норм административного права, подтверждая ее практическими примерами.</p> <p>3. На основе анализа приведите примеры:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• обязывающих;</li> <li>• запрещающих;</li> <li>• рекомендательных;</li> <li>• дозвоительных;</li> <li>• материальных и процессуальных административно-правовых норм.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• «Высшее учебное заведение несет ответственность за свою деятельность перед личностью, обществом и государством»;</li> <li>• «Военнослужащие внутренних войск имеют право применять, физическую силу»;</li> <li>• «Граждане имеют право создавать творческие союзы»;</li> <li>• «Милиции запрещается прибегать к обращению, унижающему достоинство человека»;</li> <li>• «Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории РФ, не может превышать 30 дней»;</li> <li>• «Исполнение постановления о лишении права управления транспортным средством производится путем изъятия водительского удостоверения»</li> </ul>
Владеть	<p>- приемами использования основных понятий, используемых в сфере правового регулирования административных отношений, в будущей профессиональной деятельности</p> <p>- приемами использования знаний о составе, структуре и содержании административного законодательства в будущей профессиональной деятельности</p>	<p><i>Задания на решение задач</i></p> <p>1. В контрольной работе по административному праву студент на поставленный вопрос:</p> <p>— совпадают ли понятия «административное право» и «административное законодательство»;</p> <p>- ответил «да».</p> <p><i>Правильно ли ответил?</i></p> <p>2. На практическом занятии студент, раскрывая сущность методов административного права, сказал, что административному праву присущ один ярко выраженный метод — метод властных предписаний, и только с помощью этого метода регулируются общественные</p>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
		<p>отношения, присущие административному праву. Других методов в административном праве не существует. <i>Дайте оценку ответа.</i></p> <p>3. На семинаре по административному праву студент затруднился дать ответы на вопросы преподавателя, почему существует множество источников административного права, в каких официальных изданиях публикуются источники административного права федерального уровня.</p>
<b>ОПК-3 владением базовыми знаниями систем органов государственной и муниципальной власти</b>		
Знать	<ul style="list-style-type: none"> <li>- структуру органов государственной и муниципальной власти в РФ</li> <li>- специфику органов государственной власти как субъектов административных правоотношений</li> <li>- специфику органов муниципальной власти как субъектов административных правоотношений</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>Теоретические вопросы</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Что такое административно-правовые отношения? Каковы их особенности?</li> <li>2. Как соотносятся понятия «субъект административного права» и «субъект административно-правовых отношений»?</li> <li>3. Какие выделяются виды административно-правовых отношений и по каким юридическим основаниям?</li> <li>4. Каковы основания возникновения, изменения, прекращения административно-правовых отношений?</li> <li>5. Каковы субъекты административно-правовых отношений?</li> <li>6. Почему административные правоотношения по своей природе, как правило, являются властеотношениями?</li> <li>7. Как вы понимаете «вертикальность» и «горизонтальность» административных правоотношений</li> </ol> <p style="text-align: center;"><i>Тесты</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Когда наступает административная деликтоспособность? Выберите один ответ: <ul style="list-style-type: none"> <li>a. частично с 14, полностью с 16 лет</li> <li>b. с 14 лет</li> <li>c. с 18 лет</li> <li>d. с 16 лет</li> <li>e. с момента рождения</li> </ul> </li> <li>2. Когда наступает административная правоспособность физического лица? Выберите один ответ:</li> </ol>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
		<p>a. с 14 лет  b. частично с 14 лет, полностью с 16 лет  c. с 16 лет  d. с 18 лет  e. с момента рождения</p> <p>3. Какой предельный срок рассмотрения письменного обращения гражданина в государственный орган?  Выберите один ответ:  a. 10 дней  b. 60 дней  c. 40 дней  d. 30 дней  e. 20 дней</p> <p>4. В какой срок соответствующий орган должен представлять по запросу необходимые для рассмотрения обращения гражданина документы?  Выберите один ответ:  a. 45 дней  b. 25 дней  c. 35 дней  d. 15 дней  e. 55 дней</p> <p>5. С какого момента возникает правоспособность общественного объединения?  Выберите один ответ:  a. принятия решения конференции  b. принятие решения на съезде  c. государственной регистрации  d. принятия решения на общем собрании  e. нет верного ответа</p> <p>6. Какой орган осуществляет регистрацию общественных объединений?  Выберите один ответ:  a. государственный комитет по регистрации юридических лиц  b. прокуратура  c. министерство финансов  d. департаменты  e. органы юстиции</p> <p>7. Что не относится к организационно-правовой форме общественных объединений?  Выберите один ответ:  a. общественная ассоциация</p>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
		<p>b. политическая партия  c. общественное учреждения  d. общественное движение  e. общественный фонд</p> <p>8. На какие виды подразделяется государственная служба в зависимости от Федеративного устройства РФ?  Выберите один ответ:  a. государственную службу субъектов РФ и муниципальную  b. федеральную и муниципальную  c. федеральную и государственную службу субъектов РФ  d. военную и гражданскую  e. федеральную, государственную службу субъектов РФ и муниципальную</p> <p>9. Что заключает гражданин РФ при назначении на должность государственного служащего?  Выберите один ответ:  a. соглашение о намерениях  b. все перечисленное  c. государственный контракт  d. гражданско-правовой договор  e. служебный контракт</p> <p>10. Что относится к принципам государственной службы?  Выберите один ответ:  a. вариант 1, 2  b. . вариант 2, 3  c. законность  d. стабильность  e. компетентность</p> <p>11. С какого момента наступает правосубъектность государственного служащего?  Выберите один ответ:  a. с момента прохождения аттестации  b. с момента достижения тридцатилетнего возраста  c. с момента успешного прохождения конкурса  d. с момента подачи заявления о приеме на работу  e. с момента зачисления на должность</p> <p>12. Каков предельный возраст нахождения на государственной службе?</p>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
		<p>Выберите один ответ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 60-65 лет</li> <li>b. 55 лет</li> <li>c. ограничений нет</li> <li>d. 60 лет</li> <li>e. 65 лет</li> </ul>
Уметь	<ul style="list-style-type: none"> <li>- использовать знания о специфике органов государственной как субъектов административных правоотношений в будущей профессиональной деятельности</li> <li>- использовать знания о специфике органов муниципальной власти как субъектов административных правоотношений в будущей профессиональной деятельности</li> <li>- анализировать нормативно-правовые акты органов государственной власти с точки зрения отражения в них административно-правовой информации</li> <li>- анализировать нормативно-правовые акты органов государственной и муниципальной власти с точки зрения отражения в них административно-правовой информации</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>Практические задания</i></p> <p>1. Дайте видовую классификацию следующих административно-правовых отношений:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) инспектор ГИБДД назначил штраф гражданину Петрову;</li> <li>б) прокурор дал санкцию на изъятие бухгалтерских документов в Департаменте строительства;</li> <li>в) отдел юстиции зарегистрировал устав общественного объединения «Правопорядок»;</li> <li>г) правительство РФ оказало финансовую помощь жителям города Волгодонска;</li> <li>д) министр обороны уволил офицера Иванова из Вооруженных сил РФ по состоянию здоровья</li> </ul>
Владеть	<ul style="list-style-type: none"> <li>- приемами использования знаний о специфике органов государственной как субъектов административных правоотношений в будущей профессиональной деятельности</li> <li>- приемами использования знаний о специфике органов муниципальной власти как субъектов административных правоотношений в будущей</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>Задания на решение задач</i></p> <p>1. На экзамене по административному праву на вопрос об особенностях административно-правовых отношений студент ответил следующее: одной из сторон данных отношений всегда выступает государственный орган или его представитель; эти отношения всегда носят вертикальный характер; возникают по инициативе одной из сторон; стороны этих правоотношений не равны. Точный ответ?</p> <p>2. В семье механика Гаврилова сыну Николаю исполнилось 18 лет. У дочери Гаврилова родилась дочка, на семейном совете</p>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
	<p>профессиональной деятельности</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- приемами анализа нормативно-правовых актов органов государственной власти с точки зрения отражения в них административно-правовой информации</li> <li>- приемами анализа нормативно-правовые актов органов государственной и муниципальной власти с точки зрения отражения в них административно-правовой информации</li> </ul>	<p>ее решили назвать Ларисой. Супруга Гаврилова по конкурсу была принята на работу в Министерство финансов. Через 10 дней пришло письмо из деревни, умер дедушка Николая.</p> <p><i>Дайте характеристику приведенным юридическим фактам и возникающим на их основе административно-правовым отношениям.</i></p>
<b>ПК-1 способностью применять научные методы при исследовании объектов профессиональной деятельности</b>		
Знать	<ul style="list-style-type: none"> <li>- методы правового регулирования гражданско-правовых отношений</li> <li>- объект, предмет, субъекты гражданско-правового регулирования</li> <li>- методы исследования административного права как науки</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>Теоретические вопросы</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Почему гражданин является приоритетным субъектом административного права?</li> <li>2. Каковы понятие, структура и особенности административно-правового статуса гражданина?</li> <li>3. Почему административно-правовое положение граждан определяется объемом и характером административной правосубъектности?</li> <li>4. Что понимается под предприятием и учреждением?</li> <li>5. Какие виды предприятий и учреждений в зависимости от юридических оснований их классификации вы можете назвать?</li> <li>6. Каковы организационно-правовые формы коммерческих организаций? Какие формы некоммерческих организаций вы знаете?</li> <li>7. Какими нормативными правовыми актами регулируется административно-правовой статус предприятий и учреждений?</li> <li>8. Каковы сущность и особенности административно-правового статуса государственных, негосударственных, муниципальных предприятий и учреждений?</li> <li>9. Как складываются взаимоотношения предприятий и учреждений с органами исполнительной власти?</li> </ol>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
		<p>10. Каково понятие общественного объединения и где оно закреплено?</p> <p>11. Каковы принципы создания и деятельности общественных объединений?</p> <p>12. Какие организационно-правовые формы общественных объединений закреплены в российском законодательстве?</p> <p>13. Как соотносятся между собой понятия «государственная должность» и «должностное лицо»?</p> <p>14. Назовите признаки, отличающие государственную службу от иных видов службы.</p> <p>15. По каким критериям могут быть дифференцированы обязанности, права и ограничения государственных служащих?</p> <p>16. Назовите отличительные признаки федеральной государственной службы.</p> <p style="text-align: center;"><i>Тесты</i></p> <p>1. Что является правовой формой управления исполнительной власти? Выберите один ответ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. все вышеперечисленное</li> <li>b. проведение исследований и разработок</li> <li>c. материально-технические операции</li> <li>d. принятие нормативных актов</li> <li>e. организационные действия</li> </ul> <p>2. Какой федеральный орган осуществляет государственную политику в области культуры? Выберите один ответ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Росархив</li> <li>b. Минкультуры</li> <li>c. Росстат</li> <li>d. Роспечать</li> <li>e. Минрегионразвития</li> </ul> <p>3. Что входит в полномочия Росздравнадзора РФ? Выберите один ответ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. контроль и надзор в сфере донорства крови</li> <li>b. государственный санитарно-эпидемиологический надзор</li> <li>c. государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии</li> </ul>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
		<p>d. варианты 1, 3 e. нет верного ответа</p> <p>4. На каких принципах основывается государственное управление в области образования и науки? Выберите один ответ: a. Самоуправление b. свободное (в рамках закона) осуществление педагогической и научной деятельности c. государственное регулирование d. варианты 1, 2, 3 e. нет верного ответа</p> <p>5. К какому министерству относится Роспатент РФ? Выберите один ответ: a. Минспорттуризм b. Минздравсоцразвития c. Минобрнауки d. Минкультуры e. Минпромторг</p> <p>6. Какие функции относятся к ведению органов исполнительной власти в управлении культурой? Выберите один ответ: a. организация библиотек b. варианты 1, 4 c. поддержка изучения в образовательных учреждениях национальных языков d. организация библиотечного обслуживания e. регулирование вывоза и ввоза культурных ценностей</p> <p>7. Какая мера является общей для режимов чрезвычайного и военного положения? Выберите один ответ: a. запрещение или ограничение выбора места жительства b. усиление охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности c. привлечение граждан к выполнению работ d. продление срока содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких</p>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
		<p>преступлений</p> <p>е. изъятие имущества организаций и граждан с последующей выплатой его стоимости</p> <p>8. Какое из последствий не свойственно административной ответственности? Выберите один ответ:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Конфискация</li> <li>предупреждение</li> <li>судимость</li> <li>штраф</li> <li>административный арест</li> </ol> <p>9. Что является мерой административного пресечения? Выберите один ответ:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>административное задержание</li> <li>запрещение эксплуатации неисправного транспорта</li> <li>. снос самовольно возведенного строения</li> <li>все перечисленное</li> <li>сокращения бюджетного финансирования</li> </ol> <p>10. Что является поводом к возбуждению дела об административном правонарушении? Выберите один ответ:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>поступившие из правоохранительных и других органов материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения</li> <li>фиксация административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами</li> <li>перечисленное в пунктах 1, 2, 3</li> <li>перечисленное в пунктах 1, 2</li> <li>непосредственное обнаружение соответствующим должностным лицом достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения</li> </ol> <p>11. Кто не является участником</p>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
		<p>производства по делам об административных правонарушениях?</p> <p>Выберите один ответ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. защитник</li> <li>b. потерпевший</li> <li>c. гражданский истец</li> <li>d. представитель</li> <li>e. прокурор</li> </ul>
Уметь	<p>- анализировать административно-правовые нормы и административное законодательство с точки зрения использования их в будущей профессиональной деятельности</p> <p>- анализировать административно-правовые акты с точки зрения регламентации основных вопросов делопроизводства и архивного дела</p>	<p><i>Практические задания:</i></p> <p>1. Раскрывая сущность административного правонарушения, дайте юридически обоснованные ответы на следующие вопросы:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- всегда ли признаки вреда, причинно-следственной связи, времени и места имеют юридическое значение?</li> </ul> <p>2. Назовите на основании статей Общей части Кодекса РФ об административных правонарушениях:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— что необходимо учитывать при назначении административного наказания?</li> <li>— каков правовой механизм назначения административного наказания при совершении нескольких административных правонарушений?</li> </ul> <p>3. Определите, какие из указанных мер являются административными взысканиями:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— арест; приостановление работ; увольнение; конфискация; арест с содержанием на гауптвахте; начисление пени; лишение лицензии; привод; изъятие документа; штраф; возмездное изъятие оружия; дисквалификация; наложение ареста на банковский счет.</li> </ul>
Владеть	<p>- приемами анализа административно-правовых норм и административное законодательство с точки зрения использования их в будущей профессиональной деятельности</p> <p>- приемами анализа административно-правовых актов с точки зрения регламентации основных вопросов делопроизводства и архивного дела</p>	<p><i>Задания на решение задач</i></p> <p>1. НИИ автомобильного транспорта МО РФ в целях повышения социальной защищенности работников решил создать ООО «Руль», денежные средства от ремонта частных автомобилей планировалось направить на вышеуказанную цель. Подготовив заявление и весь перечень документов, необходимых для регистрации негосударственного предприятия, командование передало их в соответствующий орган. Через три дня был получен отказ в государственной регистрации и выдаче временного свидетельства по мотивам нецелесообразности создания данного предприятия. НИИ подал жалобу в суд.</p> <p><i>Дайте оценку сложившейся ситуации.</i></p>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
		<p><i>Обоснуйте правомерность действий сторон.</i></p> <p>2. Член полного ХТ «Сплин» Гавриков от своего имени совершил коммерческую сделку и часть денежных средств присвоил себе. Узнав о сделке Гаврикова, член ХТ Лукин предложил исключить Гаврикова из ХТ, и по единогласному решению остальных членов ХТ это было сделано.</p> <p><i>Правомерно ли исключение Гаврикова из ХТ? Какие действия Гаерикова явились юридическим основанием для его исключения? Как ведутся дела в ХТ?</i></p> <p>3. В РФ, в соответствии с ФЗ «Об образовании», закреплена система образовательных учреждений различного уровня, где обучение может быть бесплатным и платным.</p> <p><i>Правомерно ли будет называть их так: «некоммерческие учебные заведения», «коммерческие учебные заведения, или «некоммерческие образовательные учреждения», «коммерческие образовательные учреждения»?</i></p> <p>4. Студентка Кашина перечислила некоторые виды предприятий и учреждений: — универмаг, колхоз, комбинат, университет, столовая, гараж, банк, телеграф, отделение железной дороги, порт, колледж, госпиталь, отдел образования, швейная фабрика, НИИ МО РФ.</p> <p><i>Определите, правильно ли ответила Кашина и укажите, в каких организационно-правовых формах могут реализовываться данные виды предприятий и учреждений</i></p>
<p><b>ДПК-2 способностью ориентироваться в законодательной и нормативно-методической базе информационно-документационного обеспечения управления и архивного дела и смежных областей</b></p>		
Знать	<p>- основные категории и понятия административного права, административные нормы и административно-правовые акты, связанные с регламентацией документационного обеспечения управления и архивного дела - правовой статус и компетенции субъектов административных</p>	<p><i>Теоретические задания</i></p> <p>1. Что понимают под органом исполнительной власти? 2. Каково содержание административно-правового статуса органов исполнительной власти? 3. Какова видовая классификация органов исполнительной власти в РФ? 4. Что составляет систему органов исполнительной власти в РФ?</p> <p><b>ВОПРОСЫ:</b></p>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
	<p>правоотношений в сфере документационного обеспечения управления и архивного дела</p>	<p>1. Каковы понятие и основные черты административной ответственности?  2. Что представляют собой законодательные основы административной ответственности?  3. Что такое административное правонарушение и каковы его признаки?  4. Какова сущность и значимость признаков юридического состава административного правонарушения?  5. Какова видовая классификация административных правонарушений?  6. В чем проявляется отличие административного правонарушения от преступления и дисциплинарного проступка?  7. Каков порядок назначения административного наказания.</p> <p style="text-align: center;"><i>Тесты</i></p> <p>1. Предметом административного права являются общественные отношения:  Выберите один ответ:  а. все перечисленное  б. в сфере государственного управления  в. связанные с внутриорганизационной деятельностью любого органа государственной власти  г. в сфере государственной контрольной деятельности  д. в сфере исполнительной власти</p> <p>2. Нормы административного права по воздействию на поведение субъектов делятся на:  Выберите один ответ:  а. материальные и процессуальные  б. уполномочивающие и поощрительные  в. уполномочивающие, обязывающие и запрещающие  г. все перечисленное</p> <p>3. Чертой, отличающей административно-правовой метод регулирования от гражданско-правового, является:  Выберите один ответ:  а. договорной характер отношений субъектов  б. судебный характер защиты нарушенных прав субъектов</p>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
		<p>c. юридическое неравенство субъектов</p> <p>4. Каким образом распределяется ответственность сторон в административном правоотношении? Выберите один ответ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. стороны несут ответственность перед третьими лицами</li> <li>b. между сторонами взаимно</li> <li>c. нет правильного ответа</li> <li>d. одна сторона отвечает перед другой</li> <li>e. стороны несут ответственность перед государством</li> </ul> <p>5. Чем обусловлен исполнительный характер административных правоотношений? Выберите один ответ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. наличием у субъектов распорядительных полномочий</li> <li>b. всем перечисленным</li> <li>c. действием субъектов управления от имени государства</li> <li>d. применением нормативных актов</li> <li>e. применением мер государственного принуждения</li> </ul> <p>6. Что представляет собой административно-правовое отношение? Выберите один ответ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. урегулированное нормами права отношение между сторонами, основанное на согласии сторон</li> <li>b. урегулированное нормами административного права управленческое отношение, в котором стороны выступают как носители субъективных прав и обязанностей</li> <li>c. урегулированное управленческое отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей</li> <li>d. норму российского права</li> <li>e. отношение между субъектами права</li> </ul> <p>7. Когда наступает административная деликтоспособность? Выберите один ответ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. с момента рождения</li> </ul>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
		<p>b. частично с 14, полностью с 16 лет  c. с 16 лет  d. с 14 лет  e. с 18 лет</p> <p>8. Какой предельный срок рассмотрения письменного обращения гражданина в государственный орган?  Выберите один ответ:</p> <p>a. 60 дней  b. 20 дней  c. 10 дней  d. 30 дней  e. 40 дней</p> <p>9. С какого момента возникает правоспособность общественного объединения?  Выберите один ответ:</p> <p>a. принятия решения на общем собрании  b. принятие решения на съезде  c. нет верного ответа  d. принятия решения конференции  e. государственной регистрации</p> <p>10. Какой орган осуществляет регистрацию общественных объединений?  Выберите один ответ:</p> <p>a. департаменты  b. министерство финансов  c. органы юстиции  d. государственный комитет по регистрации юридических лиц  e. прокуратура</p> <p>11. На какие виды подразделяется государственная служба в зависимости от Федеративного устройства РФ?  Выберите один ответ:</p> <p>a. федеральную, государственную службу субъектов РФ и муниципальную  b. федеральную и государственную службу субъектов РФ  c. государственную службу субъектов РФ и муниципальную  d. военную и гражданскую  e. федеральную и муниципальную</p> <p>12. Что относится к принципам</p>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
		<p>государственной службы?</p> <p>Выберите один ответ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. законность</li> <li>b. вариант 1, 2</li> <li>c. вариант 2, 3</li> <li>d. компетентность</li> <li>e. стабильность</li> </ul> <p>13. С какого момента наступает правосубъектность государственного служащего?</p> <p>Выберите один ответ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. с момента зачисления на должность</li> <li>b. с момента подачи заявления о приеме на работу</li> <li>c. с момента прохождения аттестации</li> <li>d. с момента успешного прохождения конкурса</li> <li>e. с момента достижения тридцатилетнего возраста</li> </ul> <p>14. Какой федеральный орган осуществляет государственную политику в области культуры?</p> <p>Выберите один ответ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Минкультуры</li> <li>b. Росархив</li> <li>c. Минрегионразвития</li> <li>d. Роспечать</li> <li>e. Росстат</li> </ul> <p>15. Что входит в полномочия Росздравнадзора РФ?</p> <p>Выберите один ответ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. контроль и надзор в сфере донорства крови</li> <li>b. государственный санитарно-эпидемиологический надзор</li> <li>c. варианты 1, 3</li> <li>d. нет верного ответа</li> <li>e. государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии</li> </ul> <p>16. На каких принципах основывается государственное управление в области образования и науки?</p> <p>Выберите один ответ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. самоуправление</li> <li>b. государственное регулирование</li> <li>c. свободное (в рамках закона) осуществление педагогической и</li> </ul>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
		<p>научной деятельности</p> <p>d. варианты 1, 2, 3</p> <p>e. нет верного ответа</p> <p>17. Какое из последствий не свойственно административной ответственности? Выберите один ответ:</p> <p>a. Конфискация</p> <p>b. штраф</p> <p>c. судимость</p> <p>d. предупреждение</p> <p>e. административный арест</p> <p>18. Что является мерой административного пресечения? Выберите один ответ:</p> <p>a. все перечисленное</p> <p>b. снос самовольно возведенного строения</p> <p>c. административное задержание</p> <p>d. сокращения бюджетного финансирования</p> <p>e. запрещение эксплуатации неисправного транспорта</p> <p>19. Что является поводом к возбуждению дела об административном правонарушении? Выберите один ответ:</p> <p>a. фиксация административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами</p> <p>b. непосредственное обнаружение соответствующим должностным лицом достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения</p> <p>c. перечисленное в пунктах 1, 2</p> <p>d. поступившие из правоохранительных и других органов материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения</p> <p>e. перечисленное в пунктах 1, 2, 3</p>
Уметь	- использовать основные	<i>Практические задания</i>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
	<p>категории и понятия административного права, административно-правовые нормы и административно-правовые акты, связанные с регламентацией документационного обеспечения управления и архивного дела, в будущей профессиональной деятельности</p> <p>- использовать знания о правовом статусе и компетенции субъектов гражданских правоотношений в сфере документационного обеспечения управления и архивного дела</p>	<p>1. Перечислите, какие меры убеждения используются органами исполнительной власти в ходе реализации своих полномочий. Приведите практические примеры реализации мер убеждения в отношении: государственных служащих; военнослужащих; студентов государственных вузов.</p> <p>2. Вашему вниманию предлагается следующий перечень мер осуществления исполнительной власти:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— административное задержание;</li> <li>— применение физической силы;</li> <li>— установление карантина;</li> <li>— награждение именованным оружием;</li> <li>— добровольное возмещение ущерба;</li> <li>— чтение курса лекций по правовому воспитанию;</li> <li>— досмотр вещей;</li> <li>— изъятие вещей и документов;</li> <li>— рассмотрение проступка на собрании трудового коллектива;</li> <li>— отчисление из вуза;</li> <li>— административный арест;</li> <li>— проведение технического осмотра автомобиля;</li> <li>— доставление;</li> <li>— наложение ареста на банковский счет;</li> <li>— закрытие участка государственной границы;</li> <li>— объявление благодарности;</li> <li>— отказ в выдаче лицензии;</li> <li>— начисление пени;</li> <li>— приостановление деятельности партии;</li> <li>— установление стандартов;</li> <li>— назначение на должность.</li> </ul> <p>Соотнесите названные меры согласно установленной видовой классификации методов осуществления исполнительной власти.</p>
Владеть	<p>- приемами использования основных категорий и понятий административного права, административно-правовых норм и административно-правовых актов, связанных с регламентацией документационного</p>	<p style="text-align: center;"><i>Задания на решение задач</i></p> <p>1. Каковы признаки государственного служащего? Кто из нижеследующего перечня не является таковым: Президент РФ, ректор вуза, следователь прокуратуры, судебный пристав, судья, губернатор области (края), Председатель Совета Федерации, помощник Председателя Государственной Думы, Руководитель Аппарата Совета Федерации,</p>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
	<p>обеспечения управления и архивного дела, в будущей профессиональной деятельности</p> <p>- приемами использования знания о правовом статусе и компетенции субъектов гражданских правоотношений в сфере документационного обеспечения управления и архивного дела</p>	<p>руководитель Пресс-службы Президента РФ, советник федерального министра, Председатель Центральной избирательной комиссии РФ, судья Высшего Арбитражного Суда РФ, генеральный директор Судебного департамента при Верховном Суде РФ, доцент Государственной юридической академии, администратор областного суда.</p> <p>2. Отвечая на вопрос о требованиях, предъявляемых к поступающему на государственную службу, студент Панов назвал следующие:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— гражданство РФ;</li> <li>— возраст не моложе 23 лет;</li> <li>— высшее образование;</li> <li>— знание одного из иностранных языков.</li> </ul> <p><i>Можно ли признать ответ студента Панова правильным?</i></p> <p>3. Бригадир дизельного цеха судоремонтной верфи гражданин Водолазов был переведен на работу в другой цех на основании того, что его отец является начальником дизельного цеха. Непосредственно по работе сын был подчинен мастеру цеха Шапкину. Не согласившись с переводом, Водолазов-младший обратился за разъяснениями к начальнику юридического отдела верфи Морозову. Морозов объяснил причину перевода так: «Люди могут сказать, что ты работаешь под руководством отца». Неудовлетворенный ответом, Водолазов обратился с жалобой к прокурору на неправомерные действия администрации верфи.</p> <p><i>Дайте правовую оценку действий сторон.</i></p> <p>4. Работая в высшем военном учебном заведении, полковник Седых одновременно занимал должность начальника кафедры негосударственного высшего учебного заведения.</p> <p><i>Как вы считаете, возможно ли такое совмещение должностей?</i></p> <p>5. Перечислите ключевые функции Правительства РФ и раскройте основные полномочия Председателя Правительства РФ. Также попробуйте определить ключевые направления совершенствования деятельности Правительства РФ по стабилизации экономического положения в РФ.</p> <p>6. Назовите основные полномочия Президента РФ в сфере исполнительной</p>

Структурный элемент компетенции	Планируемые результаты обучения	Оценочные средства
		власти. Укажите, где они закреплены. Необходимо ли, по вашему мнению, совершенствовать вышеуказанные полномочия? Если да, то раскройте направления и пути их совершенствования.

**б) Порядок проведения промежуточной аттестации, показатели и критерии оценивания:**

Промежуточная аттестация по дисциплине «Документационное обеспечение административных отношений в РФ» включает теоретические вопросы, позволяющие оценить уровень усвоения обучающимися знаний, и практические задания, выявляющие степень сформированности умений и владений, проводится в форме зачета с оценкой..

Зачет с оценкой по данной дисциплине проводится в устной форме: обучающийся отвечает на один теоретический вопрос и выполняет итоговый тест.

**Показатели и критерии оценивания зачета:**

– на оценку **«отлично»** (5 баллов) – обучающийся демонстрирует высокий уровень сформированности компетенций, всестороннее, систематическое и глубокое знание учебного материала, свободно выполняет практические задания, свободно оперирует знаниями, умениями, применяет их в ситуациях повышенной сложности. выполняет итоговый тест на 95-100 баллов.

– на оценку **«хорошо»** (4 балла) – обучающийся в ответе на теоретический вопрос демонстрирует средний уровень сформированности компетенций: основные знания, умения освоены, но допускаются незначительные ошибки, неточности в устном ответе и/или выполняет итоговый тест на 85-94 балла.

– на оценку **«удовлетворительно»** (3 балла) – обучающийся в ответе на теоретический вопрос демонстрирует пороговый уровень сформированности компетенций: в ходе устного ответа допускает ошибки, проявляется отсутствие отдельных знаний выполняет итоговый тест на 65-84 балла.

– на оценку **«неудовлетворительно»** (2 балла) – обучающийся не может показать знания на уровне воспроизведения и объяснения информации, демонстрирует пороговый уровень сформированности компетенций: в ходе контрольных мероприятий допускаются ошибки, проявляется отсутствие отдельных знаний, умений, навыков, обучающийся испытывает значительные затруднения при оперировании знаниями и умениями при их переносе на новые ситуации, выполняет итоговый тест на 50-64 балла.

– на оценку **«неудовлетворительно»** (1 балл) – обучающийся в устном ответе на теоретический вопрос не может показать знания на уровне воспроизведения и объяснения информации, выполняет итоговый тест менее, чем на 49 баллов.

## Методические указания по дисциплине «Документационное обеспечение административных отношений в РФ»

1. При изучении учебной литературы студенту рекомендуется составить подробный план-вопросник учебного материала, соответствующего изучаемой теме. При составлении плана-вопросника рекомендуется следовать логике изучаемого материала, вопрос начинать с вопросительного слова (например, Что представляет собой понятие? Каковы основные классификации нормативных источников? и т.д.) План-вопросник должен иметь нумерацию по каждому пункту плана. Количество вопросов зависит от объема теоретического материала.

2. При поиске ответов на поставленные теоретические вопросы студенту следует составить конспект, необходимо использовать предлагаемые источники. В конце письменного ответа необходимо представить список использованной литературы.

3. При выполнении заданий по анализу правовых понятий необходимо изучить теоретический материал и выявить сходства и отличия, соотношение понятий, практическую значимость сопоставления.

4. При решении практических задач необходимо изучить теоретический материал, законодательство. При решении задач обязательно делать ссылки на нормативные акты.

5. Для успешного прохождения тестирования необходимо предварительно внимательно изучить учебный материал по предлагаемой литературе, изучить законодательные и иные нормативные акты.

### 1. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА

#### Тема 1. Предмет и метод административного права

Административное право самостоятельная отрасль российского права.

Известно, что отрасли права отличаются друг от друга прежде всего по тому, **какие общественные** отношения они регулируют. Особенности этих общественных отношений определяют предмет регулирования. А от него зависят иные признаки отрасли права: метод регулирования, система отрасли и др. Не случайно большинство отраслей права получило название по особенности регулируемой совокупности общественных отношений. Например, трудовое, земельное, семейное, уголовно-процессуальное.

В порядке первого приближения к содержанию предмета административного права можно предложить такое определение:

*Это совокупность общественных отношений, возникающих при формировании и осуществления государственного управления..*

#### Что включается в понятие **государственного управления**?

Управление означает руководство лицами (физическими и юридическими), отраслями хозяйства, структурами власти. Оно служит интересам всей организационной системы и решению ее общих задач. Управление обязательно предполагает подчинение объекта субъекту управления. Когда речь идет об управленческой деятельности государства, употребляются равнозначные понятия: государственное управление, административная власть, исполнительная власть. Правовые отношения, возникающие в сфере властных структур государства, регулируются административным правом (или управленческим правом).

Государственное управление в Российской Федерации осуществляется тремя ветвями власти. В ст. 10 Конституции РФ, принятой в декабре 1993 г., говорится, что государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

Г.У.- управление делами государства, которое осуществляется органами государства и во всех ветвях власти – законодательной, исполнительной, судебной.

**Государственное управление** - это целенаправленная, организующая, подзаконная деятельность системы органов государства, осуществляющих задачи **исполнительного и распорядительного характера** в сфере хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства и в межотраслевых сферах. Это и полномочная деятельность законодательных органов России и субъектов Федерации, а также правосудие, осуществляемое системой судебных органов.

Управленческие структуры в Российской Федерации составляют три уровня: федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации и органы власти местного самоуправления (муниципальные органы).

**Управление** означает упорядочение управляемой системы, обеспечение ее функционирования и развития. Управление состоит из следующих основных элементов:

- принятие решения по упорядочению отношений;
- реализация решения — исполнение;
- контроль за реализацией решения и ее корректировка.

*Административное право является отраслью российского права, совокупность юридических норм которой регулирует общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления государственно-управленческой деятельности.*

Любая отрасль правовой системы подразделяется на правовые институты — обособленные комплексы правовых норм, которые регулируют общественные отношения конкретного вида. Для административного права в качестве примера можно назвать институты административной ответственности и административного процесса.

Отрасли российского права отличаются друг от друга прежде всего по предмету и методу правового регулирования. Предметом любой отрасли права является круг общественных отношений, которые регулируются ее нормами.

*Административное право регулирует управленческие отношения, существующие в сфере государственного управления, связанные с функционированием и развитием системы исполнительной власти на всех территориальных уровнях РФ.*

Исполнительная власть имеет в своем распоряжении все наиболее существенные атрибуты государственной власти: финансы, средства коммуникации, армию, милицию, службы внешней и внутренней безопасности, исправительно-трудовые учреждения и т.д.

*Предметом* правового регулирования в административном праве являются *административно-правовые отношения*, представляющие собой отношения между органами системы управления, должностными лицами и внутриорганизационные отношения государственных органов (между руководителями и подчиненными).

Предметом административного права является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительной власти, регулируемых нормами административного права. Эта группа общественных отношений непосредственно связана с государственно-управленческой деятельностью, а потому и обобщенно называется управленческой.

*Методом* правового регулирования в административном праве является *метод властных предписаний, т.е. императивный метод*, предписывающий неукоснительное соблюдение требований, изложенных в административно-правовой норме. Он характеризуется *состоянием подчиненности* одной стороны (гражданин) воле другой стороны (должностное лицо), их *юридическим неравенством*, обязательностью исполнения и отсутствием возможности выбора.

Администрирование (управление) предполагает доминирование, преобладание одной воли над другой, а часто и подчинение одного лица другому, оно неразрывно связано с властью. В системе управленческих связей субъекты не равны и к тому же они выполняют разные социальные роли. Этого неравенства право не может и не стремится устранить. Воспринимая его как объективную необходимость, законодатель, регламентируя организацию и функционирование исполнительной (административной) власти,

юридически оформляет такое неравенство, асимметрию прав и обязанностей субъектов. Этим объясняются особенности административно-правового метода регулирования.

**метод рекомендаций:** рекомендации субъекта управления приобретают правовую силу при условии принятия ее другим участником управления;

**метод согласования:** регулирует отношения между участниками, не находящимися между собой в подчинении;

**метод равенства:** субъекты, находящиеся на одном уровне государственного механизма, предпринимают совместные действия в форме административного договора.

## **Тема 2. Нормы, источники административного права: понятие, классификация**

Любая отрасль права состоит из юридических норм, является их организованной совокупностью. Первичными «кирпичиками» административного права, «клеточками», на базе которых формируется система отрасли, являются административно-правовые нормы.

Их можно понимать как установленные или санкционированные государством правила, регулирующие отношения, возникающие при формировании и деятельности исполнительной власти.

Норма содержит правило, модель должного поведения (диспозицию) при наличии определенных условий (гипотезы). Она регулирует общественные отношения. Ее реализация обеспечивается разнообразными средствами, включая государственное принуждение.

Каждая норма органично включена в отраслевую систему, вне которой она действовать не может. Например, норма, устанавливающая ответственность за мелкое хулиганство, действует только «в связке» с нормой, в которой сказано, что к административной ответственности привлекаются лица, достигшие к моменту совершения проступка 16-летнего возраста; а также нормами, определяющими, кто рассматривает такие дела, обязывающими составить протокол о проступке, и многими другими.

Нормы административного права определяют границы должного, допустимого или рекомендуемого поведения участников управленческих отношений. Устанавливают правовые положения и компетенцию органов исполнительной власти, а также регулируют ее деятельность. Регламентируют формы и методы осуществления исполнительной власти и определяют порядок взаимоотношений между субъектами управления.

Административно-правовые нормы имеют ряд особенностей:

1) они определяют должное поведение всех лиц и организаций, действующих в сфере государственного управления;

2) определяя границы должного поведения в сфере государственного управления, административно-правовые нормы устанавливают и обеспечивают режим законности и государственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе государственно-управленческой деятельности;

3) административная ответственность является юридическим средством защиты от посягательств на административно-правовые нормы;

4) с помощью административно-правовых норм обеспечивается регулирование таких общественных отношений, как финансовые, земельные, трудовые и др.;

5) административно-правовые нормы часто устанавливаются в процессе реализации исполнительной власти.

Что касается структуры административно-правовых норм, то она традиционна:

По **целевому** назначению административно-правовые нормы делятся **на регулятивные**, содержащие правила созидательной, нормальной деятельности, и **охранительные**, призванные обеспечить защиту, охрану урегулированных юридическими нормами отношений.

По содержанию различаются нормы **материальные** (определяют права и обязанности субъектов правоотношений) и **процессуальные** (закрепляют порядок, процедуры осуществления власти). Если уголовное право уже давно существует отдельно от уголовно-процессуального, то в рамках административного права органично связаны

две подотрасли: материальное административное право и административно-процессуальное право.

Взяв в качестве критерия группировки метод воздействия на поведение субъектов, можно выделить нормы **обязывающие, запрещающие, уполномочивающие, рекомендуемые, поощряющие.**

Юридическая сила норм зависит от вида власти, к которой они принадлежат (законодательная, исполнительная, судебная) и от положения тех органов, которые приняли акты, содержащие нормы. Иными словами, иерархия норм отражает иерархию органов, их принявших. Кроме того, различаются нормы -законодательные и подзаконные. Последние могут содержаться в указах Президента, постановлениях Правительства, приказах и постановлениях ведомственных органов, постановлениях глав администраций. А решения Конституционного и других судов имеют большую юридическую силу, чем подзаконные акты и даже законы.

Если срок действия нормы заранее установлен, значит, она временная, срочная. Постоянные нормы действуют неопределенное время, срок их действия заранее не определяется, они имеют силу до тех пор, пока не будут отменены. А срочная норма, если ее досрочно не отменят, прекращает действие автоматически, когда наступает заранее названная дата.

Реализация норм административного права представляет собой логический процесс претворения в жизнь государственной воли его субъектами. Это выражается в поведении субъекта в соответствии с их требованиями. В литературе различают несколько форм (способов) реализации норм: 1) исполнение, 2) соблюдение, 3) использование и 4) применение.

**Исполнение** заключается в активных действиях субъектов права по выполнению обязанностей, предписаний, содержащихся в норме.

Суть **соблюдения** — в воздержании субъекта от совершения запрещенных действий. Оно отличается от исполнения пассивным поведением субъекта. При **использовании** субъект сам принимает решение о том, воспользоваться или нет предоставленным ему субъективным правом (например, на жалобу). **Применение** состоит в принятии компетентным субъектом власти индивидуального юридически властного решения (акта) на основе действующей нормы. Применение административно-правовых норм является важнейшей правовой формой.

**Под источниками административного права** в юридическом смысле понимаются формы выражения административно-правовых норм, т. е. те акты, в которых они содержатся.

Виды источников административного права:

1. Законы Российской Федерации:
  - ◆ Конституция Российской Федерации.
  - ◆ Акты Федерального Собрания (федеральные конституционные законы; федеральные законы; основы законодательства, кодексы и др.; декларации; положения, постановления и другие акты Федерального Собрания Российской Федерации).
2. Подзаконные федеральные акты:
  - ◆ Указы, распоряжения Президента РФ.
  - ◆ Постановления, распоряжения Правительства РФ.
  - ◆ Приказы, постановления министерств и других центральных федеральных органов.
3. Законы субъектов Федерации:
  - ◆ Конституции, уставы субъектов Федерации.
  - ◆ Законы.
4. Подзаконные акты субъектов Федерации:
  - ◆ Уставы, распоряжения президентов (губернаторов).
  - ◆ Постановления, распоряжения правительств субъектов Федерации.

◆ Приказы, постановления министерств субъектов Федерации, руководителей предприятий, учреждений субъектов Федерации.

5. Акты местного самоуправления.

6. Международные акты.

### ***Практическая работа 1***

#### **ВОПРОСЫ:**

1. Что является предметом административного права?

2. Что необходимо учитывать для правильного понимания предмета административного права?

3. Каковы обобщенные группы общественных отношений, составляющих предмет административного права?

4. Каковы методы правового регулирования общественных отношений, присущих административному праву?

5. Что понимают под административным правом?

6. Какова система источников административного права?

7. Какие органы государства осуществляют государственную административную деятельность?

8. Каковы особенности норм административного права? Чем они отличаются от норм уголовного, гражданского и финансового права?

9. Каковы критерии классификации административно-правовых норм?

10. Какие виды административно-правовых норм вы знаете в зависимости от способа воздействия на участников административно-правовых отношений?

#### **ЗАДАНИЯ:**

1. Определите, кто из предлагаемого перечня является субъектом административного права:

— городская администрация;

— Министерство финансов;

— областная Дума;

— «Единство»;

— пенсионер;

— прокуратура;

— директор библиотеки;

— правительство края;

— студент;

— курсант;

— арбитражный суд.

Обоснуйте свои предположения юридически.

2. В контрольной работе по административному праву студент на поставленный вопрос:

— совпадают ли понятия «административное право» и «административное законодательство»;

- ответил «да».

*Правильно ли ответил?*

3. На практическом занятии студент, раскрывая сущность методов административного права, сказал, что административному праву присущ один ярко выраженный метод — метод властных предписаний, и только с помощью этого метода регулируются общественные отношения, присущие административному праву. Других методов в административном праве не существует.

*Дайте оценку ответа.*

4. На семинаре по административному праву студент затруднился дать ответы на вопросы преподавателя, почему существует множество источников административного права, в каких официальных изданиях публикуются источники административного права федерального уровня.

5. Специфической, ярко выраженной особенностью норм административного права является их категоричность (императивность). Раскройте сущность императивности норм административного права, подтверждая ее практическими примерами.

6. На основе анализа приведите примеры:

- обязывающих;
- запрещающих;
- рекомендательных;
- дозволительных;
- материальных и процессуальных административно-правовых норм.
- «Высшее учебное заведение несет ответственность за свою деятельность перед личностью, обществом и государством»;
- «Военнослужащие внутренних войск имеют право применять, физическую силу»;
- «Граждане имеют право создавать творческие союзы»;
- «Милиции запрещается прибегать к обращению, унижающему достоинство человека»;
- «Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории РФ, не может превышать 30 дней»;
- «Исполнение постановления о лишении права управления транспортным средством производится путем изъятия водительского удостоверения».

#### ТЕСТ 1

1. Предметом административного права являются общественные отношения:

Выберите один ответ:

в сфере государственного управления

все перечисленное

связанные с внутриорганизационной деятельностью любого органа государственной власти

2. Нормы административного права по их содержанию делятся на:

Выберите один ответ:

процессуальные

все перечисленное

материальные

3. Нормы административного права по воздействию на поведение субъектов делятся на:

Выберите один ответ:

уполномочивающие и поощрительные

материальные и процессуальные

все перечисленное

уполномочивающие, обязывающие и запрещающие

4. До революции 1917 года административное право называлось:

Выберите один ответ:

Административное право

Полицейское право

Надзорное право

Муниципальное право

5. Чертой, отличающей административно-правовой метод регулирования от гражданско-правового, является:

Выберите один ответ:

юридическое неравенство субъектов

договорной характер отношений субъектов

судебный характер защиты нарушенных прав субъектов

## 2. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

### Тема 1. Понятие, структура и виды административно-правовых отношений

**Административно-правовые** отношения — это урегулированные нормами административного права общественные отношения, где их участники выступают носителями прав и обязанностей в сфере государственного управления. А так как административно-правовые отношения являются разновидностью правовых отношений вообще, то они обладают всеми общими признаками, которые присущи любым правовым отношениям.

Учитывая, что административно-правовые отношения по своей сути неоднородны, можно классифицировать их по различным основаниям.

**1. По юридическому характеру** административно-правовые отношения делятся на материальные и процессуальные.

**К материальным** административно-правовым отношениям относятся общественные отношения, возникающие в сфере управления, регулируемые материальными нормами административного права.

**Административно-процессуальные правоотношения** — это отношения, которые складываются в сфере управления в связи с разрешением индивидуально-конкретных дел и регулируются административно-процессуальными нормами.

**2. По соотношению прав и обязанностей участников** административно-правовые отношения делятся на две группы:

◆ Отношения, в которых один из участников подчинен другому, — **вертикальные правоотношения**. Характерным для вертикальных административно-правовых отношений является то, что они возникают на основе одностороннего волеизъявления, исходящего от наделенного полномочиями органа или должностного лица. Вертикальное административно-правовое отношение может возникнуть помимо или даже вопреки воле другого субъекта правоотношения.

◆ Отношения, участники которых не находятся в подчинении друг у друга, — **горизонтальные правоотношения**. Такие отношения складываются между несоподчиненными органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, объединениями, служащими, а также между гражданами. Горизонтальные административно-правовые отношения могут возникать также между органами государственного управления и их должностными лицами и гражданами. Такие отношения возникают в связи с реализацией гражданами прав в сфере управления.

**3. По характеру юридических фактов**, порождающих административно-правовые отношения, эти правоотношения делятся на отношения, порожденные правомерными и неправомерными фактами. Последние именуются **деликтами**.

**4. По способу защиты административно-правовые отношения** предполагают такое поведение их субъектов, которое соответствует выраженным в административно-правовых нормах требованиям. В случае нарушения этих требований возникает необходимость их защиты, которая осуществляется в административном или судебном порядке.

#### *Содержание административно-правовых отношений*

Существует ряд особенностей, которые свойственны рассматриваемым нами отношениям именно как административно-правовым:

1. Они урегулированы именно нормами административного права, а не какой-либо иной отрасли права.

2. Они возникают, изменяются и прекращаются в специфической сфере общественной жизни — в сфере государственного управления.

3. В административно-правовых отношениях одной из сторон всегда выступает орган исполнительной власти. Отсюда распространено мнение, что административно-правовые отношения, в отличие от иных (прежде всего — гражданско-правовых), являются властеотношениями, построенными на началах «власть — подчинение». Управление всегда предполагает подчинение воли участников совместной деятельности единой управляющей воле. В управленческих отношениях налицо соподчиненность воле.

4. Разнообразие субъектов также составляет одну из особенностей этих отношений.

5. Данные отношения могут возникать, изменяться или прекращаться либо по инициативе самих их участников, либо по инициативе третьих лиц, в них не участвующих. Согласия или желания второй стороны на возникновение административного правоотношения не требуется. Более того, в ряде случаев оно возникает против его воли (например, наложение административных взысканий, ликвидация или реорганизация структурных звеньев и другие).

6. Споры, связанные с административно-правовыми отношениями, рассматриваются и разрешаются, как правило, в административном, т.е. во внесудебном порядке. Это значит, что основной способ их разрешения не выходит за рамки сферы государственного управления и является одним из атрибутов государственно-управленческой деятельности.

7. Не менее важной особенностью является и то, что невыполнение обязанностей стороной этих отношений влечет за собой ее ответственность перед государством в лице его соответствующего органа или должностного лица. Административно-правовое отношение имеет свой состав (структуру).

#### *Субъекты административного права*

Субъектами административно-правовых отношений являются его участники: индивидуальные субъекты и коллективные субъекты. Нормы административного права наделяют их правами и обязанностями и делают субъектами конкретных правоотношений, возникающих в сфере государственного управления. Важнейший признак субъектов административно-правовых отношений — наличие у них административно-правового статуса.

**Субъектом** административно-правового отношения называется тот, кто наделен административными правами и обязанностями.

Необходимо различать понятия «субъект административного права» и «субъект административно-правовых отношений».

Субъект **административного права** может быть определен в нормах права рядовым (общим) образом, субъект же правоотношения всегда конкретен. Кроме того, субъект права может в течение длительного времени не вступать ни с кем в административные правоотношения, т. е. не быть их субъектом.

**Субъектами административно-правовых отношений**, как видно из приведенной схемы, являются:

- граждане России;
- иностранные граждане и лица без гражданства;
- государственные органы, их структурные подразделения, предприятия, учреждения и иные государственные организации;
- общественные (негосударственные) объединения;
- служащие государственных органов и организаций, служащие общественных, (негосударственных) объединений;
- представители общественных формирований, наделенные административными обязанностями и нравами.

При этом необходимо различать момент наступления административной правосубъектности, т. е. момент, с которого субъекты становятся элементами административно-правовых отношений:

- у граждан России правосубъектность возникает с момента рождения;
- у юридических лиц — с момента образования их в установленном порядке;
- у государственных и общественных (негосударственных) служащих наступает с момента зачисления их на должность.

**Общим** объектом регулирования административно-правовых норм, как и любых других правовых норм, являются общественные отношения, а непосредственным объектом — поведение субъектов. В каждом конкретном административно-правовом отношении его участники осуществляют те предоставленные им права и возложенные на них обязанности, которые связаны с объектом правоотношения. Таким образом, **объект** — это то, по поводу чего возникает правоотношение.

**Юридические факты** являются основаниями возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений, т. е. это такие факты, с наличием которых законодатель связывает возникновение, изменение и прекращение правовых отношений.

Как и в других отраслях права, в сфере административно-правового регулирования юридические факты делятся на действия и события.

**Действия** — юридические факты, являющиеся результатом активного волеизъявления людей (например, подача жалобы в орган исполнительной власти, осуществление проверки и т.п.). Особой разновидностью действий являются юридические формы исполнительной деятельности — индивидуальные акты управления (приказ министра о структурных изменениях в ведомстве, постановление начальника органа внутренних дел о наложении штрафа и т.п.).

Действия бывают правомерными и неправомерными.

**Правомерные** действия всегда соответствуют требованиям административно-правовых норм.

**Неправомерные действия**, которые не соответствуют требованиям норм административного права, нарушают их. Это прежде всего правонарушения (деликты), влекущие за собой возникновение административно-правовых отношений, содержанием которых является применение к виновному соответствующих мер юридической ответственности, предусмотренных административно-правовой нормой.

**События** — это явления, не зависящие от воли людей: рождение, смерть человека, наводнение, землетрясение, эпидемия, пожар и т.п. В условиях стихийных бедствий, например, действуют иные, соответствующие ситуации полномочия органов исполнительной власти, в связи с чем и возникают административно-правовые отношения.

*Понятие, особенности, виды и структура административно-правовых отношений*

Административно-правовые отношения — это общественные отношения, урегулированные нормами административного права. Они возникают и изменяются в связи с *применением* административно-правовых норм. Норма административного права — это предпосылка и необходимое условие возникновения административно-правового отношения. Без административно-правовой нормы не может возникнуть административно-правовое отношение, но, с другой стороны, административно-правовая норма может существовать сама по себе, не вызывая до поры до времени возникновения административно-правового отношения. Существуют, например, административно-правовые нормы о чрезвычайном положении, о реквизиции, но до наступления определенных условий и обстоятельств они не применяются и не порождают административно-правовых отношений.

Административно-правовые отношения, наряду со всеми присущими любому правоотношению атрибутами, и имеют и некоторое своеобразие, отражающее их отраслевые

особенности. Они отличаются от всех других правоотношений прежде всего своим содержанием, тем, что опосредуют сферу организационной деятельности государства и имеют своей общей целью должную организацию жизнедеятельности гражданского общества, организационное обеспечение его нормального функционирования.

Административно-правовые отношения могут существовать только в качестве правовых, в отличие от семейно-брачных, товарообменных, трудовых отношений, которые складываются и существуют объективно, независимо от того, регулируются они нормами права или нет. Государство их лишь опосредует, направляет в нужную сторону, формулируя нормы и формируя отрасли частного права. Административно-правовые же отношения могут существовать, только если они урегулированы нормами административного права.

Особенностью административно-правовых отношений является также их чрезвычайное многообразие и всеобъемлющий характер. Всякий гражданин становится участником административно-правовых отношений буквально с момента рождения, далее его административная правосубъектность постоянно расширяется и углубляется, и даже после смерти гражданина административно-правовые нормы и отношения оберегают память о нем в законодательстве о погребении, порядке ликвидации мест захоронения, перезахоронения останков и т. д.

**Виды административно-правовых отношений.** Существуют многочисленные виды административно-правовых отношений по различным классификационным основаниям: по своему характеру — *материальные* и *процессуальные*; по характеру взаимоотношений участников этих отношений — *вертикальные* (между министерством и подведомственными организациями, руководителем и подчиненными), *горизонтальные* (между двумя министерствами, структурными подразделениями всех других органов исполнительной власти в их внутренних взаимоотношениях друг с другом) и *диагональные* (между государственным санитарным, пожарным и другими инспекторами и должностными лицами подконтрольных объектов); по характеру порождающих их юридических фактов — отношения, порождаемые правомерными действиями и неправомерными действиями (правоотношение, порождаемое правомерным действием, направлено на реализацию диспозиции правовой нормы, а порождаемое неправомерным действием — на реализацию ее санкции); по продолжительности действия — *бессрочные*, *срочные* и *краткосрочные*; по объему и месту в системе административно-правового регулирования — *общие*, *отраслевые* и *межотраслевые* административно-правовые отношения *федерального*, *регионального* и *местного* уровня.

**Структура административно-правового отношения.** Под структурой административно-правового отношения понимается совокупность составляющих его взаимосвязанных обязательных элементов, каковыми являются: субъекты административно-правового отношения; объекты административно-правового отношения; права, обязанности и характер связи участников административно-правового отношения; условия возникновения административно-правовых отношений (юридические факты).

*Субъектами*, т. е. участниками административно-правовых отношений, могут выступать в любом соотношении государственные органы, их структурные подразделения, должностные лица и другие служащие, предприятия, учреждения и другие организации, граждане и их общественные объединения. При этом хотя бы одним из субъектов (участников) любого административно-правового отношения всегда и обязательно является государственный орган, его структурное подразделение или государственный служащий. Между двумя или более гражданами, а также общественными объединениями административно-правовых отношений существовать не может, потому что ни одна из сторон в этих случаях не обладает императивными государственными полномочиями.

*Объектами* административно-правовых отношений выступает все то, по поводу чего эти отношения возникают, складываются и развиваются. Объектами административно-правовых отношений могут выступать действия и поведение лица; государственное, частное, общественное и личное имущество (регистрация, изъятие,

конфискация, приватизация, национализация и т. д.); предметы духовной культуры, (в области государственного регулирования культуры, науки и образования); вся совокупность прав, свобод и обязанностей, составляющих административно-правовой статус гражданина в его взаимоотношениях с органами исполнительной власти. Многообъектность административно-правовых отношений тоже выступает своеобразной особенностью этой разновидности правоотношений.

У каждого из участников конкретного административно-правового отношения есть *субъективные права и юридические обязанности*, обеспеченные государственной защитой и возможностью применения административных санкций.

В административно-правовых отношениях между их участниками могут применяться многие методы: *метод рекомендаций*, при котором тот, кому адресуются рекомендации, может их принять, изменить с учетом своих потребностей и возможностей или оставить без последствий; *метод согласований*, при котором участники взаимно согласуют свои позиции; *метод взаимной ответственности* субъектов друг перед другом; наконец, все большее распространение получает *административно-договорный метод*.

*Условиями возникновения административно-правовых отношений* выступают юридические факты, т. е. те фактические обстоятельства, которые служат основанием возникновения, изменения или прекращения конкретных административно-правовых отношений. Административно-правовая норма только тогда вступает в действие, когда наступают предусмотренные правом условия ее реализации в виде каких-то событий (рождение, смерть, наступление каких-то чрезвычайных обстоятельств) или действий физических и юридических лиц. Различия между событиями и действиями в том, что события наступают *и*: развиваются независимо от волеизъявления людей, а действия всегда имеют ясно выраженный волеуправляемый характер. Действия могут быть правомерными или неправомерными, но как те, так и другие порождают административно-правовые отношения, если законодательство придаст им статус юридических фактов. Большинство административно-правовых отношений порождается правомерными положительными действиями физических и юридических лиц в отличие от уголовно-правовых отношений. Это еще одна специфическая особенность административно-правовых отношений.

#### *Административно-процессуальные нормы и отношения*

Кроме материальных административно-правовых норм и административно-правовых отношений существуют также и *процессуальные административно-правовые нормы и отношения*.

Материальные административно-правовые нормы определяют права, обязанности и правомочия субъектов административно-правовых отношений, отвечая на вопрос, *что может, должен, обязан (или, наоборот, не может, не должен, не обязан)*. Но формой жизни закона является процесс его применения, и каждая материальная норма живет лишь в процессе ее применения. Поэтому каждой группе материальных правовых норм должна корреспондировать соответствующая группа процессуальных норм, устанавливающих порядок применения и реализации материальных правовых норм.

Процессуальные нормы, определяя порядок, процедуру реализации материальных правовых норм, отвечают на вопрос, *как может, должен, обязан* действовать участник соответствующего правоотношения, каким образом он может и должен реализовывать свои права, обязанности и полномочия, предоставленные ему или возлагаемые на него материальной правовой нормой. Материальные нормы закрепляют в статичной форме права и обязанности участников административно-правового отношения, тогда как административно-процессуальные нормы отражают динамику реализации этих прав и обязанностей, регламентируя порядок и процесс (процедуру) разрешения конкретных индивидуальных дел в различных областях организационной деятельности государства.

*Административно-процессуальные правоотношения* представляют собой такие регулируемые правом общественные отношения, которые складываются по поводу разрешения индивидуально-конкретных дел в управленческой сфере. Задача административно-процессуальных отношений — обеспечение реализации предписаний

материальной нормы, и потому административно-процессуальное правоотношение выступает как средство соответствующего материального отношения.

#### *Способы защиты административно-правовых отношений*

Понятие защиты административно-правовых отношений означает создание и существование определенных условий и гарантий, которые бы обеспечивали развитие тех или иных правоотношений в точном соответствии с действующим законодательством. В настоящее время существуют и применяются три основных способа защиты административно-правовых отношений: административный, судебный и договор-по-согласительный.

*Административный способ защиты административно-правовых отношений* осуществляется в рамках системы исполнительной власти силами и средствами органов государственного управления и их должностных лиц, которые по жалобе соответствующих субъектов или по своему усмотрению проверяют законность и целесообразность решений и действий подчиненных органов и их служащих, принимая соответствующие меры защиты.

#### ***Практическая работа 2***

##### **ВОПРОСЫ:**

1. Что такое административно-правовые отношения? Каковы их особенности?
2. Как соотносятся понятия «субъект административного права» и «субъект административно-правовых отношений»?
3. Какие выделяются виды административно-правовых отношений и по каким юридическим основаниям?
4. Каковы основания возникновения, изменения, прекращения административно-правовых отношений?
5. Каковы субъекты административно-правовых отношений?
6. Почему административные правоотношения по своей природе, как правило, являются властеотношениями?
7. Как вы понимаете «вертикальность» и «горизонтальность» административных правоотношений

##### **ЗАДАНИЯ:**

1. На экзамене по административному праву на вопрос об особенностях административно-правовых отношений студент ответил следующее: одной из сторон данных отношений всегда выступает государственный орган или его представитель; эти отношения всегда носят вертикальный характер; возникают по инициативе одной из сторон; стороны этих правоотношений не равны. Точный ответ?

2. Дайте видовую классификацию следующих административно-правовых отношений:

- а) инспектор ГИБДД назначил штраф гражданину Петрову;
- б) прокурор дал санкцию на изъятие бухгалтерских документов в Департаменте строительства;
- в) отдел юстиции зарегистрировал устав общественного объединения «Правопорядок»;
- г) правительство РФ оказало финансовую помощь жителям города Волгодонска;
- д) министр обороны уволил офицера Иванова из Вооруженных сил РФ по состоянию здоровья;

3. В семье механика Гаврилова сыну Николаю исполнилось 18 лет. У дочери Гаврилова родилась дочка, на семейном совете ее решили назвать Ларисой. Супруга Гаврилова по конкурсу была принята на работу в Министерство финансов. Через 10 дней пришло письмо из деревни, умер дедушка Николая.

*Дайте характеристику приведенным юридическим фактам и возникающим на их основе административно-правовым отношениям.*

1. Каким образом распределяется ответственность сторон в административном правоотношении?

Выберите один ответ:

- одна сторона отвечает перед другой
- стороны несут ответственность перед третьими лицами
- между сторонами взаимно
- стороны несут ответственность перед государством
- нет правильного ответа

2. Чьи интересы преобладают в административных правоотношениях?

Выберите один ответ:

- отдельной личности
- предприятий и учреждений
- общественных организаций
- государства
- общества в целом

3. Чем обусловлен исполнительный характер административных правоотношений?

Выберите один ответ:

- применением мер государственного принуждения
- действием субъектов управления от имени государства
- наличием у субъектов распорядительных полномочий
- всем перечисленным
- применением нормативных актов

4. Что представляет собой административно-правовое отношение?

Выберите один ответ:

- урегулированное управленческое отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей
- урегулированное нормами права отношение между сторонами, основанное на согласии сторон
- отношение между субъектами права
- норму российского права
- урегулированное нормами административного права управленческое отношение, в котором стороны выступают как носители субъективных прав и обязанностей

### 3. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

#### *Тема 1. Понятие виды, особенности субъектов правовых правоотношений*

**Субъекты административного права** Субъектами административно-правовых отношений являются его участники: индивидуальные субъекты и коллективные субъекты.

Важнейший признак субъектов административно-правовых отношений — наличие у них административно-правового статуса, т.е. прав, обязанностей, полномочий. Чтобы стать субъектом, участники административно-правовых отношений должны обладать:

- административной правоспособностью (способностью иметь права и обязанности);
- административной дееспособностью (способностью приобретать имущественные права, исполнять обязанности).

*Индивидуальные субъекты* — это граждане Российской Федерации, иностранцы, лица без гражданства. Объем прав и обязанностей этих субъектов определяется их связью с государством.

*Коллективными субъектами* административного права выступают объединения, организации, коллективы, предприятия, управленческие органы.

Наиболее важным субъектом административного права является *государственные организации*, как система органов государственной исполнительной власти и совокупность государственных служащих. Органы и служащие осуществляют властную управленческую деятельность по исполнению законов, актов правосудия, реализации административного судопроизводства. Органы государственной исполнительной власти создаются и действуют от имени и по поручению государства, выполняют его функции, управляются государством. К ним относятся аппарат законодательных, исполнительных, судебных и контрольных органов власти, а также государственные предприятия и учреждения.

*Негосударственные организации* — профсоюзы, политические партии, творческие союзы, коммерческие объединения — осуществляют групповые и индивидуальные интересы граждан и действуют независимо от государства.

Если правовой статус гражданина определяет совокупность *прав, свобод и обязанностей*, установленных Конституцией РФ, то государственные органы наделяются *компетенцией и полномочиями*, а также нормами со стороны Конституции и федеральных законов.

Административное право устанавливает *административную ответственность физических и юридических лиц*.

Основы административно-правового статуса граждан РФ.

Административно-правовой статус граждан Российской Федерации часть общего правового статуса, установленного Конституцией РФ, Законом РФ "О гражданстве Российской Федерации" и другими актами законодательства.

2. В сфере исполнительной власти граждане выступают в качестве частных лиц, т.е. лиц, которые реализуют свои личные партикулярные права и обязанности, а не официальные права государственных или негосударственных организаций и их органов. Административно-правовой статус граждан РФ является равным. Конституция РФ устанавливает равенство всех граждан перед законом и судом. Граждане обладают равным объемом административной правоспособности в хозяйственной, социально-культурной и административно-политической сферах жизни общества. Эта правоспособность может быть частично и временно ограничена в случаях и порядке, определенном законодательством. Например, в связи с совершением административного правонарушения, за которое предусматриваются санкции в виде административного ареста, лишения специальных прав или иные правоограничения. Граждане РФ обладают равной административной дееспособностью. Отдельные граждане по состоянию здоровья могут быть признаны в порядке, определенном законом, полностью или частично недееспособными (например, лица, страдающие некоторыми психическими заболеваниями).

На основе административной правоспособности дееспособные граждане осуществляют свои права и обязанности, вступая в конкретные административно-правовые отношения с органами и должностными лицами государственной администрации. Эти отношения могут возникать в связи: а) с реализацией гражданами в сфере государственного управления принадлежащих им прав; б) с выполнением возложенных на них обязанностей в сфере исполнительной власти; в) с нарушением гражданами своих административно-правовых обязанностей и норм административного права; г) с защитой ими своих прав и свобод от неправомерных действий органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Исходным положением, определяющим административно-правовой статус граждан является ст. 17 Конституции РФ, которая устанавливает, что права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому с рождения, а осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Каждый человек как член гражданского общества имеет четыре основных права: а) право на свободу от государства; б) право на участие в организации государственной власти и в ее

отправлении; в) право на дополнительные услуги со стороны государства; г) право на защиту своих прав.

Во взаимоотношениях с государственной администрацией эти права конкретизируются в четырех группах прав, составляющих ядро административно-правового статуса гражданина:

личные и индивидуальные свободы (статус личной свободы), включающие право на личную неприкосновенность, неприкосновенность жилища, право на неприкосновенность частной жизни, свободу совести, свободу передвижения и выбора места пребывания и жительства и др.;

право на участие в государственном управлении (право на государственную службу, избирать и быть избранными, право на внесение предложений в органы исполнительной власти и т.д.);

право на государственное содействие и помощь (право на получение медицинской, санитарно-эпидемиологической помощи и т.д.);

право на защиту (право на обращение в вышестоящую инстанцию, право на административный иск и т.д.).

Все права и обязанности граждан, составляющие содержание административно-правового статуса граждан, в зависимости от механизма их реализации подразделяются на абсолютные, относительные. Абсолютные (безусловные) права - это права, которыми лица пользуются по своему усмотрению, а субъекты исполнительной власти обязаны создавать условия и не мешать их реализации, охранять и защищать их (право на трудоустройство, право на административную жалобу и т.д.). Абсолютные обязанности возлагаются на каждого и не зависят от конкретных обстоятельств (соблюдение законов, уплата налогов и сборов и т.д.). Относительные права - это права, которые не могут быть реализованы без соответствующего правового акта государственной администрации (например, право на пенсионное обеспечение, право на получение лицензии на осуществление предпринимательской деятельности и т.д.). Относительные обязанности возникают из правомерных действий, направленных на приобретение прав и пользование ими (обязанности собственника автомобиля платить налоги, поступающие в дорожные фонды, и т.д.).

Реализуя свои права, граждане не должны ущемлять права и свободы других индивидов, а также нарушать нормы административного права, несоблюдение которых влечет административную ответственность. Административная деликтоспособность наступает с 16-летнего возраста. В соответствии с КоАП РФ к гражданам могут быть применены такие меры административной ответственности, как предупреждение, административный штраф, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишение специального права, административный арест. К гражданам, осуществляющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органе юридического лица, являющимся членами совета директоров, а также осуществляющим предпринимательскую деятельность без образования юридического лица может быть применена такая мера административной ответственности, как дисквалификация.

В состав элементов административно-правового статуса граждан входят юридические гарантии. Они обеспечивают защиту прав граждан в случае их ущемления государственной администрацией путем нарушения или незаконного возложения какой-либо юридической обязанности или незаконного привлечения к какой-либо ответственности. Юридические гарантии - это система правовых норм, определяющих условия и порядок реализации и защиты прав и свобод граждан. К числу таких гарантий относятся правовые нормы, определяющие ответственность государственной администрации за нарушения административно-правового статуса граждан.; нормы, устанавливающие право на административное и судебное обжалование неправомерных

действий и решений органов исполнительной власти, право на обращение к Уполномоченному по правам человека, право на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями органов исполнительной власти при осуществлении ими служебных обязанностей и др.

Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства (апатридов) основывается на принципе их общего равноправия с гражданами РФ. Этот принцип нередко называется принципом национального режима. В соответствии с ним указанные лица пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев установленных федеральными законами и международными договорами. Этот принцип распространяется на все три категории иностранных граждан. К этим категориям относятся иностранцы: а) постоянно проживающие (имеющие вид на жительство); б) временно пребывающие (находящиеся на иных основаниях); в) проезжающие через территорию РФ транзитом.

Особенность их административно-правового статуса состоит в том, что в соответствии с законодательством на них не распространяются некоторые права и обязанности, которыми пользуются граждане РФ. В частности, они не могут быть государственными служащими, занимать некоторые должности (командира экипажа воздушного судна, сотрудника милиции и т.д.). Они не допускаются к деятельности, связанной с государственной тайной, не имеют избирательных прав, обязаны проживать на основании специальных документов (вида на жительство, загранпаспорта и др.). Для них могут быть установлены ограничения в передвижении и выборе места жительства и т.д.

Иностранные граждане и апатриды подлежат административной ответственности на общих основаниях. Кроме того, для них предусмотрена КоАП РФ особая мера административной ответственности - административное выдворение за пределы РФ. Вопросы об ответственности за административные правонарушения, совершенные на территории РФ иностранными гражданами, которые согласно действующим законам и международным договорам пользуются иммунитетом от административной юрисдикции РФ, разрешаются дипломатическим путем.

## ***Тема 2. Понятие и виды общественных объединений, их административно-правовой статус***

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. Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно - путем объединения физических лиц, так и через юридических лиц - общественные объединения. Все общественные объединения характеризуются следующими чертами:

- образуются физическими и юридическими лицами на добровольной основе;
- не обладают государственно-властными полномочиями и не признаны субъектами правотворчества. Источником их полномочий юридического характера могут быть только нормативно-правовые акты;
  - t действуют от своего имени;
- не являются коммерческими организациями, преследующими в качестве цели своей деятельности извлечение прибыли.

2. В зависимости от организационно-правовых норм различаются:

- общественная организация - основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан;

- общественное движение - состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения;

общественный фонд - один из видов некоммерческих фондов, который 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;

- общественное учреждение - не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения;

- орган общественной самодеятельности - 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;

- союзы (ассоциации). Общественные объединения независимо от их организационно-правовой формы вправе создавать союзы (ассоциации) общественных объединений на основе учредительных договоров и (или) уставов, принятых союзами (ассоциациями), образуя новые общественные объединения.

В зависимости от территориальной сферы общественные объединения можно разделить:

- на общероссийские - объединения, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеют там свои структурные подразделения - организации, отделения или филиалы и представительства;

- межрегиональные - объединения, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях менее половины субъектов РФ и имеют там свои структурные подразделения - организации, отделения или филиалы и представительства;

- региональные - объединения, деятельность которых согласно их уставным целям осуществляется в пределах территории одного субъекта РФ;

- местные - объединения, деятельность которых в соответствии с их уставными целями осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления.

Административная правосубъектность общественных объединений включает комплекс принадлежащих им прав и обязанностей, реализуемых во взаимоотношениях с субъектами исполнительной власти и гражданами. Государство, закрепляя административную правосубъектность общественных объединений, определяет виды административных правоотношений, в которых они могут выступать в качестве субъектов.

Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ "Об общественных объединениях" установлено, что общественное объединение для осуществления уставных целей имеет право:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;

- участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренных законодательством;

- проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование;

- учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;

- представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;

- осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законом об общественных объединениях; выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;

- участвовать в избирательных кампаниях (в случае государственной регистрации общественного объединения и при наличии в уставе данной общественной организации положения об участии его в выборах).

Общественное объединение обязано:

-соблюдать законодательство РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставом и иными учредительными документами;

-ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества шп! обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом;

-ежегодно информировать орган, регистрирующий общественные объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в Единый государственный реестр юридических лиц;

- представлять по запросу органа, регистрирующего общественные объединения, решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;

- допускать представителей органа, регистрирующего общественные объединения, на проводимые общественным объединением мероприятия;

оказывать содействие представителям органа, регистрирующего общественные объединения, в ознакомлении с деятельностью общественного объединения в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства РФ.

Надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет Прокуратура РФ. Орган, регистрирующий общественные объединения, осуществляет контроль за соответствием их деятельности уставным целям. Финансовые органы осуществляют контроль за источниками доходов общественных объединений, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов в соответствии с законодательством РФ о налогах. Надзор и контроль за выполнением общественными объединениями существующих норм и стандартов могут осуществляться экологическими, пожарными, эпидемиологическими и иными органами государственного надзора и контроля.

Деятельность общественных объединений может быть приостановлена в случае нарушения Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ, законодательства РФ по решению суда в порядке, предусмотренном Федеральным законом "Об общественных объединениях" и другими федеральными законами.

Общественное объединение может быть ликвидировано по решению суда в установленных законодательством случаях. Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации.

### ***Тема 3. Административно-правовой статус предприятий и учреждений***

Предприятие - это самостоятельный хозяйствующий субъект, созданный для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей. Они могут быть государственными (федеральными и региональными), муниципальными, частными и смешанных форм собственности.

С точки зрения производственно-технологической специализации, предприятия могут быть:

промышленными (заводы, фабрики и т.д.);

сельскохозяйственными (акционерные общества, кооперативы, фермерские хозяйства, артели и т.д.),

транспортными (железные дороги, станции, депо, пароходства, аэропорты и т.д.), торговыми (магазины, торговые базы и т.д.);

жилищно-коммунальными и др.

Учреждение - это организация, созданная собственником для осуществления социально-культурных или административно-политических функций.

К социально-культурным учреждениям относятся учреждения здравоохранения (поликлиники, больницы и т.д.), образования (учебные заведения, детские сады и т.д.), культуры (театры, дискотеки, музеи и т.д.).

Среди административно-политических учреждений можно выделить аппараты законодательных, судебных органов, прокуратуры, посольства, консульства, миссии и т.д.

Нормы права, определяющие административно-правовой статус предприятий и учреждений, независимо от форм их собственности, устанавливают:

обязательность их государственной регистрации и порядок ее производства;

порядок их взаимоотношений с исполнительными органами государственной и муниципальной администрации;

общий порядок ведения и представления бухгалтерской и статистической отчетности государственным органам.

Административно-правовой статус государственных предприятий и учреждений характеризуется рядом особенностей. Они образуются и ликвидируются органами государственной власти, которые утверждают их устав, назначают их руководителей, контролируют их деятельность, определяют их заказы. Негосударственные предприятия и учреждения самостоятельны в организации своей деятельности и реализации продукции и услуг. Законодательство запрещает какое-либо вмешательство государства в их хозяйственную деятельность. Управление ими осуществляют собственники (учредители) или уполномоченные ими органы, не обладающие государственно-властными полномочиями.

Предприятия и учреждения как юридические лица несут административную ответственность в соответствии с КоАП РФ. В отношении их руководителей и служащих может быть применена такая мера административной ответственности, как дисквалификация. Она заключается в лишении права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в состав директоров, осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом и иную управленческую деятельность в случаях, предусмотренных законом.

### ***Практическая работа 3***

#### **ВОПРОСЫ:**

1. Почему гражданин является приоритетным субъектом административного права?
2. Каковы понятие, структура и особенности административно-правового статуса гражданина?
3. Почему административно-правовое положение граждан определяется объемом и характером административной правосубъектности?
4. Что понимается под предприятием и учреждением?
5. Какие виды предприятий и учреждений в зависимости от юридических оснований их классификации вы можете назвать?
6. Каковы организационно-правовые формы коммерческих организаций? Какие формы некоммерческих организаций вы знаете?
7. Какими нормативными правовыми актами регулируется административно-правовой статус предприятий и учреждений?
8. Каковы сущность и особенности административно-правового статуса государственных, негосударственных, муниципальных предприятий и учреждений?
9. Как складываются взаимоотношения предприятий и учреждений с органами исполнительной власти?
10. Каково понятие общественного объединения и где оно закреплено?
11. Каковы принципы создания и деятельности общественных объединений?
12. Какие организационно-правовые формы общественных объединений закреплены в российском законодательстве?

#### **ЗАДАЧИ:**

1. НИИ автомобильного транспорта МО РФ в целях повышения социальной защищенности работников решил создать ООО «Руль», денежные средства от ремонта частных автомобилей планировалось направить на вышеуказанную цель. Подготовив заявление и весь перечень документов, необходимых для регистрации негосударственного предприятия, командование передало их в соответствующий орган. Через три дня был получен отказ в государственной регистрации и выдаче временного свидетельства по мотивам нецелесообразности создания данного предприятия. НИИ подал жалобу в суд.

*Дайте оценку сложившейся ситуации. Обоснуйте правомерность действий сторон.*

2. Член полного ХТ «Сплин» Гавриков от своего имени совершил коммерческую сделку и часть денежных средств присвоил себе. Узнав о сделке Гаврикова, член ХТ Лукин предложил исключить Гаврикова из ХТ, и по единогласному решению остальных членов ХТ это было сделано.

*Правомерно ли исключение Гаврикова- из ХТ? Какие действия Гаерикова явились юридическим основанием для его исключения ? Как ведутся дела в ХТ?*

3. В РФ, в соответствии с ФЗ «Об образовании», закреплена система образовательных учреждений различного уровня, где обучение может быть бесплатным и платным.

Правомерно ли будет называть их так: «некоммерческие учебные заведения», «коммерческие учебные заведения, или «некоммерческие образовательные учреждения», «коммерческие образовательные учреждения»?

4. Студентка Кашина перечислила некоторые виды предприятий и учреждений:

— универсам, колхоз, комбинат, университет, столовая, гараж, банк, телеграф, отделение железной дороги, порт, колледж, госпиталь, отдел образования, швейная фабрика, НИИ МО РФ.

*Определите, правильно ли ответила Кашина и укажите, в каких организационно-правовых формах могут реализовываться данные виды предприятий и учреждений*

### ТЕСТ 3

1. Когда наступает административная деликтоспособность?

Выберите один ответ:

с 18 лет

с 14 лет

частично с 14, полностью с 16 лет

с 16 лет

2. Когда наступает административная правоспособность физического лица?

Выберите один ответ:

частично с 14 лет, полностью с 16 лет

с 16 лет

с момента рождения

с 18 лет

3. Какой предельный срок рассмотрения письменного обращения гражданина в государственный орган?

Выберите один ответ:

30 дней

20 дней

10 дней

60 дней

40 дней

4. В какой срок соответствующий орган должен представлять по запросу необходимые для рассмотрения обращения гражданина документы?

Выберите один ответ:

- 35 дней
- 45 дней
- 15 дней
- 25 дней
- 55 дней

5. С какого момента возникает правоспособность общественного объединения?

Выберите один ответ:

- принятия решения конференции
- принятие решения на съезде
- принятия решения на общем собрании
- государственной регистрации

6. Какой орган осуществляет регистрацию общественных объединений?

Выберите один ответ:

- государственный комитет по регистрации юридических лиц
- департаменты
- органы юстиции
- прокуратура
- министерство финансов

7. Что не относится к организационно-правовой форме общественных объединений?

Выберите один ответ:

- общественное учреждения
- общественный фонд
- общественное движение
- общественная ассоциация
- политическая партия

#### **4. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И ГОССЛУЖАЩИЕ – СУБЪЕКТЫ АПО**

##### ***Тема 1. Понятия, структура государственной службы и госслужащих***

Служащий - это лицо, связанное с аппаратом (органом) управления отношениями службы, т.е. лицо, предоставляющее за вознаграждение (жалование) свои личные профессиональные или технические услуги для осуществления управленческим аппаратом возложенных на него функций. Отношения службы связаны с определенным видом социальной деятельности - управленческой деятельностью, которая осуществляется как в государственной, так и негосударственной сфере (муниципальная служба, служба в платном аппарате коммерческих и некоммерческих организаций).

Государственная служба - это профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. Она включает федеральную государственную службу, находящуюся в ведении РФ, и государственную службу субъектов Федерации, находящуюся в их ведении. Административная правосубъектность государственного служащего возникает с момента замещения (занятия) им определенной должности. Статус должности определяет объем правосубъектности служащего, его социально-правовое положение. Должность - первичная социально-организационная структурная единица государственного органа или учреждения, определяющая служебное место и роль замещающего ее лица, комплекс его прав и обязанностей, а также требования к профессиональной подготовке.

Государственные должности в соответствии с Законом "Об основах государственной службы РФ" 1995 г. подразделяются на три вида:

-государственные должности категории "А" (политико-судебные) - должности, устанавливаемые для непосредственного исполнения полномочий определенного

государственного органа (должности Президента РФ, Председателя Правительства РФ, председателей палат Федерального собрания РФ, руководителей органов законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, депутатов, министров, судей и др.);

-государственные должности категории "Б" - должности, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории "А" (должности помощников (советников) Президента, Председателя Правительства, Председателя Государственной думы, министра и т.д., руководителя администрации Президента РФ, руководителей Аппаратов Правительства, Федерального собрания, Верховного суда и т.д.);

-государственные должности категории "В" - это должности, учреждаемые государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий (должности начальников управлений и отделов в Администрации Президента РФ, Аппарате Правительства и т.д., заместителей министров, начальников департаментов, управлений отделов федеральных органов исполнительной власти, других сотрудников этих органов и т.д.).

Перечень государственных должностей дается в Реестре государственных должностей РФ, утверждаемом Президентом. К государственным служащим относятся лица, замещающие государственные должности категорий "Б" и "В", которые называются государственные должности государственной службы. Эти лица образуют разряд государственных служащих, которых в зарубежных странах принято называть чиновниками. Их следует отличать от лиц, находящихся на службе у государства и действующих на основе договора (контракта) - работников государственных учреждений и предприятий (преподаватели, почтовые служащие и т.д.). Лица, замещающие должности категории "А" - первые лица в государственном аппарате - не относятся к разряду государственных служащих - чиновников, поскольку замещают важнейшие политико-судебные должности.

Государственные должности государственной службы, т.е. должности государственных служащих, подразделяются в иерархическом порядке на пять групп:

- высшие государственные должности государственной службы (5-я группа);
- главные государственные должности (4-я группа);
- ведущие государственные должности (3-я группа);
- старшие государственные должности (2-я группа);
- младшие государственные должности (1-я группа).

Должность - это пост государственного служащего, которому соответствует его определенный квалификационный разряд (классный чин или ранг). Квалификационный разряд (чин или класс) отличается от должности "титолом", дающим его обладателю право занимать одну из должностей, соответствующую этому рангу. В свою очередь, квалификационный разряд (чин) государственному служащему присваивается при замещении им должности определенной группы.

Федерации государственным служащим могут быть присвоены следующие квалификационные разряды (классные чины):

- действительный государственный советник РФ 1, 2 и 3-го класса - государственным служащим, замещающим высшие государственные должности государственной службы;
- государственный советник РФ 1, 2 и 3-го класса - государственным служащим, замещающим главные государственные должности государственной службы;
- советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса - государственным служащим, замещающим ведущие государственные должности государственной службы;
- советник государственной службы 1, 2 и 3-го класса - государственным служащим, замещающим старшие государственные должности государственной службы;
- референт государственной службы 1, 2 и 3-го класса - государственным служащим, замещающим младшие государственные должности государственной службы.

Для отдельных видов государственной службы могут устанавливаться свои квалификационные разряды, воинские звания, дипломатические ранги.

Административно-правовой статус государственных служащих включает их права, обязанности, ограничения, налагаемые в связи с прохождением службы, и ответственность.

Он характеризуется рядом специфических особенностей:

права и обязанности государственных служащих устанавливаются, как правило, в пределах компетенции органов, в которых они состоят на службе;

деятельность государственных служащих носит официальный характер и подчинена осуществлению задач и функций, возложенных на соответствующий орган;

властные полномочия государственных служащих основаны на правовых нормах и характеризуются императивностью и неотчуждаемостью, т.е. не могут передаваться ими для осуществления какому-либо другому лицу без наличия соответствующего правового предписания;

осуществление служебных прав и обязанностей гарантируется законодательством;

законные предписания и требования государственных служащих обязательны для всех, кому они адресованы.

Права и обязанности государственных служащих подразделяются на общегражданские и служебные. Общегражданские права и обязанности государственных служащих идентичны правам и обязанностям других граждан, однако они могут быть ограничены законом в интересах нормального функционирования государственной службы. Служебные права делятся на общие для всех государственных служащих и специальные, обладание которыми зависит от замещения конкретной должности.

К общим служебным правам государственных служащих относятся, в частности, такие права:

знакомиться с документами, определяющими их права и обязанности по занимаемой государственной должности государственной службы, критериями оценки качества работы и условиями продвижения по службе, а также с организационно-техническими условиями, необходимыми для исполнения ими должностных обязанностей;

получать в установленном порядке информацию и материалы, необходимые для исполнения должностных обязанностей;

посещать в установленном порядке для исполнения должностных обязанностей предприятия, учреждения и организации, независимо от форм собственности;

принимать решения или участвовать в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями;

на продвижение по службе, увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа работы, уровня квалификации;

на объединение в профессиональные союзы (ассоциации) для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

на внесение предложений по совершенствованию государственной службы в любые инстанции и др.

Среди общих обязанностей государственных служащих можно выделить такие обязанности, как:

обеспечивать поддержание конституционного строя и соблюдение Конституции Российской Федерации, реализацию федеральных законов и законов субъектов РФ;

обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан;

исполнять приказы, распоряжения и указания вышестоящих в порядке подчиненности руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий, за исключением незаконных;

в пределах своих должностных обязанностей своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и

организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним обоснованные решения на основе и в порядке, установленном законодательством;

соблюдать установленные в государственном органе правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции, порядок работы со служебной информацией;

хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие им известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан и др.

Возлагая на государственных служащих определенные обязанности, законодательство предусматривает определенные ограничения, связанные с государственной службой. Государственный служащий не вправе:

заниматься другой оплачиваемой работой, кроме педагогической, научной и иной творческой;

быть депутатом законодательных (представительных) органов или органов местного самоуправления;

заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; состоять членом органа управления коммерческой организации;

быть поверенным по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он работает;

использовать в неслужебных целях материально-технические, финансовые, информационные средства и др.;

получать гонорары за выступления и публикации, вознаграждения от физических и юридических лиц;

принимать участие в забастовках и т.д.

За неисполнение своих обязанностей, несоблюдение ограничений и правонарушения государственные служащие несут дисциплинарную, административную, материальную и уголовную ответственность. Дисциплинарная ответственность налагается за совершение дисциплинарных проступков, связанных с нарушением служебной дисциплины. В зависимости от тяжести дисциплинарного проступка служащему могут быть объявлены: замечания, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение. Государственный служащий, допустивший должностной проступок, может быть временно (но не более чем на месяц), до решения вопроса о его дисциплинарной ответственности, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением денежного содержания. Данное отстранение производится распоряжением того руководителя, который назначил его на эту должность. Дисциплинарное взыскание объявляется в приказе (распоряжении) руководителя, наложившего взыскание, и сообщается наказанному под расписку. Отказ последнего от расписки не влияет на действительность объявленного взыскания. Материальная ответственность государственных служащих состоит в обязанности служащего, причинившего материальный ущерб государству (органу, учреждению), физическому или юридическому лицу, возместить ущерб в порядке и размерах, предусмотренных законодательством.

Условиями для наступления материальной ответственности являются:

наличие реального ущерба;

наличие непосредственной причинной связи между проступком и наступившими вредными последствиями (ущербом);

вина правонарушителя в причинении ущерба;

виновные действия государственного служащего не должны являться преступлением.

Материальная ответственность может быть ограниченной и полной. При ограниченной материальной ответственности государственные служащие, по вине которых

причинен ущерб, несут ее в размере прямого ущерба, но не свыше своего среднего месячного заработка. Полная материальная ответственность государственных служащих означает, что причиненный ущерб возмещается в полном размере.

Данный вид материальной ответственности наступает в случаях:

когда между служащими и органом, учреждением, предприятием заключен письменный договор о принятии на себя служащим полной материальной ответственности за необеспечение сохранности имущества;

если имущество было получено служащим под отчет по разовой доверенности;

если ущерб причинен действиями, которые содержат признаки преступления;

при условии умышленной порчи материалов, изделий и других предметов, выданных служащему в пользование не при исполнении служебных обязанностей.

Возмещение ущерба может производиться в административном или судебном порядке. Если служащий дал свое согласие, то удержание из его заработка осуществляется по распоряжению руководителя органа, учреждения или предприятия. В случае отсутствия согласия служащего возмещение ущерба производится по иску органа, учреждения или предприятия в судебном порядке.

Административная ответственность государственных служащих наступает в соответствии со ст. 2.4. и 2.5. КоАП РФ за совершение ими административного правонарушения, связанного со служебной деятельностью.

Уголовную ответственность государственные служащие несут за совершение должностных преступлений, предусмотренных УК РФ.

#### ***Практическая работа 4***

##### **ВОПРОСЫ:**

1. Как соотносятся между собой понятия «государственная должность» и «должностное лицо»?
2. Назовите признаки, отличающие государственную службу от иных видов службы.
3. По каким критериям могут быть дифференцированы обязанности, права и ограничения государственных служащих?
4. Назовите отличительные признаки федеральной государственной службы.

##### **Задачи**

1. Каковы признаки государственного служащего? Кто из нижеследующего перечня не является таковым: Президент РФ, ректор вуза, следователь прокуратуры, судебный пристав, судья, губернатор области (края), Председатель Совета Федерации, помощник Председателя Государственной Думы, Руководитель Аппарата Совета Федерации, руководитель Пресс-службы Президента РФ, советник федерального министра, Председатель Центральной избирательной комиссии РФ, судья Высшего Арбитражного Суда РФ, генеральный директор Судебного департамента при Верховном Суде РФ, доцент Государственной юридической академии, администратор областного суда.

2. Отвечая на вопрос о требованиях, предъявляемых к поступающему на государственную службу, студент Панов назвал следующие:

- гражданство РФ;
- возраст не моложе 23 лет;
- высшее образование;
- знание одного из иностранных языков.

*Можно ли признать ответ студента Панова правильным?*

3. Бригадир дизельного цеха судоремонтной верфи гражданин Водолазов был переведен на работу в другой цех на основании того, что его отец является начальником дизельного цеха. Непосредственно по работе сын был подчинен мастеру цеха Шапкину. Не согласившись с переводом, Водолазов-младший обратился за разъяснениями к начальнику юридического отдела верфи Морозову. Морозов объяснил причину перевода так: «Люди могут сказать, что ты работаешь под руководством отца». Неудовлетворенный ответом,

Водолазов обратился с жалобой к прокурору на неправомерные действия администрации верфи.

*Дайте правовую оценку действий сторон.*

4. Работая в высшем военном учебном заведении, полковник Седых одновременно занимал должность начальника кафедры негосударственного высшего учебного заведения. *Как вы считаете, возможно ли такое совмещение должностей?*

#### ТЕСТ 4

1. На какие виды подразделяется государственная служба в зависимости от Федеративного устройства РФ?

Выберите один

ответ:

федеральную и государственную службу субъектов РФ

федеральную и муниципальную

военную и гражданскую

федеральную, государственную службу субъектов РФ и муниципальную

государственную службу субъектов РФ и муниципальную

2. Что включает гражданин РФ при назначении на должность государственного служащего?

Выберите один ответ:

все перечисленное

соглашение о намерениях

гражданско-правовой договор

служебный контракт

государственный контракт

3. Что относится к принципам государственной службы?

Выберите один ответ:

законность

компетентность

стабильность

вариант 2, 3

вариант 1, 2

4. С какого момента наступает правосубъектность государственного служащего?

Выберите один ответ:

с момента зачисления на должность

с момента прохождения аттестации

с момента успешного прохождения конкурса

с момента достижения тридцатилетнего возраста

с момента подачи заявления о приеме на работу

5. Каков предельный возраст нахождения на государственной службе?

Выберите один ответ:

55 лет

60-65 лет

65 лет

60 лет

ограничений нет

## **5. ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ - СУБЪЕКТЫ АПО**

### **Тема 1. Компетенции органа исполнительной власти**

Орган исполнительной власти - это организационно-правовой институт, представляющий собой структурно обособленную единицу государственной администрации, посредством которого реализуются управленческие функции

исполнительной власти и совершаются юридически значимые действия от имени государства. Этот институт имеет свою структуру, компетенцию, наделен оперативной самостоятельностью для осуществления исполнительно-распорядительной деятельности. Основная задача органов исполнительной власти - осуществление управленческих полномочий в отношении иных субъектов административного права. Специфику административно-правового статуса любого органа исполнительной власти определяют его функции и задачи, которые он реализует в процессе управления от имени государства в объеме и пределах своей компетенции.

Административная правосубъектность (право- и дееспособность) органов исполнительной власти возникает с момента их образования.

Основными чертами, характеризующими административно-правовой статус органов исполнительной власти, являются:

- наличие установленных правовыми нормами задач, функций и компетенции, содержание и объем которых определяет место органа в системе исполнительной власти;
- организационная, функциональная и юридическая обособленность;
- подчиненность по линейному или функциональному принципу в иерархическом порядке, подотчетность и подконтрольность нижестоящих органов вышестоящим, обязательность исполнения распоряжений вышестоящих органов, изданных в пределах их компетенции и предмета ведения;
- оперативная самостоятельность в пределах компетенции;
- подзаконный характер деятельности, т.е. на основе и во исполнение закона;
- подконтрольность (в пределах и порядке определенном законом) законодательным и судебным органам и поднадзорность прокуратуре по вопросам законности действий и решений;
- право издания правовых актов определенного вида и юридической силы;
- способ образования, реорганизации и упразднения;
- финансирование из государственного бюджета (федерального или местного);
- оформление правового статуса этого органа положением, утвержденным вышестоящим органом, или законом.

Ядро административно-правового статуса органа исполнительной власти составляет компетенция, выражающая меру власти, которой он наделен для выполнения определенных задач. Компетенция - это строго определенный нормативно-правовыми актами объем властных полномочий (прав) и обязанностей органа исполнительной власти в отношении установленного для него предмета ведения. Ее следует отличать от функций и задач органа исполнительной власти: через функции определяются основные направления его деятельности по достижению поставленных перед ним целей, а через компетенцию - пределы его властных полномочий и предмета ведения при осуществлении возложенных на него функций. Именно через компетенцию осуществляется вся исполнительно-распорядительная деятельность органов государственной администрации и определяются границы их ответственности перед государством и частными лицами.

Компетенция различных органов отличается по объему, т.е. по нормативно закреплённому перечню правомочий и обязанностей. Объем компетенции того или иного органа не есть раз и навсегда данная величина. Он может расширяться или сужаться на законном основании (путем издания соответствующих нормативно-правовых актов), в некоторых случаях фактически на основе сложившейся практики. При определенных условиях между органами исполнительной власти может возникать конфликт компетенций. Он может быть позитивным (когда несколько органов считают себя

компетентными решить определенный вопрос) и негативным (когда ни один орган не считает себя уполномоченным решать данный вопрос).

Основными чертами компетенции органа исполнительной власти являются:

а) нормативное происхождение: она возникает на основе четко сформулированной нормы, определяющей ее объем;

б) императивность: устанавливается нормативным путем для осуществления публичного, а не для корпоративного интереса органа или личных интересов должностных лиц. Отсюда орган исполнительной власти обязан безоговорочно осуществлять компетенцию;

в) неотчуждаемость: компетенция как сфера императивных полномочий не может быть передана, за исключением предусмотренных законом случаев делегирования полномочий. Делегирование должно осуществляться только на основе закона и при наличии целесообразности посредством нормативно-правового акта с указанием причин передачи полномочий. Делегирование носит временный характер и орган, делегировавший исполнительно-распорядительные полномочия в любой момент может вернуть их обратно.

### ***Тема 2. Обязанности органов исполнительной власти***

Обязанности органов исполнительной власти можно подразделить на общие и специальные. К общим, в соответствии с действующим законодательством относятся обязанности действовать на основе принципов законности, соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина, гуманизма, гласности. Специальные обязанности связаны со спецификой функций органов исполнительной власти и определяются соответствующими законами и положениями. Так, в соответствии с Законом "О безопасности" 1992 г. органы, обеспечивающие государственную безопасность, обязаны давать разъяснения по поводу ограничения прав и свобод частных лиц. Согласно Закону "О милиции" 1991 г. органы милиции обязаны обеспечивать лицу возможность ознакомления с документами и материалами, в которых непосредственно затрагиваются его права и свободы, разъяснять основания и повод их ограничения и возникающие в связи с этим его права и обязанности и т.д. В Положении о ГИБДД (ГАИ) 1998 г. содержится перечень обязанностей этого органа, включающий более 20 пунктов.

Конституция РФ (ст. 53) закрепляет обязанность государства по возмещению им ущерба, причиненного действиями (или бездействиями) его органов и должностных лиц. Эта обязанность конкретизируется в текущем законодательстве. Так, в соответствии с Законом "Об органах федеральной службы безопасности" 1995 г. частные лица вправе требовать от органов ФСБ возмещения морального и материального ущерба, причиненного действиями ее должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей.

Орган исполнительной власти как субъект административного права имеет свою организационную структуру и штаты. Штатным элементом структуры органа является должность. Структура состоит из руководства (руководителя и его заместителей) и аппарата управления. Компетенция руководства определяется соответствующими правовыми актами. Аппарат органа исполнительной власти включает его структурные подразделения (управления, департаменты, отделы и т.д.) и их должностных лиц. Штаты органа определяются штатным расписанием, которое утверждается его руководителем. Штатное расписание - это правовой документ, в котором закреплено, кто, какие функции осуществляет и за что отвечает. Оно определяет перечень структурных подразделений, их наименование, должности, оклады.

**Задачи и цели органа исполнительной власти** — это то, чего он должен достичь в процессе и в результате своей деятельности в порученной ему области.

**Функции** органа указывают, из чего складывается практическая повседневная деятельность органа, направленная на выполнение поставленных перед ним задач.

**Основными функциями**, присущими компетенции почти всех органов управления, являются: прогнозирование, планирование, кадровое дело, финансирование, материально-техническое обеспечение, контроль и др.

**Права и обязанности** определяют границы полномочий органа исполнительной власти в осуществлении каждой из его функций.

**Формы и методы** работы органа исполнительной власти определяются применительно к его задачам, функциям, правам и обязанностям. Наиболее общими методами и формами в порядке исполнительной и распорядительной деятельности осуществлять повседневное руководство хозяйственной, социально-культурной, административно-политической сферами, заниматься межотраслевым управлением. Исполнительные органы, являясь одним из видов органов государственной власти, обладают рядом характерных только для них черт:

- ◆ они осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность;
- ◆ наделены оперативной самостоятельностью; 4- имеют, как правило, постоянные штаты;
- ◆ образуются вышестоящими органами;
- ◆ подотчетны и подконтрольны вышестоящим органам исполнительной власти.

Главной задачей органов исполнительной власти является осуществление управленческих полномочий в отношении иных субъектов административного права. Они призваны ежедневно организовывать практическое исполнение законов и других актов органов законодательной власти и указов президента.

Административно-правовой статус органов исполнительной власти определяется Конституцией Российской Федерации, конституциями республик в составе России, федеральными и иными законами (например, Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»), положениями (например, Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации).

При этом все органы исполнительной власти обладают административной правосубъектностью.

Административно-правовой статус органа исполнительной власти определяется также его конкретным назначением, местом и ролью в системе управления.

Вместе с тем общими чертами правового положения органа являются:

- ◆ подзаконный характер деятельности органов исполнительной власти;
- ◆ наделение их правом распорядительства, издавать подзаконные юридические акты, в том числе акты нормативного характера;
- ◆ подотчетность и подконтрольность нижестоящих органов вышестоящим в той или иной системе управления, обязательность распоряжений вышестоящих органов для нижестоящих. При этом органы государственного управления могут действовать в рамках двойного подчинения — вертикального и горизонтального. В тех отраслях управления, где требуется высокая степень централизации, двойное подчинение отсутствует, например, управление оборонной промышленностью, железнодорожным транспортом и др. Это объясняется спецификой данной отрасли управления.

Компетенция органа исполнительной власти, определяемая законодательным или иным нормативным актом, включает в себя: задачи органа, его функции, обязанности и права, ответственность, формы и методы деятельности, а также структуру органа.

Задачи и цели органа исполнительной власти — это то, чего он должен достичь в процессе и в результате своей деятельности в порученной ему области.

Функции органа указывают, из чего складывается практическая повседневная деятельность органа, направленная на выполнение поставленных перед ним задач.

Основными функциями, присущими компетенции почти всех органов управления, являются: прогнозирование, планирование, кадровое дело, финансирование, материально-техническое обеспечение, контроль и др.

Права и обязанности определяют границы полномочий органа исполнительной власти в осуществлении каждой из его функций.

Формы и методы работы органа исполнительной власти определяются применительно к его задачам, функциям, правам и обязанностям. Наиболее общими

методами и формами работы органов исполнительной власти являются: принятие нормативных, общих и индивидуальных правовых актов; разработка мер по их обеспечению: инструктирование, инспектирование; организация взаимодействия с общественностью и др.

Как и иные субъекты административного права, органы исполнительной власти наделены административной право-и дееспособностью, возникает она одновременно с их образованием и определением компетенции, а прекращается в связи с их упразднением.

### ***Тема 3. Виды органов исполнительной власти***

По своему правовому положению органы исполнительной власти делятся на виды по следующим признакам:

- а) по порядку образования;
- б) по территории деятельности;
- в) по характеру компетенции;
- г) по способу разрешения подведомственных вопросов;
- д) по источникам финансирования.

**По порядку образования** органы исполнительной власти делятся на две группы:

к первой относятся органы, образование которых предусмотрено конституциями (это правительства);

ко второй группе относятся органы, которые образуются на основе текущего законодательства и подзаконных актов (министерства, государственные комитеты, департаменты, управления, отделы, службы, администрации и другие ведомства).

По территориальным масштабам деятельности органы исполнительной власти делятся на:

а) федеральные органы исполнительной власти, распространяющие свою деятельность на всю территорию России (Правительство России, федеральные министерства, государственные комитеты и иные федеральные органы исполнительной власти);

б) региональные федеральные органы исполнительной власти, действующие на территории определенных регионов, т. е. на части территории России;

в) органы исполнительной власти субъектов Федерации, осуществляющие деятельность соответственно в пределах территорий республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов.

В масштабе республик действуют правительства, министерства, комитеты и иные ведомства.

В масштабе края, области, города федерального значения и автономного образования исполнительная, управленческая деятельность осуществляется соответствующей администрацией, руководимой ее главой (губернатором, мэром).

**По характеру компетенции** органы исполнительной власти делятся на органы общей компетенции (общего управления), органы отраслевой компетенции и органы межотраслевой компетенции.

**Органы общей компетенции** — это правительства, администрации краев, областей, городов федерального значения, автономных образований; ведают всеми отраслями и сферами управления.

**Органы отраслевой компетенции** — министерства, некоторые комитеты и ведомства, отделы и управления; осуществляют руководство подведомственными им отраслями.

**Органы межотраслевой компетенции** — органы статистики, стандартизации, метрологии, сертификации и другие; осуществляют управление, имеющее межотраслевое значение.

**По порядку разрешения подведомственных вопросов** органы исполнительной власти делятся на **коллегиальные и единоначальные**.

**В коллегиальных органах**, как то: Правительство Российской Федерации, правительства субъектов Федерации, некоторые государственные комитеты — решения

принимаются большинством голосов членов коллегии с предварительным обсуждением вопроса и учетом высказанных замечаний.

Таким образом, коллегиальность позволяет избежать однобоких решений и учесть коллективный опыт.

В единоначальном органе, например, министерства, ведомства, управления, отделы, службы, администрации и другие, во главе стоит одно лицо — руководитель, который все вопросы решает лично, несет персональную ответственность за свои решения и деятельность всего подчиненного ему коллектива.

**По источнику финансирования** органы исполнительной власти подразделяются на **бюджетные и хозрасчетные.**

**Бюджетные органы** не связаны непосредственно с производством и обращением материальных ценностей, лишены имущественной самостоятельности, по их обязательствам несет ответственность государство, а финансируются они соответственно из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации.

Иное **правовое положение хозрасчетных органов.** Они наделены основными и оборотными средствами, имеют самостоятельный баланс, таким образом, имущественно обособлены, непосредственно отвечают по своим обязательствам, их деятельность обычно связана с производством материальных ценностей или оказанием платных услуг, и они получают прибыль.

#### ***Тема 4. Система органов исполнительной власти***

Система органов исполнительной власти базируется на принципе федерализма. Юридически она закреплена Конституцией Российской Федерации, конституциями республик в составе России, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В соответствии с принципом федерализма действующая система исполнительной власти состоит из следующих звеньев:

#### **1. Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации:**

- ◆ Правительство Российской Федерации.
- ◆ Федеральные министерства.
- ◆ Государственные комитеты Российской Федерации.
- ◆ Федеральные комиссии России.
- ◆ Федеральные службы России.
- ◆ Федеральные надзоры России.
- ◆ Иные федеральные органы исполнительной власти.

**2. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации** (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов) — это:

- ◆ правительства республик и других субъектов Федерации;
- ◆ администрации краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных округов.

#### **Правительство Российской Федерации**

Правовое положение Правительства, его состав, порядок формирования определяется Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Правительстве Российской Федерации», принятым Государственной Думой 11 апреля 1997 г.

Основные правила организации деятельности Правительства по реализации его полномочий закреплены в Регламенте Правительства Российской Федерации.

**Правительство** — высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации. Правительство является органом государственной власти Российской Федерации. Оно осуществляет исполнительную власть Российской Федерации.

**Правительство является коллегиальным органом,** возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Состоит оно из членов Правительства Российской Федерации.

Правительство в своей деятельности руководствуется следующими принципами:

- ◆ верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов;
- ◆ народовластия;
- ◆ федерализма;
- ◆ разделения властей;
- ◆ ответственности;
- ◆ гласности;
- ◆ и, наконец, принципом обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Правительство в пределах своих полномочий организует исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, международных договоров РФ.

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 согласно Конституции Российской Федерации обладает широкими полномочиями во всех сферах жизнедеятельности государства.

Правительство РФ издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства. Акты по оперативности и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства.

Постановления и распоряжения Правительства обязательны к исполнению в Российской Федерации.

При этом необходимо учитывать и то, что акты Правительства Российской Федерации могут быть обжалованы в суд.

Для решения оперативных вопросов Правительство Российской Федерации по предложению его Председателя может образовать Президиум Правительства РФ.

Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие Правительства РФ и других органов государственной власти.

Министерство Российской Федерации является центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим руководство порученной ему отраслью управления или сферой деятельности. Образуется оно на основании указа Президента РФ, возглавляется министром, который назначается на должность и освобождается от должности также Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства России.

Министр входит в состав Правительства, его функциями является осуществление государственного управления и координация деятельности в подчиненной отрасли или сфере деятельности на основе единоначалия; несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач.

Министр издает приказы, распоряжения, указания, инструкции по вопросам, входящим в его компетенцию.

### ***Практическая работа 5***

#### **ВОПРОСЫ:**

1. Что понимают под органом исполнительной власти?
2. Каково содержание административно-правового статуса органов исполнительной власти?
3. Какова видовая классификация органов исполнительной власти в РФ?
4. Что составляет систему органов исполнительной власти в РФ?

#### **Задачи**

1. Перечислите ключевые функции Правительства РФ и раскройте основные полномочия Председателя Правительства РФ. Также попробуйте определить ключевые направления совершенствования деятельности Правительства РФ по стабилизации экономического положения в РФ.

2. Назовите основные полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти. Укажите, где они закреплены. Необходимо ли, по вашему мнению, совершенствовать вышеуказанные полномочия? Если да, то раскройте направления и пути их совершенствования.

#### ЗАДАНИЯ:

1. Перечислите, какие меры убеждения используются органами исполнительной власти в ходе реализации своих полномочий. Приведите практические примеры реализации мер убеждения в отношении: государственных служащих; военнослужащих; студентов государственных вузов.

2. Вашему вниманию предлагается следующий перечень мер осуществления исполнительной власти:

- административное задержание;
- применение физической силы;
- установление карантина;
- награждение именованным оружием;
- добровольное возмещение ущерба;
- чтение курса лекций по правовому воспитанию;
- досмотр вещей;
- изъятие вещей и документов;
- рассмотрение проступка на собрании трудового коллектива;
- отчисление из вуза;
- административный арест;
- проведение технического осмотра автомобиля;
- доставление;
- наложение ареста на банковский счет;
- закрытие участка государственной границы;
- объявление благодарности;
- отказ в выдаче лицензии;
- начисление пени;
- приостановление деятельности партии;
- установление стандартов;
- назначение на должность.

Соотнесите названные меры согласно установленной видовой классификации методов осуществления исполнительной власти.

#### ТЕСТ 5

1. Что является правовой формой управления исполнительной власти?

Выберите один ответ:

- принятие нормативных актов
- организационные действия
- все вышеперечисленное
- материально-технические операции
- проведение исследований и разработок

2. Какой федеральный орган осуществляет государственную политику в области культуры?

Выберите один ответ:

- Росархив
- Роспечать
- Росстат

Минкультуры

Минрегионразвития

3. Что входит в полномочия Росздравнадзора РФ?

Выберите один ответ:

государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии

нет верного ответа

контроль и надзор в сфере донорства крови

варианты 1, 3

государственный санитарно-эпидемиологический надзор

4. На каких принципах основывается государственное управление в области образования и науки?

Выберите один ответ:

государственное регулирование

нет верного ответа

свободное (в рамках закона) осуществление педагогической и научной деятельности

самоуправление

варианты 1, 2, 3

5. К какому министерству относится Роспатент РФ?

Выберите один ответ:

Минобрнауки

Минпромторг

Минспорттуризм

Минкультуры

Минздравсоцразвития

6. Какие функции относятся к ведению органов исполнительной власти в управлении культурой?

Выберите один ответ:

организация библиотек

регулирование вывоза и ввоза культурных ценностей

организация библиотечного обслуживания

поддержка изучения в образовательных учреждениях национальных языков

варианты 1, 4

## 6. ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

*Тема 1. Административная ответственность как форма административно-правового принуждения. Основания и условия административной ответственности.*

**Административная ответственность** наступает при наличии административного проступка. **Административный проступок** - это посягающие на общественный порядок противоправные, виновные (умышленные или неосторожные) действия или бездействия, которые запрещены административным законодательством (например, Кодексом об административных правонарушениях).

Административная ответственность в Российской Федерации наступает для граждан, достигших шестнадцатилетнего возраста. За лиц в возрасте до 16 лет ответственность несут родители или опекуны правонарушителя. К лицам от 16 до 18 лет административные взыскания применяются в соответствии с Законом РФ "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" от 26 июня 1999 года № 120-ФЗ (в ред. от 13 января 2001 года).

. Административная ответственность - это форма юридической ответственности граждан и юридических лиц за совершение ими административного правонарушения. Она представляет собой административное принуждение в виде применения уполномоченным

органом или должностным лицом административного взыскания к лицу, совершившему административный проступок.

Административная ответственность характеризуется рядом признаков, отличающих ее от других видов юридической ответственности:

административная ответственность регулируется нормами административного - деликтного права, которые содержатся как в законах, так и в подзаконных актах. Уголовная ответственность может устанавливаться только уголовным законом;

основанием административной ответственности является административный проступок, а уголовной - преступление;

в отличие от гражданской и уголовной ответственности ряд взысканий, специфичных для административной ответственности, могут применяться в административном порядке, т.е. без обращения в суд;

в отличие от уголовной, административная ответственность распространяется не только на физических, но и на юридических лиц;

за административные правонарушения применяются меры административной ответственности (за уголовные правонарушения - меры уголовной ответственности);

в отличие от гражданской ответственности, административная ответственность имеет публично-правовой характер: это ответственность перед государством в лице уполномоченных органов государственной власти, которым нарушитель не подчинен в служебном порядке; применение мер административной ответственности не влечет судимости и увольнения с работы. Лицо, к которому они применены, считается административно наказанным в течение определенного срока (1 год); меры административной ответственности применяются в соответствии с законодательством, регулирующим производство по делам об административных правонарушениях; а меры уголовной ответственности - в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом, меры гражданской ответственности - в порядке, предусмотренном Гражданским процессуальным и Арбитражным процессуальным кодексами.

Основания административной ответственности - это условия, при наличии которых к нарушителю применяется административное взыскание. Они включают:

-нормативное основание - нарушение административно-правового запрета, установленного нормой административно-деликтного права;

-фактическое основание - совершение действий, в которых присутствует состав административного правонарушения;

-процессуальное основание - издание компетентным органом правоприменительного акта, определяющего административное наказание.

Общие принципы административной ответственности, ее субъекты, виды и порядок применения взысканий устанавливаются КоАП РФ.

Основными принципами административной ответственности являются:

-законность;

-целесообразность ответственности;

-неотвратимость наказания в случае привлечения к ответственности;

-индивидуализация мер ответственности;

-гуманизм.

Субъектами административной ответственности являются физические и юридические лица. К физическим лицам относятся граждане, иностранные граждане и специальные субъекты административной ответственности. Административная ответственность граждан наступает с шестнадцатилетнего возраста. В целях гарантий прав несовершеннолетних установлено общее правило: к лицам от 16 до 18 лет за административные правонарушения применяются меры взыскания, предусмотренные Положением о комиссиях по делам несовершеннолетних (обязанность принести публичные извинения, предупреждение, штраф, если подросток имеет самостоятельный заработок и др.). Иностранцы граждане и лица без гражданства подлежат административной ответственности на общих основаниях. Вопрос об административной

ответственности иностранных граждан, пользующихся иммунитетом от административной юрисдикции РФ, разрешается в соответствии с нормами международного права дипломатическим путем.

К специальным субъектам административной ответственности относятся должностные лица, военнослужащие и иные лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов.

Должностные лица подлежат административной ответственности в случае совершения административного правонарушения в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. Под должностным лицом, согласно КоАП РФ, понимается лицо, которое постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляет функции представителя власти, т.е. лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее административно-распорядительные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в вооруженных силах и других войсках РФ. Руководители и работники иных организаций, а также граждане-индивидуальные предприниматели, совершившие административное правонарушение в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций несут административную ответственность как должностные лица, если иное не установлено законом.

Все эти лица могут быть привлечены к административной ответственности за нарушения, связанные с несоблюдением установленных правил охраны здоровья населения, охраны природы, в сфере охраны порядка управления и других правил, обеспечение которых входит в их служебные обязанности (например ст.ст. 9.6. - 9.14 КоАП РФ).

Военнослужащие и призванные на военные сборы граждане несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с дисциплинарными уставами. Сотрудники органов внутренних дел, органов уголовно-исправительной системы, налоговой полиции и таможенных органов несут ответственность за административные правонарушения в соответствии с нормативно-правовыми актами, регулирующими порядок прохождения службы в этих органах.

Вместе с тем эти лица подлежат административной ответственности на общих основаниях (как и граждане) за нарушения в области:

- законодательства о выборах и референдумах;
- обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- правил дорожного движения;
- правил пожарной безопасности (вне места службы);
- законодательства об охране окружающей среды;
- таможенных правил и правил режима Государственной границы РФ, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через границу РФ;
- налогового и финансового законодательства;
- в случае невыполнения законных требований прокурора, следователя, лица, производящего дознание или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении.

К этим лицам не могут быть применены административные наказания в виде административного ареста, а к военнослужащим срочной службы также в виде административного штрафа.

Юридические лица подлежат административной ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных разделом II КоАП РФ и иными законами. Помимо юридических лиц субъектами административной ответственности могут быть и другие

лица, приравненные к ним отраслевыми или специальными законодательными актами. Так, филиалы юридических лиц могут быть привлечены к административной ответственности за некоторые нарушения налогового законодательства. Основной мерой административной ответственности, применяемой к юридическим лицам, является административный штраф.

### ***Тема 2. Административные наказания***

За совершенное административное правонарушение законом предусмотрена ответственность в виде административного наказания, налагаемого компетентными органами в соответствии с действующим законодательством РФ. Административное наказание (взыскание) - это мера ответственности, применяемая в установленном законом порядке к лицу, совершившему административное правонарушение. Оно выражает отрицательную оценку государством совершенного правонарушения. Его цель - покарать нарушителя посредством морального, материального воздействия, временного ограничения свободы, прав и причинения ему иных неудобств и ограничений, установленных законом. Административное наказание применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Оно не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства правонарушителя - физического лица или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

Виды административных наказаний определены в ст. 3.2. КоАП РФ. К ним относятся:

1) предупреждение - мера административного наказания, которая выражается в официальной порицании физического или юридического лица, вынесенном в письменной форме;

2) административный штраф - денежное взыскание, которое выражается в величине, кратной: минимальному размеру оплаты труда, установленному федеральным законом на момент окончания или пресечения административного правонарушения; стоимости предмета административного правонарушения на момент его окончания или пресечения;

сумме неуплаченных налогов, сборов, подлежащих уплате на момент окончания или пресечения административного правонарушения, либо сумме незаконной валютной операции.

3) возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения представляет собой их принудительное изъятие и последующую реализацию с передачей бывшему собственнику вырученной суммы за вычетом расходов на реализацию (изъятие охотничьего оружия, боевых припасов и других дозволенных орудий охоты и рыболовства и т.д.) Возмездное изъятие назначается только судьей;

4) конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения - принудительное безвозмездное обращение в государственную собственность не изъятых из оборота вещей. Назначается только судьей;

5) лишение специального права, т.е. лишение правонарушителя предоставленного ему ранее специального права за грубое или систематическое нарушение порядка пользования этим правом в случаях, предусмотренных КоАП РФ (права на управление транспортным средством, право охоты). Лишение специального права назначается судьей на срок от 1 месяца до 2 лет;

6) административный арест заключается в содержании нарушителя в условиях изоляции от общества и устанавливается на срок до 15 суток. За нарушение требований режима чрезвычайного положения или режима в зоне проведения контртеррористической операции возможно применение административного ареста на срок до 30 суток. Административный арест назначается судьей;

7) административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства состоит в принудительном и контролируемом перемещении указанных лиц через государственную границу за пределы РФ, а в случаях, предусмотренных законом, в их контролируемом самостоятельном выезде из РФ;

8) дисквалификация заключается в лишении физического лица права занимать руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица, входить в совет директоров (наблюдательный совет), осуществлять предпринимательскую деятельность по управлению юридическим лицом, а также осуществлять управление юридическим лицом в иных случаях, предусмотренных законом. Дисквалификация назначается судьей на срок от 6 месяцев до 3 лет.

Административные наказания в виде предупреждения, штрафа, лишения специального права, административного ареста и дисквалификации могут применяться только в качестве основных мер административного взыскания. Иные административные наказания могут устанавливаться в качестве как основных, так и дополнительных мер административной ответственности.

Назначение административного наказания осуществляется в соответствии с общими правилами, установленными ст. 4.1 КоАП РФ:

оно налагается в пределах, установленных законом, предусматривающим ответственность за совершенное правонарушение;

при назначении административного наказания учитываются:

-характер совершенного правонарушения;

-личность виновного физического лица и его имущественное положение либо имущественное и финансовое положение юридического лица;

-обстоятельства, смягчающие ответственность;

-обстоятельства, отягчающие ответственность;

никто не может нести административную ответственность дважды за одно и то же административное правонарушение.

При наложении административного наказания учитываются сроки давности, установленные ст. 4.5 КоАП РФ.

Лицо, совершившее административное правонарушение, не может быть привлечено к административной ответственности:

-по истечении двух месяцев со дня совершения проступка; а в случаях, специально оговоренных в законе (по делам о нарушении налогового, таможенного, антимонопольного законодательства, о рекламе, о защите прав потребителей и т.д.), - по истечении одного года со дня совершения;

-при даче административного правонарушения, соответственно, по истечении двух месяцев или одного года со дня его обнаружения;

-при отказе в возбуждении уголовного дела или его прекращении (но при наличии в действиях лица признаков административного проступка), соответственно, по истечении двух месяцев или одного года со дня принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела или о его прекращении.

Вопрос о возмещении имущественного ущерба, причиненного административным правонарушением при отсутствии спора, решается компетентным юрисдикционным органом одновременно с назначением административного наказания. В случае возникновения спора вопрос о возмещении имущественного ущерба решается судом в порядке гражданского судопроизводства. Споры о возмещении морального вреда, причиненного административным правонарушением, также решаются судом в порядке гражданского судопроизводства.

КоАП РФ предусматривает возможность освобождения лиц от административной ответственности в случаях крайней необходимости и признания в установленном порядке лица невменяемым. Допускается также возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности проступка, если орган административной юрисдикции сочтет возможным ограничиться устным замечанием.

Перечень органов административной юрисдикции правомочных рассматривать дела об административных нарушениях и налагать меры административной ответственности определен в разделе III КоАП РФ.

К ним относятся:

-судьи районных судов по делам, производство по которым осуществляется в форме административного расследования и по административным правонарушениям, влекущим административное выдворение;

-судьи арбитражных судов по определенным в КоАП правонарушениям, совершенным юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями (незаконное использование товарного знака, незаконное получение кредита, фиктивное или преднамеренное банкротство и др.);

-судьи военных судов по указанным в КоАП правонарушениям, совершенным военнослужащими и гражданами, признанными на военные сборы;

-мировые судьи;

-комиссии по делам несовершеннолетних;

-федеральные органы исполнительной власти, их учреждения, структурные подразделения и территориальные органы;

-иные государственные органы, уполномоченные на рассмотрение дел об административных правонарушениях исходя из задач и функций, возложенных на них федеральными законами либо нормативными актами Президента РФ или Правительства РФ.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, рассматриваются:

-мировыми судьями;

-комиссиями по делам несовершеннолетних;

-уполномоченными органами и должностными лицами органов исполнительной власти субъектов РФ;

-административными комиссиями, иными органами, создаваемыми в соответствии с законами субъектов РФ.

Полномочия органов должностных лиц, компетентных рассматривать дела об административных правонарушениях, могут устанавливаться соответствующими отраслями права, земельными, таможенными, муниципальными и др.

### ***Практическая работа 6***

#### **ВОПРОСЫ:**

1. Каковы понятие и основные черты административной ответственности?
2. Что представляют собой законодательные основы административной ответственности?
3. Что такое административное правонарушение и каковы его признаки?
4. Какова сущность и значимость признаков юридического состава административного правонарушения? .
5. Какова видовая классификация административных правонарушений?
6. В чем проявляется отличие административного правонарушения от преступления и дисциплинарного проступка?
7. Каков порядок назначения административного наказания.

#### **ЗАДАНИЯ:**

1 .Раскрывая сущность административного правонарушения, дайте юридически обоснованные ответы на следующие вопрос:

- всегда ли признаки вреда, причинно-следственной связи, времени и места имеют юридическое значение?

2. Назовите на основании статей Общей части Кодекса РФ об административных правонарушениях:

— что необходимо учитывать при назначении административного наказания?

— каков правовой механизм назначения административного наказания при совершении нескольких административных правонарушений?

3. Определите, какие из указанных мер являются административными взысканиями:

— арест; приостановление работ; увольнение; конфискация; арест с содержанием на гауптвахте; начисление пени; лишение лицензии; привод; изъятие документа; штраф; возмездное изъятие оружия; дисквалификация; наложение ареста на банковский счет.

#### ТЕСТ 6

1. Какая мера является общей для режимов чрезвычайного и военного положения?  
Выберите один ответ:  
запрещение или ограничение выбора места жительства  
усилие охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности  
привлечение граждан к выполнению работ  
продление срока содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений  
изъятие имущества организаций и граждан с последующей выплатой его стоимости
2. Какое из последствий не свойственно административной ответственности?  
Выберите один ответ:  
конфискация  
судимость.  
штраф  
предупреждение  
административный арест
3. Что является мерой административного пресечения?  
Выберите один ответ:  
все перечисленное  
запрещение эксплуатации неисправного транспорта  
сокращения бюджетного финансирования  
снос самовольно возведенного строения  
административное задержание
4. Что является поводом к возбуждению дела об административном правонарушении?  
Выберите один ответ:  
поступившие из правоохранительных и других органов материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения  
фиксация административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами  
перечисленное в пунктах 1, 2, 3  
непосредственное обнаружение соответствующим должностным лицом достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения  
перечисленное в пунктах 1, 2
5. Кто не является участником производства по делам об административных правонарушениях?  
Выберите один ответ:  
прокурор  
представитель  
потерпевший  
гражданский истец  
Защитник

#### **ВОПРОСЫ К ДЛЯ САМОКОНТРОЛЯ**

##### **Тема 1. Административное право как отрасль права.**

Предмет административного права. Специфика общественных отношений. Метод административного права. Место административного права в правовой системе РФ.

Источники административного права, понятие, классификация. Нормы, источники административного права: понятие, классификация.

### **Тема 2. Административно правовые отношения**

Понятие, структура и виды административно-правовых отношений. Способы реализации административно-правовых норм. Административно-правовые отношения. Условия возникновения и прекращения.

### **Тема 3. Субъекты административного права.**

Понятие виды, особенности субъектов правовых правоотношений. Граждане, как индивидуальные субъекты АПО. Органы исполнительной власти, предприятия, учреждения, общественные объединения, как коллективные субъекты АПО.

### **Тема 4. Государственная служба и государственные служащие- субъекты АПО.**

Государственная служба система и виды. Государственная гражданская служба как правовой институт. Понятие, признаки, классификация государственных гражданских должностей. Понятие «государственные гражданские служащие» и их классификация. Административно-правовой статус государственного гражданского служащего.. Прохождение государственной гражданской службы.

### **Тема 5. Органы исполнительной власти – субъекты АПО**

Понятие и правовой статус органов исполнительной власти. Виды и система органов исполнительной власти в РФ. Принципы построения системы органов исполнительной власти. Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти. Система и структура федеральных органов исполнительной власти. Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти, их правовое положение. Органы исполнительной власти субъектов РФ.

### **Тема 6. Понятие и особенности административной ответственности .**

Понятие и виды административного принуждения. Административная ответственность как форма административно-правового принуждения. Понятие административной ответственности. Основания и условия административной ответственности. Административные наказания. Административная ответственность за отдельные виды административных правонарушений.

## **ИТОГОВЫЙ ТЕСТ**

1. Предметом административного права являются общественные отношения:  
Выберите один ответ:  
все перечисленное  
в сфере государственного управления  
в сфере исполнительной власти  
связанные с внутриорганизационной деятельностью любого органа государственной власти  
в сфере государственной контрольной деятельности
2. Нормы административного права по воздействию на поведение субъектов делятся на:  
Выберите один ответ:  
уполномочивающие, обязывающие и запрещающие  
уполномочивающие и поощрительные  
материальные и процессуальные  
все перечисленное
3. Чертой, отличающей административно-правовой метод регулирования от гражданско-правового, является:

Выберите один ответ:

- юридическое неравенство субъектов
- судебный характер защиты нарушенных прав субъектов
- договорной характер отношений субъектов

4. Каким образом распределяется ответственность сторон в административном правоотношении?

Выберите один ответ:

- нет правильного ответа
- между сторонами взаимно
- стороны несут ответственность перед государством
- стороны несут ответственность перед третьими лицами
- одна сторона отвечает перед другой

5. Чем обусловлен исполнительный характер административных правоотношений?

Выберите один ответ:

- применением мер государственного принуждения
- действием субъектов управления от имени государства
- всем перечисленным
- применением нормативных актов
- наличием у субъектов распорядительных полномочий

6. Что представляет собой административно-правовое отношение?

Выберите один ответ:

- урегулированное нормами права отношение между сторонами, основанное на согласии сторон
- урегулированное управленческое отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных прав и обязанностей
- урегулированное нормами административного права управленческое отношение, в котором стороны выступают как носители субъективных прав и обязанностей
- норму российского права
- отношение между субъектами права

7. Когда наступает административная деликтоспособность?

Выберите один ответ:

- с 14 лет
- частично с 14, полностью с 16 лет
- с 16 лет
- с 18 лет

8. Какой предельный срок рассмотрения письменного обращения гражданина в государственный орган?

Выберите один ответ:

- 60 дней
- 20 дней
- 40 дней
- 30 дней
- 10 дней

9. С какого момента возникает правоспособность общественного объединения?

Выберите один ответ:

- нет верного ответа
- принятия решения конференции
- принятия решения на общем собрании
- принятие решения на съезде
- государственной регистрации

10. Какой орган осуществляет регистрацию общественных объединений?

Выберите один ответ:

- органы юстиции

государственный комитет по регистрации юридических лиц  
прокуратура  
министерство финансов  
департаменты

11. На какие виды подразделяется государственная служба в зависимости от  
Федеративного устройства РФ?

Выберите один ответ:

военную и гражданскую  
федеральную, государственную службу субъектов РФ и муниципальную  
федеральную и государственную службу субъектов РФ  
федеральную и муниципальную  
государственную службу субъектов РФ и муниципальную

12. Что относится к принципам государственной службы?

Выберите один ответ:

вариант 1, 2

стабильность

компетентность

законность

вариант 2, 3

13. С какого момента наступает правосубъектность государственного служащего?

Выберите один ответ:

с момента успешного прохождения конкурса

с момента подачи заявления о приеме на работу

с момента достижения тридцатилетнего возраста

с момента зачисления на должность

с момента прохождения аттестации

14. Какой федеральный орган осуществляет государственную политику в области  
культуры?

Выберите один ответ:

Минкультуры

Роспечать

Росстат

Росархив

Минрегионразвития

15. Что входит в полномочия Росздравнадзора РФ?

Выберите один ответ:

государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии

варианты 1, 3

государственный санитарно-эпидемиологический надзор

нет верного ответа

контроль и надзор в сфере донорства крови

16. На каких принципах основывается государственное управление в области  
образования и науки?

Выберите один ответ:

самоуправление

нет верного ответа

государственное регулирование

свободное (в рамках закона) осуществление педагогической и научной деятельности

варианты 1, 2, 3

17. Какое из последствий не свойственно административной ответственности?

Выберите один ответ:

судимость

штраф

предупреждение  
административный арест

18. Что является мерой административного пресечения?

Выберите один ответ:

снос самовольно возведенного строения  
сокращения бюджетного финансирования  
запрещение эксплуатации неисправного транспорта  
все перечисленное  
административное задержание

19. Что является поводом к возбуждению дела об административном правонарушении?

Выберите один ответ:

поступившие из правоохранительных и других органов материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения  
перечисленное в пунктах 1, 2, 3  
перечисленное в пунктах 1, 2  
фиксация административного правонарушения в области дорожного движения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами непосредственное обнаружение соответствующим должностным лицом достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения

## ХРЕСТОМАТИЯ

### *К вопросу о государственном управлении*

*Источник: Кононов П.И. К вопросу о государственном управлении, "Журнал российского права", N 5, май 2004 г.*

Государственное управление – это вид социального управления, следовательно, оно обладает всеми чертами, присущими управлению вообще, и управлению в социальных системах.

Цель государственного управления – это упорядочение объекта управления (объект управления – общество, или социум). Упорядочение достигается с помощью двух основных механизмов: а) сознательного управления (волевого воздействия, осуществляемого субъектами общественной жизни, обладающими волей и сознанием, ставящими осознанные цели и стремящимися к их достижению); б) стихийного регулирования (когда действуют естественные регуляторы общественных процессов). Эти механизмы сочетаются, дополняя друг друга.

Технология управления – стадии управленческого цикла:

- сбор и обработка информации;
- принятие управленческого решения;
- реализация решения;
- контроль.

Терминология. В литературе именно сознательное управление называется социальным управлением.

Общественное управление – управление в негосударственных, общественных организациях.

Самоуправление – термин применяется для обозначения процессов внутреннего управления, а также для того, чтобы сделать акцент на самостоятельности той или иной системы относительно внешних сил. Например, управление общественными делами, осуществляемое гражданами и их объединениями – местное самоуправление, общественное, территориальное, студенческое и т.д.

Государственное управление понимается в широком смысле и узком смысле.

В широком смысле – это управление всеми делами государства, осуществляется всеми органами государства.

Государственное управление в узком смысле – организующая деятельность специальной группы органов – органов исполнительной власти.

Администрирование – управленческая деятельность в организациях с акцентом на управлении людьми (персоналом).

В науке административного права государственное управление – понятие неоднозначное.

Конституции 1936 г., 1977 г. употребляли термин «государственное управление» в широком и в узком смысле. Основные органы государства – Советы народных депутатов и их исполкомы обозначались как органы власти и управления. Государственное управление в широком смысле осуществлялось всеми органами государства в присущих им формах и специфическими методами деятельности, государственное управление в узком смысле – исполкомами, которые и назывались органами государственного управления.

Современное понимание: Конституция РФ 1993 г. не использует термин «государственное управление». В законодательстве после 1993 г. термин «органы государственного управления» был заменен на термин «органы исполнительной власти». Это породило дискуссии о соотношении понятий «исполнительная власть» и «государственное управление». В классических учебниках обсуждался вопрос о том, является ли замена понятия государственного управления на понятие исполнительной власти просто терминологической заменой, или это принципиально новое явление.

Итог дискуссии: конституционный принцип разделения властей предполагает не только терминологическую замену, но и сущностное реформирование.

Авторы учебника (Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.) акцентируют внимание на том, что исполнительная власть – это категория политико-правовая, а государственное управление – категория организационно-правовая. Более того, государственное управление – понятие более широкое, чем понятие «исполнительная власть», в него входит деятельность и других субъектов, осуществляющих государственное управление (иные органы государства, администрация государственных организаций).

Ю.А. Тихомиров также акцентирует внимание на том, что понятие государственного управления шире, чем деятельность исполнительной власти. Кроме управления автор добавляет новые понятия: публичный интерес, регулирование, участие и защита.

Зарубежная наука административного права определяет и исполнительную власть, и ее деятельность одним термином – «администрация».

Д.Н. Бахрах (Екатеринбург) применяет такой же термин – «публичная администрация».

В науке немецкого административного права определение дается двумя путями: негативным и позитивным. Негативное определение дается методом исключения. Государственное управление – это все, что не является законотворческой и судебной деятельностью, политикой, управлением частными предприятиями. Это классический подход, таким же он был и в дореволюционной России.

Позитивное описание: в немецком административном праве признается, что это достаточно сложно, так как составляет большой объем перечисляемых видов деятельности – от принуждения до осуществления «общего интереса». Например, «администрация представляет собой совокупность людских и материальных средств, призванных обеспечивать под руководством политической власти исполнение и применение законов».

Французская наука административного права утверждает, что цели администрации вторичны и состоят в выполнении заданий, порученных ей основополагающими государственными органами. Однако сама администрация должна оставаться аполитичной, для чего существует ее функциональная независимость и юридические гарантии стабильности личного состава.

Дореволюционное административное право России определяло государственное управление так: «В область государственного управления входит обеспечение безопасности, охранение народного здоровья, попечение о народном образовании, разнообразные формы вмешательства в экономическую жизнь и т.д.». Задачи государственного управления настолько широки и всеобъемлющи, что индивиду буквально на каждом шагу приходится вступать в те или иные отношения с должностными лицами, призванными к осуществлению этих задач (Елистратов А.И. Основные начала административного права).

Выводы.

1. Государственное управление – организующая деятельность органов государства по упорядочению социальных процессов.

2. Государственное управление в широком смысле – упорядочивающая деятельность всех органов государства.

3. Государственное управление в узком смысле – организующая деятельность специальной группы органов – органов исполнительной власти.

4. В современном законодательстве термин «государственное управление» употребляется и в широком, и в узком смысле.

5. Понятие смысла можно определить из контекста. При этом главным является то, к какому виду деятельности относится управленческая деятельность – к основному виду, обусловленному назначением органа, или к вспомогательной, то есть, обслуживающей деятельности.

## ***О ВИДАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

***Источник: Бабелюк Е. Г. О видах государственной службы Российской Федерации, Ж. Правоведение. -2004. - № 1 (252). - С. 26 – 36***

Одним из немаловажных нововведений проводимой реформы государственной службы является нормативное закрепление Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. (далее — Закон о системе государственной службы) понятия «система государственной службы»[2] и указание на ее составные части — виды государственной службы: государственная гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба. Следует отметить, что в законодательстве упоминание о «видах государственной службы» появилось еще в п. 5 ст. 7 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 мая 1995 г. (далее — Закон об основах государственной службы).

Многие ученые видовую классификацию государственной службы ставят в зависимость от классификации государственных органов. Однако проведение постоянных реорганизаций государственных органов, и особенно последнее изменение системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, показали, что указанный подход малоприменим на практике.

Нельзя не отметить, что выделение таких видов государственной службы, как гражданская и военная, имеют и правовую, и научную традиции, а упоминание «правоохранительной государственной службы» появилось в научной литературе сравнительно недавно.

В Законе о системе государственной службы за основу видовой классификации взят в первую очередь функциональный признак. Согласно этому признаку виды службы отличаются по тому, какие функции государства осуществляются на должностях государственной службы. Важно подчеркнуть, что в определениях конкретного вида государственной службы осуществление определенных функций государства напрямую связано с исполнением должности государственной службы определенного вида, а не с видом государственного органа или государственной организации. Причем в п. 3 ст. 8 Закона о системе государственной службы закреплено, что в федеральном государственном органе могут быть учреждены должности государственной службы различных видов.

Таким образом, в действующем законодательстве виды государственной службы отличаются по следующим признакам: 1) выполнение определенных функций государства (обеспечение обороны и безопасности государства, обеспечение законности и правопорядка, борьба с преступностью, защита прав и свобод человека и гражданина и др.), закрепленных в полномочиях государственных органов или государственных организаций; 2) исполнение должностей государственной службы определенного вида (воинским должностям должны соответствовать воинские звания, должностям правоохранительной службы должны соответствовать специальные звания или классные чины). В данном случае необходимо выяснить, является ли предложенная система видов государственной службы достаточной и определенной, не приведет ли она к трудностям при ее воплощении.

Государственная гражданская служба. Данный термин активно используется правовой наукой в постсоветский период истории России,[8] но научного определения понятия «государственная гражданская служба» пока не предложено. По мнению А. В. Воронкова, «термин "гражданская" служба имеет... право на существование», он использовался и в дореволюционной России и применяется в настоящее время в ряде зарубежных государств.

В российском законодательстве термин «государственная гражданская служба» закреплен впервые. Отличительная особенность законодательного определения государственной гражданской службы от других видов государственной службы, на наш взгляд, заключается в том, что в нем не уточняется особенность ее целей и функций, иными

словами, не уточняется, обеспечение каких именно полномочий государственных органов и государственных должностей является гражданской службой.

Представляется, что признание государственной службы как гражданской основывается на исключении из профессиональной деятельности государственных служащих признаков иных видов государственной службы. Такой подход к определению гражданской службы есть дань исторической традиции: в дореволюционном законодательстве России[11] гражданской (статской) службой считалась служба, не являвшаяся военной или придворной.

Выбранная модель системы государственной службы вполне оптимальна, но только при однозначном определении военной и правоохранительной службы. В настоящее время лишь по отсутствию воинского специального звания или классного чина[12] у служащего, а также при перечислении наименования занимаемой им должности в перечне должностей федеральной государственной гражданской службы или в реестре должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации деятельность служащего признается государственной гражданской службой.

Встает вопрос: почему в основе определения государственной гражданской службы сохранилась «организационно-должностная» модель? Поскольку в науке еще не решена задача подготовки нормативного закрепления исчерпывающего перечня функций государства, постольку, на наш взгляд, есть и теоретическая, и практическая необходимость определить, что государственная гражданская служба должна обеспечивать исполнение функций государства не только в государственных органах, но и в иных государственных организациях, наделенных государственно-властными полномочиями. Тогда, возможно, будет решен вопрос об определении места службы в государственных внебюджетных фондах, Центральном Банке России и других государственных организациях, в компетенцию которых входит осуществление государственно-властных полномочий и определенных функций государства в системе государственной службы. Дальнейшие исследования проблем государственной гражданской службы в данном направлении позволят четко определить ее особенности и место в системе видов государственной службы.

Военная служба. Военная служба и ранее выделялась в самостоятельный вид государственной службы и регулировалась специальным законодательством. В настоящее время определение военной службы дано в ст. 2 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г. (далее — Закон о воинской обязанности и военной службе) и ст. 6 Закона о системе государственной службы, которое вступает в силу с момента внесения изменений в соответствующие законы о военной службе.

Так как предполагается разграничивать военную службу и иные виды государственной службы, в том числе и по специфике осуществляемых функций (обеспечение обороны государства и обеспечение безопасности государства), то необходимо обратиться к законодательству, в котором закреплены определения обороны и безопасности. Анализ этих определений позволяет сделать вывод, что в настоящее время уточнение содержания категории «военная служба» посредством использования указанных легальных определений, а также установление исчерпывающего перечня органов, в которых могут учреждаться воинские должности, невозможно.

Дополнительным признаком отграничения военной от невоенной государственной службы признано исполнение воинской должности. К сожалению, нормативного определения воинской должности нет. Одним из основных отличительных признаков воинской должности является указание на то, что «каждой воинской должности должно соответствовать одно воинское звание» (п. 2 ст. 42 Закона о воинской обязанности и военной службе). Воинские звания присваиваются военнослужащим в соответствии с Положением о порядке прохождения военной службы и указывают на их положение в составе военнослужащих, квалификацию и т. д. Само по себе наличие воинского звания не предполагает, что замещаемая государственным служащим должность в государственном органе является военной. На наш взгляд, необходимо нормативно установить критерии,

которые позволят однозначно определить, какие должности должны входить в перечни воинских должностей, утверждаемые или Президентом РФ, или в порядке, определенном министром обороны Российской Федерации, или руководителем соответствующего федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба. В настоящее время п. 4 ст. 42 Закона о воинской обязанности и военной службе предусматривает случаи временного прохождения военной службы и не на воинской должности,[20] а согласно ст. 12 Федерального закона «Об обороне» от 31 мая 1996 г. возможно замещение воинских должностей гражданским персоналом, т. е. лицами, не имеющими воинских званий. Если вышеуказанные положения не изменят до момента, когда ст. 6 Закона о системе государственной службы, закрепляющая определение военной службы, вступит в силу, то встанет вопрос, какой вид службы будут проходить лица, замещающие воинские должности, но не имеющие воинского звания, или лица, временно не замещающие воинские должности, но не уволенные с военной службы.

В целях разграничения военной службы от других видов можно предложить уточняющие дополнения в определение. Во-первых, нужно указать на основные полномочия, которые обязательны для всех воинских должностей, — подготовка к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации. Кроме того, указанные полномочия уточняют особенность военной службы при осуществлении функции по обеспечению безопасности, поскольку осуществление данной функции одновременно предусмотрено и в определении правоохранительной службы. Во-вторых, в определении должно быть указание в первую очередь на обеспечение военной безопасности, так как законодательство дифференцирует безопасность на виды — пожарная, радиационная, безопасность дорожного движения, обеспечение которых входит в компетенцию органов и организаций, служба в которых не связана с вооруженной защитой государства. В-третьих, определение должно быть дополнено указанием на государственные учреждения, которые также непосредственно участвуют в обеспечении обороны и безопасности государства (например, военные училища, военные академии, военные госпитали и т. п.), служба в которых в настоящее время признается военной.

Правоохранительная служба. Еще одним видом государственной службы названа правоохранительная служба. Впервые в самостоятельный вид службы она выделена в Законе о системе государственной службы. В определении, закрепленном в ст. 7 указанного Закона, обозначены следующие особенности правоохранительной службы: 1) она осуществляется гражданами на должностях правоохранительной службы; 2) она осуществляется гражданами на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях; 3) эти органы, службы и учреждения осуществляют функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина; 4) в процессе осуществления правоохранительной службы таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины.

До принятия данного Закона правоохранительная служба как самостоятельный вид государственной службы не изучалась, хотя проводились исследования вопросов службы в отдельных государственных органах. Отечественная правовая наука с начала 50-х годов XX в. достаточно интенсивно изучает вопросы правоохранительной деятельности и правоохранительных органов, и к настоящему времени предложено немало определений вышеуказанных категорий. В литературе даны различные перечни органов, относящихся к правоохранительным, что свидетельствует о неоднозначном понимании правоохранительной деятельности. Во многих работах определение правоохранительной деятельности является составной частью определения правоохранительных органов. Общее для них — это указание на полномочия по пресечению и привлечению к ответственности за правонарушения—преступления и административные правонарушения.

В российском законодательстве нет определений ни правоохранительной деятельности, ни правоохранительных органов, хотя данные термины широко

применяются. Изучение действующих нормативных актов показывает, что однозначно правоохранительными органами признаны следующие: органы внутренних дел Российской Федерации, органы Федеральной службы безопасности РФ, таможенные органы Российской Федерации, Государственный комитет РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Кроме того, в современных нормативных актах при перечислении правоохранительных органов чаще всего в качестве основного вида деятельности выделяется борьба с преступностью, иногда указывается также и деятельность по рассмотрению дел об иных правонарушениях. Нередко обеспечение правопорядка или обеспечение безопасности государства, общества, граждан закрепляются в качестве задач (функций) правоохранительных органов.

Функции, перечисленные в определении правоохранительной службы, не однопорядковые. Например, деятельность по борьбе с преступностью является составной частью деятельности по обеспечению законности и правопорядка. А обеспечение законности и правопорядка в свою очередь способствует обеспечению безопасности. Вместе с тем деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина закреплена в числе основных принципов для всей системы государственной службы. К сожалению, перечисленные в определении понятия «правоохранительная служба» функции государства не позволяют четко отграничить правоохранительную деятельность от иных видов.

Например, если остановиться на рассмотрении такой функции, как «борьба с преступностью», то перечень органов, учреждений, в которых должны учреждаться должности правоохранительной службы, будет ограничен органами, в компетенцию которых входит борьба с преступностью в виде основной или неосновной функции. Однако нормативного определения данного термина нет, что позволяет по-разному рассматривать указанный вид деятельности. В случае, когда к деятельности по борьбе с преступностью относят только деятельность по дознанию и предварительному следствию по уголовным делам, перечень органов, учреждений, служба в которых может быть признана правоохранительной, будет следующим: органы прокуратуры, органы внутренних дел Российской Федерации, органы Федеральной службы безопасности РФ, Федеральная таможенная служба РФ, Государственный комитет по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ РФ, Государственная противопожарная служба Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных действий, Служба судебных приставов Министерства юстиции РФ. Если в перечень деятельности по борьбе с преступностью включить оперативно-розыскную деятельность, то он может быть дополнен Службой внешней разведки РФ и Федеральной службой охраны РФ. Кроме того, деятельность органов и учреждений уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ, осуществляющих исполнение уголовных наказаний в виде лишения свободы и организацию содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении правонарушений, также может быть признана составной частью борьбы с преступностью.

Деятельность по борьбе с преступностью является составной частью деятельности по обеспечению законности и правопорядка. К сожалению, определения понятий «законность» и «правопорядок» в законодательстве не даны, однако во многих законах закреплён «принцип законности», в том числе и в Законе о системе государственной службы. На наш взгляд, определяя правоохранительную службу как деятельность по обеспечению законности, в то время как в названном Законе «законность» закреплена как принцип построения и функционирования всех видов государственной службы, в Законе о системе государственной службы необходимо указать на особенность методов, используемых при обеспечении законности служащими правоохранительной службы. Поскольку обеспечение законности и правопорядка предполагает еще и предотвращение любых других правонарушений (например, административных) и привлечение к ответственности, то вышеназванный перечень органов, осуществляющих борьбу с преступностью, может быть дополнен государственными органами и должностными

лицами, участвующими в рассмотрении дел об административных правонарушениях, число которых входят суды, большинство органов исполнительной власти, причем не только федеральных, но и субъектов Российской Федерации.

К сожалению, при определении понятия «правоохранительная служба» не уточняется содержание такой функции, как «обеспечение безопасности». При рассмотрении вопросов военной службы мы упоминали, что в законодательстве речь идет о разных видах безопасности, а значит, необходимо определить те виды безопасности, обеспечение которых должно признаваться правоохранительной деятельностью. Если в Законе о системе государственной службы речь идет об обеспечении безопасности жизни и здоровья человека, тогда служба в Министерстве РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерстве здравоохранения РФ (в органах и учреждениях, осуществляющих санитарно-эпидемиологический надзор) и некоторых других будет являться правоохранительной. Если под обеспечением безопасности понимать обеспечение безопасности окружающей среды (охрана водных объектов, атмосферного воздуха, лесов, животного мира и т. п.), то тогда деятельность по контролю и надзору, применению мер административной ответственности за несоблюдение соответствующего законодательства и будет признана правоохранительной.

Вновь приходится констатировать, что определения видов службы требуют уточнения. В данном случае необходимо указывать на метод государственного воздействия, например применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в установленных законом случаях.

Приведенные рассуждения подтверждают, что еще нет четкого представления об объеме правоохранительной деятельности и как следствие — правоохранительной службы. Указание же на присвоение специальных званий и классов чинов и на занятие именно должности правоохранительной службы является уточняющим и формальным признаком, указывающим на организационную особенность этого вида службы, а не на сущностную (функциональную).

О службе в некоторых государственных органах. Предложенное Законом о системе государственной службы разграничение видов государственной службы потребует существенного пересмотра уже устоявшихся положений. Например, будет ли пересматриваться уже исторически сложившаяся практика, согласно которой в определенных государственных органах (например, в Федеральной службе безопасности РФ, Службе внешней разведки РФ и Федеральной службе охраны РФ, Государственной противопожарной службе Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных действий и некоторых других) служащие подразделяются на военнослужащих и гражданский персонал? Будут ли в указанных органах учреждаться должности правоохранительной службы?

Необходимо также уточнить, каким видом государственной службы считать службу в судах. На наш взгляд, поскольку согласно Конституции РФ и другим нормативно-правовым актам суды не относятся к правоохранительным органам, постольку и их деятельность не может быть признана правоохранительной, следовательно, это не позволяет службу государственных служащих в судах (не судей) считать правоохранительной, т. е. она должна признаваться государственной гражданской службой. Однако служба в военных судах согласно действующему законодательству считается военной.

Кроме того, в настоящее время нормативно установлено, что «судьи военных судов и Военной коллегии... из числа военнослужащих проходят военную службу...» и вместе с тем «контракт о прохождении военной службы, заключенный судьей военного суда или судьей Военной коллегии до его назначения на судебную должность, приостанавливает свое действие с момента принятия решения о назначении соответствующего судьи на должность... за судьями... сохраняется статус военнослужащих, проходящих службу по контракту». Фактически судьи военных судов не исполняют государственную

службу, однако обладают статусом государственных служащих (в данном случае — военнотружущих). На наш взгляд, с учетом обеспечения единства судебной власти и статуса судей необходимо внести законодательные изменения в отношении судей военных судов, иначе сложится ситуация, что одни судьи — государственные служащие, а другие — нет.

Нельзя не обратить внимание на то, что в Законе о системе государственной службы закреплено положение, согласно которому только государственная гражданская служба может учреждаться как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, а остальные виды службы являются только федеральными видами государственной службы. Кроме того, в ст. 10 указанного Закона закреплено, что федеральный государственный служащий получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета, а государственный гражданский служащий — помимо средств соответствующего бюджета субъекта Российской Федерации — может получать денежное содержание и за счет федерального бюджета в случаях, предусмотренных федеральным законом.

В настоящее время допускается финансирование милиции общественной безопасности из средств субъектов Российской Федерации. Она является «составной частью милиции Российской Федерации и входит в структуру Министерства внутренних дел Российской Федерации...», «порядок и условия прохождения государственной службы сотрудниками милиции общественной безопасности регулируются Законом РСФСР "О милиции" и Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации». По своим задачам и по содержанию деятельности служба в милиции общественной безопасности является правоохранительной, а значит, может быть отнесена к федеральной государственной службе. Представляется, что при подготовке проекта закона «О правоохранительной службе» данная ситуация должна быть учтена: либо будет сделано исключение по вопросам финансирования федеральных служащих не только из федерального бюджета, либо, если схема финансирования милиции общественной безопасности не изменится и не будут внесены соответствующие изменения в Закон о системе государственной службы, она будет признана государственной гражданской службой, что представляется нелогичным.

В заключение необходимо отметить, что поскольку п. 3 ст. 2 Закона о системе государственной службы позволяет устанавливать новые виды государственной службы путем внесения изменений и дополнений в данный Закон, постольку, по нашему мнению, при дальнейшей работе над законопроектами о конкретных видах службы выявится необходимость по пересмотру указанной системы видов государственной службы.

### **КОЛЛЕКТИВНЫЕ СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

**Источник: Д. Н. БАХРАХ *Коллективные субъекты административного права, Ж. Правоведение. -1991. - № 3. - С. 66 – 73***

I. Субъектом права является участник общественных отношений, которого юридическая норма наделила правами и обязанностями. Он обладает двумя признаками, во-первых, социальным, участие в общественных отношениях в качестве обособленного, способного вырабатывать и осуществлять единую волю персонифицированного субъекта, во-вторых, юридическим, поскольку наделен правовыми нормами способностью быть носителем прав и обязанностей, участвовать в правоотношениях.

В общей теории права распространено мнение, что всех субъектов права можно поделить на две группы: граждане и организации. Критерий подобного деления вполне обоснован, однако названия обеих групп — неудачны. Они неточно отражают круг участников правоотношений, не учитывают их многообразия.

Правильнее было бы говорить об индивидуальных и коллективных субъектах права. С понятием «гражданин» связана определенная совокупность прав и обязанностей. Но индивид может быть и студентом, и военнотружущим, и поднадзорным. Эти наслоения на

правовой статус гражданина рассматриваемый термин отразить не может. Поэтому предлагается назвать группу таких субъектов «индивидуальные субъекты административного права»

Другая группа субъектов кроме организаций включает и их структурные подразделения (цех, магазин торгового предприятия) и трудовые коллективы. Поэтому второй тип субъектов административного права предпочтительнее называть коллективными, ибо такое название более точно отражает состав этой общности и критерии классификации.

Еще в 1958 г. было предложено поделить субъектов социалистических правоотношений на индивидуальные и комплексные (коллективные). Это мнение было подвергнуто критике: «Нельзя согласиться с делением субъектов социалистических правоотношений лишь по количественному признаку — на индивидуальные и комплексные (или коллективные), без учета особенностей их правового статуса. При таком делении „индивидом“ признается как гражданин, так и должностное лицо».

Действительно, должностное лицо, осуществляя свои полномочия, действует не как индивид, а полномочный представитель организации. Его действия влекут юридические последствия для организации и должны быть признаны действиями организации. Субъектом правоотношений выступает организация, а не должностное лицо, действующее от ее имени

Значительно реже возникают ситуации, когда неисполнение должностным лицом своих обязанностей, злоупотребление правами является должностным правонарушением, за которое виновный именно как должностное лицо привлекается к уголовной или административной ответственности. В этом случае оно становится индивидуальным субъектом уголовно-правовых или административно-правовых отношений. В таких отношениях виновный не является должностным лицом, он лишь несет ответственность за деяния, которые он совершил ранее как должностное лицо.

Следует согласиться с тем, что при делении субъектов на индивидуальные и коллективные одного количественного признака недостаточно, необходимо учитывать и особенности их правового статуса. Но использование двух этих критериев не препятствует употреблению предложенных С. Ф. Кечекьяном названий обоих типов субъектов правоотношений: индивидуальные и коллективные.

Административное право наделяет правосубъектностью большой круг участников общественных отношений. Это обуславливается разнообразием управленческих связей, а также политикой государства, направленной на легализацию, предоставление права участия в общественных отношениях разнообразным объединениям индивидов. Система субъектов административного права сложнее системы субъектов любой другой отрасли права.

II. Коллективные субъекты—это организованные, обособленные, самоуправляемые группы, наделенные правами выступать в отношениях с другими субъектами как единое целое, персонифицированно. Как правило, коллектив объединен каким-то интересом, целью, он функционально дифференцирован, действует на законном основании, имеет свои механизмы управления. Коллективное образование в административно-правовых отношениях действует от своего имени, на него как на определенную целостность возлагаются обязанности, ему предоставляются права, но вместе с тем он обезличивает конкретных людей. Поэтому изменения в личном составе не влияют на его название, правовое положение и не отражаются на его правосубъектности.

В зависимости от степени организационной самостоятельности, целей и особенностей правового положения в большой и ложной системе коллективных субъектов административного права можно выделить четыре класса:

- организации,
- структурные подразделения организаций;
- трудовые коллективы организаций и их структурных подразделений;
- сложные организации.

Эти классы не равны даже приблизительно по количеству охватываемых единиц и их разнообразию. Сложных организаций не так уж много. В первом классе число субъектов с разнообразными правовыми статусами очень велико.

Если за основу классификации взять такие критерии, как форма собственности и принадлежность к определенной системе, то можно говорить о таких родовых общностях как: государственные, общественные, религиозные и иные (арендные, акционерные, иностранные и др.) организации.

В условиях командно-бюрократической системы количество государственных организаций непрерывно росло. Перестройка дала этому процессу иное направление, создав условия, во-первых, для возникновения большого числа новых негосударственных организаций; во-вторых, для преобразования государственных предприятий, учреждений в общественные, арендные, акционерные; в-третьих, для ликвидации значительного количества государственных исполнительно-распорядительных органов.

Каждая государственная организация — часть государственного механизма, обладающая организационной и правовой самостоятельностью, работающая под руководством вышестоящего государственного органа (кроме Съездов Советов СССР и РСФСР, Верховных Советов других союзных республик). Среди иных ее важнейших признаков нужно назвать экономическое обеспечение за счет государственной собственности, правовую регламентацию деятельности и структуры, возможность использования правового принуждения. Государственная организация — это коллектив, который осуществляет не свой, а государственный интерес

В этой группе самостоятельных организаций по целям деятельности и особенностям правового статуса различают государственные органы, предприятия, учреждения и иные (например, воинские части) организации.

Аналогично среди общественных и религиозных организаций можно различать самостоятельные организации, а также органы, предприятия, учреждения как составные элементы сложных общественных и религиозных объединений

За последние годы резко возросло и будет увеличиваться впредь количество и разнообразие организаций, которые относятся к группе иных. К иностранным организациям прибавились смешанные, арендные, коллективные, акционерные, семейные, частные (индивидуальные).

Функциональная дифференциация деятельности — важный признак организации.

По мере увеличения объема работы она обеспечивается структуризацией организаций, созданием в них обособленных, самоуправляемых звеньев, выполняющих определенную часть задач. Они интегрируют деятельность групп, возникших внутри организации в связи с общностью выполняемых управленческих (бухгалтеров, снабженцев и т. д.) или производственных функций (терапевтов, вузовских преподавателей физкультуры и т. д.), по территориальным (отделение связи, аптека и др.), а также иным признакам. С одной стороны, структурное подразделение — элемент организации, выполняющий определенную часть ее дел. С другой — это организованная группа людей, между которыми распределены обязанности. Во главе структурной единицы стоит назначенный или избранный коллективом руководитель, в ней существуют иерархические связи, осуществляется самоуправление и, наконец, такие признаки, как: наличие собственного наименования, акта компетентной организации о создании такой организационной единицы.

Прежде всего, структурные подразделения можно классифицировать по тем же критериям, что и организации. При этом нужно учитывать, чьи они. Выделяются структурные подразделения государственных организаций (органов, предприятий, учреждений), общественных организаций, религиозных объединений.

Трудовые коллективы — третий класс коллективных субъектов административного права. Их полномочия определены специальным правовым актом, который наделил в принципе равными правами и обязанностями трудовые коллективы и предприятий, и учреждений, и колхозов, и их структурных подразделений.

Трудовой коллектив наделен государственно-правовой, административно-правовой правосубъектностью, а также обладает ею и в других отраслях права: трудовом, гражданском, уголовно-процессуальном. Его особенностью является, во-первых, то, что он призван выражать и защищать свои интересы; во-вторых, то, что в нем нет иерархических связей, все его члены равны. В отличие от общественной организации трудовой коллектив формируется путем приема на работу и увольнения работников или путем приема в члены производственного кооператива. Членство в трудовом коллективе является обязательным следствием поступления на работу, вступления в колхоз.

Признание самостоятельной правосубъектности трудовых коллективов государственных организаций, предприятий и учреждений, общественных организаций связано с несовпадением интересов большой системы, для удовлетворения которых они созданы, функционируют, и интересов коллектива организации. Поэтому нецелесообразно признание самостоятельным субъектом права коллектива колхоза или иного производственного кооператива, деятельность которого базируется именно на коллективном интересе. Но в прошлом, когда колхозы были огосударствлены, прежде всего, обязаны были выполнять плановые задания, действовать в «чужих» интересах, это было оправданно.

В законе ничего не сказано о трудовых коллективах всех государственных и общественных органов. Это не случайно, ибо орган не имеет трудового коллектива, он налицо в одноименном учреждении, в котором трудятся все работающие и служащие. Так, народный суд как орган правосудия состоит из судьи и народных заседателей, а он же, как юридическое учреждение включает в себя и судей, и судебных исполнителей, и еще ряд работников, которые и образуют его трудовой коллектив. Точно так же и обком профсоюза, как орган и как учреждение, — разные субъекты права, разные коллективы людей.

Не признаются трудовыми коллективы военнослужащих, аттестованных работников милиции и иные, где отношения администрации организации (командования) с его членами регламентируются не трудовым, а административным правом. Иными словами, коллективы военизированных организаций не являются самостоятельными субъектами права, точно так же, как и коллективы студентов.

Государственное ведомство, межотраслевое объединение, общесоюзная общественная организация, область и иные сложные организационные структуры обладают обоими названными выше признаками правосубъектности. Они являются целостными самоуправляемыми системами, способными самостоятельно взаимодействовать с окружающей средой (материальный признак), иметь и своими действиями приобретать права и исполнять обязанности (формальный признак). В правовых актах все чаще говорится о государственных концернах, межотраслевых государственных объединениях и других крупных организационных структурах. Признание коммунальной собственности значительно расширит правосубъектность административно-территориальных единиц.

В качестве примера сложной организации можно назвать железную дорогу. В ее состав «как в комплексное объединение входят отделения железной дороги... а также могут входить промышленные, строительные, транспортные, научно-исследовательские ... и другие предприятия (объединения) и организации, учреждения народного образования, здравоохранения и культуры».

Сложные организации целесообразно поделить на две группы: государственные и общественные. Среди государственных по правовому положению различаются объединенные по производственному или территориальному признаку совокупности организаций и административно-территориальные единицы.

III. Даже беглый обзор всех четырех классов коллективных субъектов административного права позволил показать их большое разнообразие по размерам, социальной роли, формам собственности и многим другим критериям. Отражая это фактическое многообразие, советское административное право закрепляет правовое неравенство своих субъектов, предоставляет им разные правовые возможности. Это

проявляется в различных способах легализации коллективных субъектов (от явочного до строго разрешительного), в видах (союзная, республиканская, областная и т. д.) и размерах их подчиненности либо вообще в отсутствии таковой, в объеме властных полномочий и в ряде иных аспектов их административно-правового статуса. Поэтому раскрыть содержание административной правосубъектности всех коллективных субъектов весьма трудно. Не существует и административно-правовых норм, которые бы в общей форме определяли статус коллективных субъектов. Очевидно, что в настоящее время такая задача стоит перед наукой.

Справедлив упрек С. С. Алексеева: «Особенности правосубъектности в отраслях советского права еще недостаточно изучены. Многие авторы, рассматривая правосубъектность в административном, трудовом, колхозном, процессуальном праве, строят ее по такому же образцу, как и гражданскую правосубъектность, то есть как общую абстрактную предпосылку правообладания и несения юридических обязанностей...

В других отраслях права правосубъектность является общей, равной для всех предпосылкой правообладания лишь по своим исходным элементам... По другим же своим элементам правосубъектность в упомянутых отраслях права выражает различие в правовом положении субъектов».

Первая особенность административной правосубъектности состоит в том, что, будучи равной для всех бланкетной возможностью быть участником административно-правовых отношений, она закрепляет различие в правовом положении субъектов. Неодинаковы правовые статусы индивидуальных субъектов административного права, но в еще большей степени коллективных, даже если они находятся на одном иерархическом уровне, например у МВД и Минвуза РСФСР, отделений ГАИ и уголовного розыска городского ОВД.

Вторая особенность административной правосубъектности — ее связь с управленческой деятельностью, с участием в ней в качестве субъекта или объекта управляющего воздействия. Административные правоотношения «опосредствуют осуществление задач советского государственного управления, обязанности и права их участников, органически связаны с этой формой деятельности нашего государства», границы их возникновения, изменения и прекращения «определяются осуществлением функций государственного управления».

Для коллективных образований административная правосубъектность зачастую носит первичный характер, легализация организации, структурного подразделения является предпосылкой для возникновения у них гражданско-правовой, финансовой и некоторых иных видов отраслевой правосубъектности.

Б. М. Лазарев полагает, что для выявления правового статуса любого государственного органа нужно установить: «а) органом какого именно Советского государства... выступает данный орган; б) к какому виду органов он относится по основному содержанию своей деятельности; в) кто этот орган учреждает, образует, кто формирует (избирает, назначает и т. д.) его руководящий и весь личный состав; г) кому орган подчинен, подотчетен, подконтролен, поднадзорен и перед кем ответственен...; д) какова компетенция данного органа; е) кто ему подотчетен, подконтролен...; ж) какова юридическая сила актов данного органа, каковы официальные их наименования; з) какими государственными символами орган вправе пользоваться (герб, флаг и т. д.); и) каковы источники финансирования органа...; к) обладает ли он правами юридического лица».

Этот перечень элементов общего правового статуса государственного органа может быть взят в качестве ориентира для решения стоящего перед нами вопроса. С одной стороны, он уже — исследуется содержание не всего, а только административно-правового статуса, но, с другой — нужно выявить содержание административно-правового статуса не только государственного органа, но и всех иных коллективных субъектов. Поэтому вопросы о правах юридического лица, порядке финансирования явно выходят за рамки настоящей статьи, а иные, названные Б. М. Лазаревым, признаки требуют критического рассмотрения.

Раскрыть содержание административно-правового статуса другой группы коллективных образований — государственных производственных предприятий — попытался, и довольно успешно, А. П. Алехин. Он называет такие его элементы:

- «1) правовое закрепление предмета, целей, задач, функций деятельности;
- 2) подчиненность;
- 3) административные права и обязанности;
- 4) ответственность;
- 5) правовой режим управления;
- 6) административно-правовые гарантии прав и обязанностей».

Изучение законодательства и литературы позволяет сделать вывод о том, что наиболее объемным административно-правовым статусом обладают государственные организации и их структурные подразделения. В меньшей степени административное право регламентирует деятельность общественных организаций, особенно тех, которые не занимаются хозяйственной работой. Административно-правовое положение зависит от сложности организации и степени ее самостоятельности. Сложная общественная, религиозная организация имеет органы управления и подчиненные ей предприятия, учреждения; первые руководят вторыми, здесь существуют отношения власти и подчинения, которые могут быть урегулированы правом. Начиная с 1985 года в нашей стране идет процесс сокращения административного вмешательства, а значит, и административно-правового регулирования деятельности предприятий, учреждений, общественных и религиозных организаций.

Содержание административно-правового статуса коллективного субъекта зависит от следующих факторов: 1) является он частью государственного механизма, или нет; 2) каким видом деятельности он занимается (административно-политической, хозяйственной, культурно-воспитательной и т. д.); 3) является он самостоятельной организационной единицей или включен в более сложную организационную структуру.

IV. В административно-правовом статусе коллективных субъектов можно выделить три главных блока:

- а) целевой;
- б) структурно-организационный;
- в) компетенционный (компетенцию).

Приведенная выше классификация коллективных субъектов позволила выявить их основные признаки и показать их многообразие. Любая классификация состоит в последовательном использовании разных критериев. А вот последовательность применения критериев, их иерархия обусловлены как объективными, так и субъективными факторами. С целью более полного раскрытия содержания и структуры административно-правового статуса коллективных субъектов целесообразно всю их совокупность поделить по наиболее значимому в этом случае признаку: является он государственным или нет. Значит, нужно различать части государственного механизма (организации, их структурные подразделения, сложные организации) и негосударственные коллективные субъекты.

Продолжая мысль А. П. Алехина о том, что первым элементом административно-правового статуса государственного предприятия являются его цели, задачи и функции, закрепленные юридически, можно утверждать, что это — составная часть статуса любого элемента государственной структуры. В общем плане цель ее можно понимать как обеспечение определенной социальной потребности, а в положениях, уставах и иных управленческих актах цель конкретизируется в перечне задач, выполняемых функций.

Так, ст. 1 Закона «О предприятиях в СССР» прямо названа — «Предприятие и его главные задачи».

Все задачи, которые ставятся перед структурными единицами государственного механизма, можно объединить в три группы:

1) производственные, конкретизирующие ту цель, ради которой она создана. Здесь наблюдается большое разнообразие. Довольно часто на простые и сложные организации одновременно возлагается несколько производственных задач;

2) экономико-экологические, закрепляющие обязанность бережно использовать природные и другие ресурсы, обеспечить сохранность окружающей среды и используемого государственного имущества;

3) социальные, нацеливающие на заботу о трудовом коллективе и его членах, создание благоприятных условий для трудовой деятельности, организацию культурно-бытового обслуживания, улучшение материального благосостояния своих рабочих и служащих.

V. Второй — организационно-структурный — компонент правового статуса сам является довольно сложной системой. В него входит нормативное регулирование порядка образования, легализации, реорганизации, ликвидации субъектов, их подчиненности и передачи из ведения одних организаций в подчинение других, установления и изменения их организационных структур, а также постепенно развивающееся право на организационное самоопределение и право на официальные символы.

Государственные органы, учреждения, предприятия и их структурные подразделения образуются на основе актов разных государственных организаций (должностных лиц), начиная от Верховного Совета СССР, кончая директором завода. Обычно вышестоящие единицы создают подчиненные им. В последние годы организациям, и, прежде всего предприятиям, предоставлено право на добровольных началах объединяться, а, значит, совместными актами создавать вышестоящие организации — союзы, хозяйственные ассоциации, концерны и другие объединения по отраслевому, территориальному и другим принципам в целях координации деятельности, обеспечения защиты прав, представления общих интересов в иных организациях.

Легализация, т. е. признание законности существования как коллективного субъекта советского права, производится в отношении всех простых и сложных государственных организаций. Как правило, это делается путем регистрации в компетентных государственных органах. Так, «государственная регистрация предприятия осуществляется в исполнительном комитете районного, городского, районного в городе Совета народных депутатов по месту нахождения предприятия»... Ее фактическим продолжением является существующая процедура открытия банковских счетов и утверждения уставов организаций, лицензирование определенных видов деятельности.

Как составные части государственного механизма его структурные единицы, как правило, подчинены (подвластны) органам или тем организациям, структурными подразделениями, которых они являются. Подчиненность как элемент административно-правового статуса субъекта представляет собой отношение с другой стороной, которая выступает как субъект власти. Стороны участвуют в отношениях по формуле «власть—подчинение». Это две отдельные стороны одного явления — властеотношения. В общем плане его содержание можно раскрыть так: обязанность выполнять нормативные и индивидуальные акты, подотчетность, подконтрольность одной стороны, право другой стороны изымать средства, производить структурные изменения, привлекать виновных к ответственности.

Власть (подчиненность) может быть линейной и функциональной. [18] Как правило, линейно государственные организации подчинены одному субъекту, и лишь некоторые органы находятся в двойном подчинении. В зависимости от уровня, на котором находится другая сторона, властеотношения различают союзное, республиканское и местное подчинение организаций.

Сложные системы, созданные на добровольных началах предприятиями, учреждениями, подчиняются собранию учредителей, их коллективная воля определяет и объем компетенции указанных систем.

Вопрос о линейной подчиненности структурных подразделений организаций всегда решается однозначно — субъектом власти является руководство (администрация)

соответствующего органа, предприятия, учреждения или же еще и вышестоящего подразделения (например, в воинской части есть батальоны, роты, взводы и отделения). Когда существует иерархическая цепочка линейных руководителей, большое значение приобретает вопрос о четком определении властных полномочий каждого из них.

Линейная подчиненность государственных структурных единиц может изменяться в государственно-распорядительном порядке путем передачи их в ведение других организаций. Возможны передачи власти от коллективного субъекта с одного уровня на другой (из местного — республиканскому, из республиканского — союзному или местному и т. д.), из одного ведомства другому, из одного ведомственного структурного подразделения — другому, из одной организации — другой.

Для четкого регулирования этого процесса Совет Министров СССР 5 октября 1989 года принял Постановление «О порядке передачи предприятий, объединений, учреждений и организаций из республиканского и местного подчинения». По существу, вопросам подчиненности посвящены многочисленные акты о преобразовании общесоюзных органов в союзно-республиканские, и наоборот.

Процесс демократизации затронул и порядок изменения подчиненности. Так новое предприятие может быть создано в результате выделения из состава действующего одного или нескольких структурных подразделений по инициативе коллективов их трудящихся. В таких случаях на демократической основе решаются два вопроса: о создании новой организации и об изменении подчиненности ранее существовавших организационных единиц.

Трудовой коллектив предприятия может стать собственником или арендатором, его имущества, и тогда оно перестает быть государственным и прекращается его линейная подчиненность государственным органам.

Функциональная подчиненность коллективных субъектов по содержанию чаще всего выступает как подконтрольность и методическая зависимость. Один и тот же субъект функционально подчинен многим государственным организациям (финансовым, санитарным, системы МВД, исполнительным комитетам местных Советов и т. д.).

Структура — это внутренняя форма целого, деление целого на части и система взаимосвязи в нем. Социальные системы, а значит, и коллективные субъекты права всегда полиструктурны. Можно различать их территориальные, производственные, демографические и иные структуры, в том числе организационные. Под нею понимается деление целого на самоуправляемые организационные единицы и основные управленческие связи в нем.

Организационные единицы государственного механизма всегда структурированы, что отражает деление работы по производственному, территориальному, предметному и иным признакам. В сложных организациях выделяются простые, в них — структурные подразделения (смена, бригада в цехе, кафедра на факультете, секция в магазине и т. д.) или должности и т. д.

Можно говорить о двух вариантах решения вопросов об организационных структурах: централизованном и децентрализованном. В первом случае организационная структура утверждается вышестоящим субъектом. Именно так обстоит на деле, со структурами государственных органов ряда учреждений, всех структурных подразделений организаций. Государственным предприятиям, многим учреждениям предоставлено право самостоятельно, т. е. децентрализованно, определять свою структуру и штаты.

Право на организационное самоопределение принадлежит только самостоятельным организациям и является одним из специфических их признаков. Сейчас им, пользуются все предприятия, а также большое число государственных учреждений и органов. Это право складывается из полномочий быть учредителями государственных, государственно-общественных, совместных организаций, акционерных обществ, фондов, программно-целевых структур, входить в них, передавать им часть своих функций, выходить из ассоциаций, принимать совместно с другими членами решения о ликвидации ассоциаций.

За предприятием закреплено право создавать дочерние предприятия, а также, филиалы, представительства, отделения и другие обособленные подразделения.

К числу организационных относится и право государственных субъектов на использование официальной символики. Оно включает правомочия на самостоятельное название, на использование герба и флага СССР, союзных и автономных республик, гербовой печати, штампов. Если право на наименование имеет каждый коллективный субъект, то право на гербовую печать со своим наименованием принадлежит только организациям (в том числе и сложным), а символикой пользуются лишь некоторые коллективные субъекты.

Во всех положениях о центральных органах государственного управления СССР, например, есть нормы о том, что министерство (государственный комитет, главное управление) имеют печать с изображением Государственного герба СССР и со своим наименованием. О том, что право на собственное наименование защищается, свидетельствует п. 2 ст. 1! Закона СССР «О печати и других средствах массовой информации», которая закрепляет и такое основание отказа в регистрации средства массовой информации: «...если регистрирующим органом ранее выдано свидетельство средству массовой информации с таким же названием».

VI. Компетенция является частью правового статуса некоторых коллективных субъектов права и состоит из совокупности властных полномочий относительно определенных предметов ведения. Ее первый элемент включает и обязанности, связанные с осуществлением государственной власти, с участием в управленческих отношениях, в том числе и право, издавать определенные акты. Второй элемент компетенции—подведомственность, правовое закрепление круга объектов, предметов, дел, на которые распространяются властные полномочия.

Все государственные коллективные субъекты обладают определенной компетенцией. Она может быть проанализирована по связи властных полномочий с управленческими функциями. Можно различать права и обязанности в области планирования, методического руководства, нормативного регулирования, работы с кадрами, учета, контроля и др. Наряду с функциональным весьма полезно рассмотреть и субъектный характер компетенции. В этом случае следует различать компетенцию в отношении вышестоящих, линейно и функционально подчиненных коллективных субъектов и работников, а также граждан.

Назовем лишь общие права: быть адресатом управленческих команд, требовать четкого определения обязанностей и создания необходимых условий для их выполнения, вносить предложения в различные организации, выдавать определенную информацию, давать указания подчиненным. Общими являются обязанности рационально расходовать ресурсы, бережно относиться к природе, соблюдать санитарные, противопожарные правила, выполнять управленческие команды, своевременно рассматривать обращения как членов коллективов, так и граждан и др.

VII. Исследование блоков и элементов административно-правового статуса коллективных структурных единиц государственного механизма позволяет решить вопрос о содержании административно-правового статуса негосударственных коллективных субъектов. В крайне редких случаях у последних имеются все те элементы статуса, что и у первых (целевого, организационного, компетенционного блоков), чаще всего лишь некоторые из них. Так, правовыми актами определены цели и задачи многих общественных формирований (товарищеских судов, народных дружин, Всероссийского общества глухих и др.), трудовых коллективов. Совет Министров скрепил за Союзом юристов СССР право осуществлять издательскую деятельность, иметь третейский суд для разрешения споров между организациями. Для кооператива, например, его цели, порядок легализации, реорганизации и ликвидации являются элементами административно-правового статуса.

Минимальный объем административно-правового статуса негосударственного коллективного субъекта включает право и порядок легализации, право на наименование,

право самостоятельно вступать в административно-правовые отношения с государственными органами.

I. Субъектом права является участник общественных отношений, которого юридическая норма наделила правами и обязанностями. Он обладает двумя признаками, во-первых, социальным, участие в общественных отношениях в качестве обособленного, способного вырабатывать и осуществлять единую волю персонифицированного субъекта, во-вторых, юридическим, поскольку наделен правовыми нормами способностью быть носителем прав и обязанностей, участвовать в правоотношениях.

В общей теории права распространено мнение, что всех субъектов права можно поделить на две группы: граждане и организации. Критерий подобного деления вполне обоснован, однако названия обеих групп — неудачны. Они неточно отражают круг участников правоотношений, не учитывают их многообразия.

Правильнее было бы говорить об индивидуальных и коллективных субъектах права. С понятием «гражданин» связана определенная совокупность прав и обязанностей. Но индивид может быть и студентом, и военнослужащим, и поднадзорным. Эти наслоения на правовой статус гражданина рассматриваемый термин отразить не может. Поэтому предлагается назвать группу таких субъектов «индивидуальные субъекты административного права»

Другая группа субъектов кроме организаций включает и их структурные подразделения (цех, магазин торгового предприятия) и трудовые коллективы. Поэтому второй тип субъектов административного права предпочтительнее называть коллективными, ибо такое название более точно отражает состав этой общности и критерии классификации.

Еще в 1958 г. было предложено поделить субъектов социалистических правоотношений на индивидуальные и комплексные (коллективные). Это мнение было подвергнуто критике: «Нельзя согласиться с делением субъектов социалистических правоотношений лишь по количественному признаку — на индивидуальные и комплексные (или коллективные), без учета особенностей их правового статуса. При таком делении „индивидом“ признается как гражданин, так и должностное лицо».

Действительно, должностное лицо, осуществляя свои полномочия, действует не как индивид, а полномочный представитель организации. Его действия влекут юридические последствия для организации и должны быть признаны действиями организации. Субъектом правоотношений выступает организация, а не должностное лицо, действующее от ее имени

Значительно реже возникают ситуации, когда неисполнение должностным лицом своих обязанностей, злоупотребление правами является должностным правонарушением, за которое виновный именно как должностное лицо привлекается к уголовной или административной ответственности. В этом случае оно становится индивидуальным субъектом уголовно-правовых или административно-правовых отношений. В таких отношениях виновный не является должностным лицом, он лишь несет ответственность за деяния, которые он совершил ранее как должностное лицо.

Следует согласиться с тем, что при делении субъектов на индивидуальные и коллективные одного количественного признака недостаточно, необходимо учитывать и особенности их правового статуса. Но использование двух этих критериев не препятствует употреблению предложенных С. Ф. Кечекьяном названий обоих типов субъектов правоотношений: индивидуальные и коллективные.

Административное право наделяет правосубъектностью большой круг участников общественных отношений. Это обуславливается разнообразием управленческих связей, а также политикой государства, направленной на легализацию, предоставление права участия в общественных отношениях разнообразным объединениям индивидов. Система субъектов административного права сложнее системы субъектов любой другой отрасли права.

II. Коллективные субъекты—это организованные, обособленные, самоуправляемые группы, наделенные правами выступать в отношениях с другими субъектами как единое

целое, персонифицировано. Как правило, коллектив объединен каким-то интересом, целью, он функционально дифференцирован, действует на законном основании, имеет свои механизмы управления. Коллективное образование в административно-правовых отношениях действует от своего имени, на него как на определенную целостность возлагаются обязанности, ему предоставляются права, но вместе с тем он обезличивает конкретных людей. Поэтому изменения в личном составе не влияют на его название, правовое положение и не отражаются на его правосубъектности.

В зависимости от степени организационной самостоятельности, целей и особенностей правового положения в большой и ложной системе коллективных субъектов административного права можно выделить четыре класса:

- организации,
- структурные подразделения организаций;
- трудовые коллективы организаций и их структурных подразделений;
- сложные организации.

Эти классы не равны даже приблизительно по количеству охватываемых единиц и их разнообразию. Сложных организаций не так уж много. В первом классе число субъектов с разнообразными правовыми статусами очень велико.

Если за основу классификации взять такие критерии, как форма собственности и принадлежность к определенной системе, то можно говорить о таких родовых общностях как: государственные, общественные, религиозные и иные (арендные, акционерные, иностранные и др.) организации.

В условиях командно-бюрократической системы количество государственных организаций непрерывно росло. Перестройка дала этому процессу иное направление, создав условия, во-первых, для возникновения большого числа новых негосударственных организаций; во-вторых, для преобразования государственных предприятий, учреждений в общественные, арендные, акционерные; в-третьих, для ликвидации значительного количества государственных исполнительно-распорядительных органов.

Каждая государственная организация — часть государственного механизма, обладающая организационной и правовой самостоятельностью, работающая под руководством вышестоящего государственного органа (кроме Съездов Советов СССР и РСФСР, Верховных Советов других союзных республик). Среди иных ее важнейших признаков нужно назвать экономическое обеспечение за счет государственной собственности, правовую регламентацию деятельности и структуры, возможность использования правового принуждения. Государственная организация — это коллектив, который осуществляет не свой, а государственный интерес

В этой группе самостоятельных организаций по целям деятельности и особенностям правового статуса различают государственные органы, предприятия, учреждения и иные (например, воинские части) организации.

Аналогично среди общественных и религиозных организаций можно различать самостоятельные организации, а также органы, предприятия, учреждения как составные элементы сложных общественных и религиозных объединений

За последние годы резко возросло и будет увеличиваться впредь количество и разнообразие организаций, которые относятся к группе иных. К иностранным организациям прибавились смешанные, арендные, коллективные, акционерные, семейные, частные (индивидуальные).

Функциональная дифференциация деятельности — важный признак организации.

По мере увеличения объема работы она обеспечивается структуризацией организаций, созданием в них обособленных, самоуправляемых звеньев, выполняющих определенную часть задач. Они интегрируют деятельность групп, возникших внутри организации в связи с общностью выполняемых управленческих (бухгалтеров, снабженцев и т. д.) или производственных функций (терапевтов, вузовских преподавателей физкультуры и т. д.), по территориальным (отделение связи, аптека и др.), а также иным признакам. С одной стороны, структурное подразделение — элемент организации,

выполняющий определенную часть ее дел. С другой — это организованная группа людей, между которыми распределены обязанности. Во главе структурной единицы стоит назначенный или избранный коллективом руководитель, в ней существуют иерархические связи, осуществляется самоуправление и, наконец, такие признаки, как: наличие собственного наименования, акта компетентной организации о создании такой организационной единицы.

Прежде всего, структурные подразделения можно классифицировать по тем же критериям, что и организации. При этом нужно учитывать, чьи они. Выделяются структурные подразделения государственных организаций (органов, предприятий, учреждений), общественных организаций, религиозных объединений.

Трудовые коллективы — третий класс коллективных субъектов административного права. Их полномочия определены специальным правовым актом, который наделил в принципе равными правами и обязанностями трудовые коллективы и предприятий, и учреждений, и колхозов, и их структурных подразделений.

Трудовой коллектив наделен государственно-правовой, административно-правовой правосубъектностью, а также обладает ею и в других отраслях права: трудовом, гражданском, уголовно-процессуальном. Его особенностью является, во-первых, то, что он призван выражать и защищать свои интересы; во-вторых, то, что в нем нет иерархических связей, все его члены равны. В отличие от общественной организации трудовой коллектив формируется путем приема на работу и увольнения работников или путем приема в члены производственного кооператива. Членство в трудовом коллективе является обязательным следствием поступления на работу, вступления в колхоз.

Признание самостоятельной правосубъектности трудовых коллективов государственных организаций, предприятий и учреждений, общественных организаций связано с несовпадением интересов большой системы, для удовлетворения которых они созданы, функционируют, и интересов коллектива организации. Поэтому нецелесообразно признание самостоятельным субъектом права коллектива колхоза или иного производственного кооператива, деятельность которого базируется именно на коллективном интересе. Но в прошлом, когда колхозы были огосударствлены, прежде всего, обязаны были выполнять плановые задания, действовать в «чужих» интересах, это было оправданно.

В законе ничего не сказано о трудовых коллективах всех государственных и общественных органов. Это не случайно, ибо орган не имеет трудового коллектива, он налицо в одноименном учреждении, в котором трудятся все работающие и служащие. Так, народный суд как орган правосудия состоит из судьи и народных заседателей, а он же, как юридическое учреждение включает в себя и судей, и судебных исполнителей, и еще ряд работников, которые и образуют его трудовой коллектив. Точно так же и обком профсоюза, как орган и как учреждение, — разные субъекты права, разные коллективы людей.

Не признаются трудовыми коллективы военнослужащих, аттестованных работников милиции и иные, где отношения администрации организации (командования) с его членами регламентируются не трудовым, а административным правом. Иными словами, коллективы военизированных организаций не являются самостоятельными субъектами права, точно так же, как и коллективы студентов.

Государственное ведомство, межотраслевое объединение, общесоюзная общественная организация, область и иные сложные организационные структуры обладают обоими названными выше признаками правосубъектности. Они являются целостными самоуправляемыми системами, способными самостоятельно взаимодействовать с окружающей средой (материальный признак), иметь и своими действиями приобретать права и исполнять обязанности (формальный признак). В правовых актах все чаще говорится о государственных концернах, межотраслевых государственных объединениях и других крупных организационных структурах. Признание коммунальной собственности значительно расширит правосубъектность административно-территориальных единиц.

В качестве примера сложной организации можно назвать железную дорогу. В ее состав «как в комплексное объединение входят отделения железной дороги... а также могут входить промышленные, строительные, транспортные, научно-исследовательские ... и другие предприятия (объединения) и организации, учреждения народного образования, здравоохранения и культуры».

Сложные организации целесообразно поделить на две группы: государственные и общественные. Среди государственных по правовому положению различаются объединенные по производственному или территориальному признаку совокупности организаций и административно-территориальные единицы.

III. Даже беглый обзор всех четырех классов коллективных субъектов административного права позволил показать их большое разнообразие по размерам, социальной роли, формам собственности и многим другим критериям. Отражая это фактическое многообразие, советское административное право закрепляет правовое неравенство своих субъектов, предоставляет им разные правовые возможности. Это проявляется в различных способах легализации коллективных субъектов (от явочного до строго разрешительного), в видах (союзная, республиканская, областная и т. д.) и размерах их подчиненности либо вообще в отсутствии таковой, в объеме властных полномочий и в ряде иных аспектов их административно-правового статуса. Поэтому раскрыть содержание административной правосубъектности всех коллективных субъектов весьма трудно. Не существует и административно-правовых норм, которые бы в общей форме определяли статус коллективных субъектов. Очевидно, что в настоящее время такая задача стоит перед наукой.

Справедлив упрек С. С. Алексеева: «Особенности правосубъектности в отраслях советского права еще недостаточно изучены. Многие авторы, рассматривая правосубъектность в административном, трудовом, колхозном, процессуальном праве, строят ее по такому же образцу, как и гражданскую правосубъектность, то есть как общую абстрактную предпосылку правообладания и несения юридических обязанностей...»

В других отраслях права правосубъектность является общей, равной для всех предпосылкой правообладания лишь по своим исходным элементам... По другим же своим элементам правосубъектность в упомянутых отраслях права выражает различие в правовом положении субъектов».

Первая особенность административной правосубъектности состоит в том, что, будучи равной для всех бланкетной возможностью быть участником административно-правовых отношений, она закрепляет различие в правовом положении субъектов. Неодинаковы правовые статусы индивидуальных субъектов административного права, но в еще большей степени коллективных, даже если они находятся на одном иерархическом уровне, например у МВД и Минвуза РСФСР, отделений ГАИ и уголовного розыска городского ОВД.

Вторая особенность административной правосубъектности — ее связь с управленческой деятельностью, с участием в ней в качестве субъекта или объекта управляющего воздействия. Административные правоотношения «опосредствуют осуществление задач советского государственного управления, обязанности и права их участников, органически связаны с этой формой деятельности нашего государства», границы их возникновения, изменения и прекращения «определяются осуществлением функций государственного управления».

Для коллективных образований административная правосубъектность зачастую носит первичный характер, легализация организации, структурного подразделения является предпосылкой для возникновения у них гражданско-правовой, финансовой и некоторых иных видов отраслевой правосубъектности.

Б. М. Лазарев полагает, что для выявления правового статуса любого государственного органа нужно установить: «а) органом какого именно Советского государства... выступает данный орган; б) к какому виду органов он относится по

основному содержанию своей деятельности; в) кто этот орган учреждает, образует, кто формирует (избирает, назначает и т. д.) его руководящий и весь личный состав; г) кому орган подчинен, подотчетен, подконтролен, поднадзорен и перед кем ответственен...; д) какова компетенция данного органа; е) кто ему подотчетен, подконтролен...; ж) какова юридическая сила актов данного органа, каковы официальные их наименования; з) какими государственными символами орган вправе пользоваться (герб, флаг и т. д.); и) каковы источники финансирования органа...; к) обладает ли он правами юридического лица».

Этот перечень элементов общего правового статуса государственного органа может быть взят в качестве ориентира для решения стоящего перед нами вопроса. С одной стороны, он уже — исследуется содержание не всего, а только административно-правового статуса, но, с другой — нужно выявить содержание административно-правового статуса не только государственного органа, но и всех иных коллективных субъектов. Поэтому вопросы о правах юридического лица, порядке финансирования явно выходят за рамки настоящей статьи, а иные, названные Б. М. Лазаревым, признаки требуют критического рассмотрения.

Раскрыть содержание административно-правового статуса другой группы коллективных образований — государственных производственных предприятий — попытался, и довольно успешно, А. П. Алехин. Он называет такие его элементы:

- 1) правовое закрепление предмета, целей, задач, функций деятельности;
- 2) подчиненность;
- 3) административные права и обязанности;
- 4) ответственность;
- 5) правовой режим управления;
- 6) административно-правовые гарантии прав и обязанностей».

Изучение законодательства и литературы позволяет сделать вывод о том, что наиболее объемным административно-правовым статусом обладают государственные организации и их структурные подразделения. В меньшей степени административное право регламентирует деятельность общественных организаций, особенно тех, которые не занимаются хозяйственной работой. Административно-правовое положение зависит от сложности организации и степени ее самостоятельности. Сложная общественная, религиозная организация имеет органы управления и подчиненные ей предприятия, учреждения; первые руководят вторыми, здесь существуют отношения власти и подчинения, которые могут быть урегулированы правом. Начиная с 1985 года в нашей стране идет процесс сокращения административного вмешательства, а значит, и административно-правового регулирования деятельности предприятий, учреждений, общественных и религиозных организаций.

Содержание административно-правового статуса коллективного субъекта зависит от следующих факторов: 1) является он частью государственного механизма, или нет; 2) каким видом деятельности он занимается (административно-политической, хозяйственной, культурно-воспитательной и т. д.); 3) является он самостоятельной организационной единицей или включен в более сложную организационную структуру.

IV. В административно-правовом статусе коллективных субъектов можно выделить три главных блока:

- а) целевой;
- б) структурно-организационный;
- в) компетенционный (компетенцию).

Приведенная выше классификация коллективных субъектов позволила выявить их основные признаки и показать их многообразие. Любая классификация состоит в последовательном использовании разных критериев. А вот последовательность применения критериев, их иерархия обусловлены как объективными, так и субъективными факторами. С целью более полного раскрытия содержания и структуры административно-правового статуса коллективных субъектов целесообразно всю их совокупность поделить по наиболее значимому в этом случае признаку: является он

государственным или нет. Значит, нужно различать части государственного механизма (организации, их структурные подразделения, сложные организации) и негосударственные коллективные субъекты.

Продолжая мысль А. П. Алехина о том, что первым элементом административно-правового статуса государственного предприятия являются его цели, задачи и функции, закрепленные юридически, можно утверждать, что это — составная часть статуса любого элемента государственной структуры. В общем плане цель ее можно понимать как обеспечение определенной социальной потребности, а в положениях, уставах и иных управленческих актах цель конкретизируется в перечне задач, выполняемых функций.

Так, ст. 1 Закона «О предприятиях в СССР» прямо названа — «Предприятие и его главные задачи».

Все задачи, которые ставятся перед структурными единицами государственного механизма, можно объединить в три группы:

1) производственные, конкретизирующие ту цель, ради которой она создана. Здесь наблюдается большое разнообразие. Довольно часто на простые и сложные организации одновременно возлагается несколько производственных задач;

2) экономико-экологические, закрепляющие обязанность бережно использовать природные и другие ресурсы, обеспечить сохранность окружающей среды и используемого государственного имущества;

3) социальные, нацеливающие на заботу о трудовом коллективе и его членах, создание благоприятных условий для трудовой деятельности, организацию культурно-бытового обслуживания, улучшение материального благосостояния своих рабочих и служащих.

V. Второй — организационно-структурный — компонент правового статуса сам является довольно сложной системой. В него входит нормативное регулирование порядка образования, легализации, реорганизации, ликвидации субъектов, их подчиненности и передачи из ведения одних организаций в подчинение других, установления и изменения их организационных структур, а также постепенно развивающееся право на организационное самоопределение и право на официальные символы.

Государственные органы, учреждения, предприятия и их структурные подразделения образуются на основе актов разных государственных организаций (должностных лиц), начиная от Верховного Совета СССР, кончая директором завода. Обычно вышестоящие единицы создают подчиненные им. В последние годы организациям, и, прежде всего предприятиям, предоставлено право на добровольных началах объединяться, а, значит, совместными актами создавать вышестоящие организации — союзы, хозяйственные ассоциации, концерны и другие объединения по отраслевому, территориальному и другим принципам в целях координации деятельности, обеспечения защиты прав, представления общих интересов в иных организациях.

Легализация, т. е. признание законности существования как коллективного субъекта советского права, производится в отношении всех простых и сложных государственных организаций. Как правило, это делается путем регистрации в компетентных государственных органах. Так, «государственная регистрация предприятия осуществляется в исполнительном комитете районного, городского, районного в городе Совета народных депутатов по месту нахождения предприятия... Ее фактическим продолжением является существующая процедура открытия банковских счетов и утверждения уставов организаций, лицензирование определенных видов деятельности.

Как составные части государственного механизма его структурные единицы, как правило, подчинены (подвластны) органам или тем организациям, структурными подразделениями, которых они являются. Подчиненность как элемент административно-правового статуса субъекта представляет собой отношение с другой стороной, которая выступает как субъект власти. Стороны участвуют в отношениях по формуле «власть—подчинение». Это две отдельные стороны одного явления —

властеотношения. В общем плане его содержание можно раскрыть так: обязанность выполнять нормативные и индивидуальные акты, подотчетность, подконтрольность одной стороны, право другой стороны изымать средства, производить структурные изменения, привлекать виновных к ответственности.

Власть (подчиненность) может быть линейной и функциональной. [18] Как правило, линейно государственные организации подчинены одному субъекту, и лишь некоторые органы находятся в двойном подчинении. В зависимости от уровня, на котором находится другая сторона, властеотношения различают союзное, республиканское и местное подчинение организаций.

Сложные системы, созданные на добровольных началах предприятиями, учреждениями, подчиняются собранию учредителей, их коллективная воля определяет и объем компетенции указанных систем.

Вопрос о линейной подчиненности структурных подразделений организаций всегда решается однозначно — субъектом власти является руководство (администрация) соответствующего органа, предприятия, учреждения или же еще и вышестоящего подразделения (например, в воинской части есть батальоны, роты, взводы и отделения). Когда существует иерархическая цепочка линейных руководителей, большое значение приобретает вопрос о четком определении властных полномочий каждого из них.

Линейная подчиненность государственных структурных единиц может изменяться в государственно-распорядительном порядке путем передачи их в ведение других организаций. Возможны передачи власти от коллективного субъекта с одного уровня на другой (из местного — республиканскому, из республиканского — союзному или местному и т. д.), из одного ведомства другому, из одного ведомственного структурного подразделения — другому, из одной организации — другой.

Для четкого регулирования этого процесса Совет Министров СССР 5 октября 1989 года принял Постановление «О порядке передачи предприятий, объединений, учреждений и организаций из республиканского и местного подчинения». По существу, вопросам подчиненности посвящены многочисленные акты о преобразовании общесоюзных органов в союзно-республиканские, и наоборот.

Процесс демократизации затронул и порядок изменения подчиненности. Так новое предприятие может быть создано в результате выделения из состава действующего одного или нескольких структурных подразделений по инициативе коллективов их трудящихся. В таких случаях на демократической основе решаются два вопроса: о создании новой организации и об изменении подчиненности ранее существовавших организационных единиц.

Трудовой коллектив предприятия может стать собственником или арендатором, его имущества, и тогда оно перестает быть государственным и прекращается его линейная подчиненность государственным органам.

Функциональная подчиненность коллективных субъектов по содержанию чаще всего выступает как подконтрольность и методическая зависимость. Один и тот же субъект функционально подчинен многим государственным организациям (финансовым, санитарным, системы МВД, исполнительным комитетам местных Советов и т. д.).

Структура — это внутренняя форма целого, деление целого на части и система взаимосвязи в нем. Социальные системы, а значит, и коллективные субъекты права всегда полиструктурны. Можно различать их территориальные, производственные, демографические и иные структуры, в том числе организационные. Под нею понимается деление целого на самоуправляемые организационные единицы и основные управленческие связи в нем.

Организационные единицы государственного механизма всегда структурированы, что отражает деление работы по производственному, территориальному, предметному и иным признакам. В сложных организациях выделяются простые, в них — структурные подразделения (смена, бригада в цехе, кафедра на факультете, секция в магазине и т. д.) или должности и т. д.

Можно говорить о двух вариантах решения вопросов об организационных структурах: централизованном и децентрализованном. В первом случае организационная структура утверждается вышестоящим субъектом. Именно так обстоит на деле, со структурами государственных органов ряда учреждений, всех структурных подразделений организаций. Государственным предприятиям, многим учреждениям предоставлено право самостоятельно, т. е. децентрализованно, определять свою структуру и штаты.

Право на организационное самоопределение принадлежит только самостоятельным организациям и является одним из специфических их признаков. Сейчас им, пользуются все предприятия, а также большое число государственных учреждений и органов. Это право складывается из полномочий быть учредителями государственных, государственно-общественных, совместных организаций, акционерных обществ, фондов, программно-целевых структур, входить в них, передавать им часть своих функций, выходить из ассоциаций, принимать совместно с другими членами решения о ликвидации ассоциаций.

За предприятием закреплено право создавать дочерние предприятия, а также, филиалы, представительства, отделения и другие обособленные подразделения.

К числу организационных относится и право государственных субъектов на использование официальной символики. Оно включает правомочия на самостоятельное название, на использование герба и флага СССР, союзных и автономных республик, гербовой печати, штампов. Если право на наименование имеет каждый коллективный субъект, то право на гербовую печать со своим наименованием принадлежит только организациям (в том числе и сложным), а символикой пользуются лишь некоторые коллективные субъекты.

Во всех положениях о центральных органах государственного управления СССР, например, есть нормы о том, что министерство (государственный комитет, главное управление) имеют печать с изображением Государственного герба СССР и со своим наименованием. О том, что право на собственное наименование защищается, свидетельствует п. 2 ст. 1! Закона СССР «О печати и других средствах массовой информации», которая закрепляет и такое основание отказа в регистрации средства массовой информации: «...если регистрирующим органом ранее выдано свидетельство средству массовой информации с таким же названием».

VI. Компетенция является частью правового статуса некоторых коллективных субъектов права и состоит из совокупности властных полномочий относительно определенных предметов ведения. Ее первый элемент включает и обязанности, связанные с осуществлением государственной власти, с участием в управленческих отношениях, в том числе и право, издавать определенные акты. Второй элемент компетенции— подведомственность, правовое закрепление круга объектов, предметов, дел, на которые распространяются властные полномочия.

Все государственные коллективные субъекты обладают определенной компетенцией. Она может быть проанализирована по связи властных полномочий с управленческими функциями. Можно различать права и обязанности в области планирования, методического руководства, нормативного регулирования, работы с кадрами, учета, контроля и др. Наряду с функциональным весьма полезно рассмотреть и субъектный характер компетенции. В этом случае следует различать компетенцию в отношении вышестоящих, линейно и функционально подчиненных коллективных субъектов и работников, а также граждан.

Назовем лишь общие права: быть адресатом управленческих команд, требовать четкого определения обязанностей и создания необходимых условий для их выполнения, вносить предложения в различные организации, выдавать определенную информацию, давать указания подчиненным. Общими являются обязанности рационально расходовать ресурсы, бережно относиться к природе, соблюдать санитарные, противопожарные правила, выполнять управленческие команды, своевременно рассматривать обращения как членов коллективов, так и граждан и др.

VII. Исследование блоков и элементов административно-правового статуса коллективных структурных единиц государственного механизма позволяет решить вопрос о содержании административно-правового статуса негосударственных коллективных субъектов. В крайне редких случаях у последних имеются все те элементы статуса, что и у первых (целевого, организационного, компетенционного блоков), чаще всего лишь некоторые из них. Так, правовыми актами определены цели и задачи многих общественных формирований (товарищеских судов, народных дружин, Всероссийского общества глухих и др.), трудовых коллективов. Совет Министров скрепил за Союзом юристов СССР право осуществлять издательскую деятельность, иметь третейский суд для разрешения споров между организациями. Для кооператива, например, его цели, порядок легализации, реорганизации и ликвидации являются элементами административно-правового статуса.

Минимальный объем административно-правового статуса негосударственного коллективного субъекта включает право и порядок легализации, право на наименование, право самостоятельно вступать в административно-правовые отношения с государственными органами.

### ***СИСТЕМА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ***

***Источник: Постников А. Е. Система избирательного законодательства в Российской Федерации, Диссертация в форме научного доклада на соискание учений степени доктора юридических наук, disserCat — электронная библиотека диссертаций***

#### **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

##### **1. Актуальность темы.**

В настоящее время в России происходит динамичное развитие избирательного законодательства. Изменения затрагивают не только развитие отдельных институтов избирательного законодательства и избирательных процедур. Протекает становление качественно новой системы избирательного законодательства государства, которое в соответствии с Конституцией является демократическим, федеративным и правовым.

Избирательное право является формальным, а нормы избирательного законодательства лишены правозащитной силы, если у гражданина нет возможности сделать реальный выбор между кандидатами, имеющими различные программы и представляющими различные политические силы. Плюрализм идеологий и наличие многопартийности являются обязательными предпосылками развития истинно демократического избирательного процесса, который позволяет наиболее точно материализовать волеизъявление избирателей.

Современное избирательное законодательство Российской Федерации уходит корнями в советское избирательное законодательство периода перестройки, когда на смену безальтернативным выборам стали приходиться выборы, предоставляющие избирателю возможность выбора между несколькими кандидатами. Действовавшее в тот период союзные и российские законы о выборах недостаточно гарантировали кандидатам проведение свободной предвыборной кампании и в целом обнаружили свою непригодность к адекватному решению конфликтных ситуаций, возникавших при проведении выборов в условиях политической конкуренции. Особенно серьезным тормозом для проведения свободных выборов в тот момент являлось сохранение однопартийной системы, в рамках которой партийный контроль распространялся на все сферы, имеющие существенное значение для проведения выборов: средства массовой информации, экономику и т.д.

В 1993 году было положено начало коренному реформированию избирательного законодательства Российской Федерации. Реформа избирательного законодательства являлась важной составной частью перехода России к новому конституционному устройству. На основе избирательного законодательства начал формироваться

организационно-правовой механизм, обеспечивающий проведение многопартийных выборов. Выборы в Государственную Думу и Совет Федерации, проведенные в 1993 г. соответствии с указами Президента Российской Федерации, а также выборы депутатов законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, проведенные в 1993 - 1994 гг., как правило, на основе временных актов исполнительных органов государственной власти, очертили основные проблемы и направления последующего развития избирательного законодательства.

Вместе с тем временные акты Президента и исполнительных органов государственной власти по самой своей природе не могли составлять устойчивую основу избирательного законодательства и после принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году одним из приоритетных направлений развития российского законодательства являлось воссоздание на новых принципах всего избирательного законодательства в Российской Федерации. Требовалось сформировать развернутую систему законодательных актов, регулирующих выборы, проводимые на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации. Прежние законодательные акты, принятые до сентября 1993 и регулировавшие выборы в Российской Федерации, не были приспособлены для формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с новой Конституцией Российской Федерации. Однако сложность ситуации, возникшей в 1993 - 1994 годах, состояла не только в том, что изменился состав и характер избираемых органов. Новые избирательные законы должны были обеспечить правовое регулирование выборов на качественно ином уровне, создать организационно-правовой механизм для проведения выборов в условиях многопартийности. Требовались существенные шаги в совершенствовании регулирования всех важнейших институтов избирательного законодательства, начиная от назначения выборов и кончая установлением их общих итогов.

Если до 1993 года избирательное законодательство в России, за некоторыми изъятиями, касавшимися лишь республик в составе Российской Федерации, было практически целиком унитарным, то в соответствии с конституционным разграничением предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами предстояла федерализация избирательного законодательства Российской Федерации, что означало создание относительно самостоятельных систем избирательного законодательства и в каждом из 89 субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем проводившиеся начиная с декабря 1993 г. выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в представительные органы местного самоуправления обнаружили неподготовленность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в полной мере гарантировать соблюдение избирательных прав граждан Российской Федерации в отсутствии федеральных законов, регулирующих выборы в субъектах Российской Федерации. Приоритетной задачей развития избирательного законодательства Российской Федерации стало определение избирательных прав граждан и базовых средств их правового обеспечения.

Первый этап создания новой системы избирательного законодательства в Российской Федерации заключался в принятии на федеральном уровне законов о выборах в федеральные органы государственной власти и создании предпосылок для единого регулирования избирательных прав граждан при проведении выборов в органы государственной власти и в органы местного самоуправления на территории Российской Федерации. В субъектах Федерации состоялось формирование собственных систем избирательного законодательства, не всегда в достаточной мере согласованного с федеральным законодательством. Выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления, проведенные в соответствии с вновь принятыми федеральными законами и законами субъектов Федерации, вскрыли положительные и отрицательные

черты новой системы нормативно-правового регулирования выборов в Российской Федерации.

В настоящее время Российская Федерация находится на пороге второго этапа развития избирательного законодательства. На этом этапе предстоит решать задачи совершенствования избирательного законодательства как структурного порядка (согласование различных актов избирательного законодательства; согласование актов избирательного законодательства и нормативных правовых актов, не входящих в состав избирательного законодательства; систематизация избирательного законодательства на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации), так и содержательного (совершенствование институтов избирательного законодательства, избирательных систем, применяемых при выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления). Решение этих задач создаст дополнительные правовые гарантии периодического проведения свободных выборов в Российской Федерации, процедура организации подготовки и проведения которых будет в должной мере обеспечивать реализацию избирательных прав граждан. Решение задач современного этапа развития избирательного законодательства в Российской Федерации возможно при условии создания теоретических основ предстоящих законодательных работ на основе исследования опыта предшествующего законодательного развития.

## 2. Разработанность темы

Проблематика избирательного законодательства и избирательного права, начиная с конца 80 - х годов стала предметом повышенного внимания государствоведов. Активно разрабатывались теоретические и практические вопросы развития избирательного законодательства, избирательной системы в Российской Федерации, проблемы становления и развития отдельных институтов избирательного права. Особый вклад в разработку данной проблематики был внесен С.А. Авакьяном, Е.Г. Андрющенко, Г.В. Барабашевым, В.И. Васильевым, Ю.А. Веденевым, А.И. Иванченко, А.И. Ковлером, Д.А. Ковачевым, Б.С. Крыловым, О.Е. Кутафиним, В.И. Лысенко, Н.А. Михалевой, А.А. Мишиным, В.А. Пертциком, А.Я. Сливой, В.В. Смирновым, Б.А. Страшуним, Б.Н. Топорниным, В.А. Тумановым, В.Е. Чиркиным, К.Ф. Шереметом.

Многие нормативные решения, содержащиеся в законодательных актах о выборах, действующих в зарубежных демократических государствах, а равно зарубежный опыт развития и функционирования базовых институтов избирательного права в силу своей универсальности оказывают влияние на развитие избирательного законодательства и избирательной системы в Российской Федерации. В этой связи серьезное значение для разработки проблематики системы избирательного законодательства в Российской Федерации имеют работы зарубежных авторов по вопросам избирательного законодательства и избирательных систем, таких как: К. Боун, Р. Далл, П. Каполетто, Д. Ламберт, Р. Левиш, Э. Лейкман, А. Липхарт, М. Микетти, Т. Мэки, Р. Роуз, Д. Слайдер, Р. Таагепера, С. Уайт, К. Фузаро, М. Шугарт.

Современный уровень развития избирательного законодательства в Российской Федерации, имеющийся опыт проведения выборов создают почву для качественно новых исследований данного законодательства как подотрасли конституционного законодательства, основной акцент в которых делается на анализе сущности и системных взаимосвязей его основных институтов, взаимоотношении таких подсистем избирательного законодательства как федеральное избирательное законодательство и избирательное законодательство субъектов Российской Федерации.

Наряду со значительным продвижением в теоретической разработке проблем федерального законодательства о выборах, избирательное законодательство субъектов Российской Федерации по-прежнему остается мало изученным феноменом. Особенно это касается проблематики законодательного регулирования муниципальных выборов. В настоящий момент настоятельно требуется научное обоснование идеологии реформирования избирательного законодательства субъектов Российской Федерации.

На сегодня еще недостаточно использован потенциал научного моделирования избирательного законодательства. Данный способ влияния научной мысли на законодательную практику является особенно перспективным для совершенствования избирательного законодательства и избирательных систем, складывающихся в субъектах Российской Федерации. Вариативность предлагаемых законодательных решений, вырабатываемых в соответствии с федеральным законодательством, способна создать предпосылки для рецепции органами государственной власти субъекта Российской Федерации модели избирательной системы и избирательного процесса, наиболее адекватных особенностям региона.

3. Значение и научная новизна положений диссертационного исследования, выносимых на защиту

Особенность диссертационного исследования состоит в том, что на соискание ученой степени выносятся авторская концепция развития системы избирательного законодательства в Российской Федерации, уже нашедшая объективное воплощение как в ряде научных публикаций, так и в практической работе автора по разработке актов федерального избирательного законодательства и подготовке инициативных и модельных законов о выборах.

Концепция основывается на понимании избирательного законодательства как подотрасли конституционного законодательства, акты которой регулируют право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и порядок осуществления этого права.

На защиту выносятся следующие положения:

◆ Избирательное законодательство в Российской Федерации складывается из двух подсистем: избирательного законодательства Российской Федерации и избирательного законодательства субъектов Российской Федерации. Связи между указанными подсистемами основываются на единстве регулирования избирательных прав граждан Российской Федерации, которое обеспечивается Конституцией Российской Федерации, отнесшей регулирование прав и свобод человека и гражданина к ведению Российской Федерации. Эти особенности построения системы избирательного законодательства в Российской Федерации определяют возможную логику гармонизации избирательного законодательства субъектов Российской Федерации с федеральным избирательным законодательством как процесса утверждения и развития гарантий избирательных прав граждан. Данные гарантии, пронизывая основные институты избирательного законодательства в Российской Федерации, приобретают универсальное значение для всех выборов, проводимых в Российской Федерации.

◆ Создание единого организационно-правового механизма защиты избирательных прав граждан Российской Федерации является необходимой предпосылкой формирования избирательного права России как системы отношений, обеспечивающих посредством юридического инструментария реализацию права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и в органы местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.

◆ Институты избирательного законодательства в то же время являются и институтами конституционного законодательства. Для обеспечения надлежащего качества законодательного регулирования выборов требуется сочетание использования универсального инструментария отраслевого регулирования в рамках конституционного законодательства в целом со специализированным набором регулятивных средств, присущих только избирательному законодательству.

◆ Акты избирательного законодательства действуют в инфраструктуре законодательных актов, относящихся к другим отраслям законодательства. От согласованности законодательных актов этих двух видов в значительной степени зависит эффективность действия избирательного законодательства и его отдельных институтов.

◆ Двойственная природа федерального избирательного законодательства, с одной стороны, обращенного на регулирование федеральных выборов, а, с другой стороны,

рамочным образом регулирующего выборы в субъектах Российской Федерации, обуславливает существенные особенности его внутренней организации. Раздвоенность предмета регулирования препятствует кодификации всего федерального избирательного законодательства, поскольку для субъектов Российской Федерации не применима унификации избирательных процедур в той же мере, как это возможно для регулирования выборов в федеральные органы государственной власти. Вместе с тем отдельная кодификация исключительно законодательства о выборах в федеральные органы государственной власти способна снизить универсальность правового регулирования гарантий избирательных прав граждан в Российской Федерации. По этим причинам на передний план в развитии федерального законодательного регулирования выборов выдвигается не задача его кодификации, а согласования между собой соответствующих федеральных законов.

♦ С учетом федеративного устройства России наиболее обоснованной формой систематизации избирательного законодательства (шляется установление федеральным законом принципов и базовых институтов избирательного законодательства (описанных в терминах гарантий избирательных прав граждан), общих для всех выборов, проводимых в Российской Федерации. Совершенствование федерального избирательного законодательства должно идти по пути максимального включения в сферу гарантий избирательных прав граждан основных элементов избирательного процесса. Одновременно федеральные гарантии избирательных прав граждан должны стать органической частью избирательного законодательства субъектов Российской Федерации, организованного как совокупность отдельных законов и иных нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти либо в виде избирательных кодексов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, концептуальные положения диссертационного исследования имеют не только теоретическое, но и практическое значение и могут быть использованы при определении путей и форм дальнейшего развития избирательного законодательства в Российской Федерации.

#### 4. Методологическая база исследования

При проведении диссертационного исследования автор стремился обеспечить системный подход к анализируемому материалу. В этих целях им применялись различные современные методики научного анализа. Среди наиболее значимых необходимо отметить нормативно-логический, историко-политический и сравнительный методы.

Нормативно-логический метод. Настоящее диссертационное исследование основано, прежде всего, на изучении современного законодательства и обобщении практики проведения выборов на территории Российской Федерации. Анализ действующего избирательного законодательства Российской Федерации, подготовка предложений по его изменению и дополнению, разработка модельных законов о выборах осуществлялись в соответствии с нормативно-логическими правилами, принятыми в законодательной технике.

Историко-политический метод. Законодательство анализируется в диссертации в контексте конкретной исторической и политической ситуации, в которой происходило и происходит его развитие. Тенденции в развитии избирательного законодательства исследуются в том числе и с учетом позиций и интересов различных социальных и политических групп.

Сравнительно-правовой метод. Выводы исследования соотносились с практикой законодательного регулирования и проведения выборов за рубежом. Особое внимание уделялось логике развития законодательного регулирования выборов в переходный период в странах Восточной Европы и независимых государствах, возникших на территории бывшего СССР. Сравнительное исследование избирательного законодательства стран Западной Европы, США, Канады и Австралии проводилось автором при выработке предложений по совершенствованию структуры законодательного регулирования выборов в Российской Федерации, рецепции отдельных избирательных институтов и процедур, а

также при моделировании избирательных систем, применяемых при проведении выборов на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.

#### 5. Апробация исследования

Основные результаты научного исследования были опубликованы в монографии "Избирательное право России", коллективных монографиях, научно-практических пособиях и комментариях к законодательству, статьях в тематических сборниках, журналах и иных статьях.

В 1994 г. в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации автором были представлены концепция и примерная структура проекта федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", которые впоследствии получили прикладное применение при его работе в составе объединенной рабочей группы, сформированной для подготовки проекта указанного федерального закона, а также в качестве официального представителя Президента Российской Федерации при рассмотрении данного законопроекта в Государственной Думе. Автор участвовал в подготовке проектов федеральных законов "О выборах Президента Российской Федерации" и "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", инструкций и разъяснений Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Предложения автора по совершенствованию избирательного законодательства в Российской Федерации также получили выражение в ряде опубликованных инициативных и модельных законопроектов о выборах, заключениях автора на проекты федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, его выступлениях на заседаниях рабочих групп по подготовке избирательного законодательства, экспертных советов, на слушаниях в Совете Федерации и Государственной Думе, на заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации.

Положения и выводы диссертационного исследования прошли апробацию на заседаниях Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заседаниях научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, национальных и международных конференциях и симпозиумах, посвященных проблемам конституционного и избирательного законодательства, в числе которых конференция "Демократизация в России: развитие законодательных институтов" в 1993 г. (Гарвардский университет, Кембридж, штат Массачусетс, США), симпозиум по вопросам итогов выборов в Государственную Думу и избирательной реформы в России в 1996 г. (Лондон), на семинарах по проблемам избирательного права и обучения избирателей, проведенных Международным фондом избирательных систем совместно с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в 1994 - 1996 годах.

По материалам исследования был подготовлен и прочитан цикл лекций в Центре избирательных технологий при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в Высшей школе приватизации и предпринимательства, Российском открытом университете.

#### ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ

##### 1. Понятие избирательного законодательства.

Избирательное законодательство представляет собой совокупность законодательных актов, регулирующих право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и порядок осуществления этого права. Тем самым избирательное законодательство определяет порядок формирования выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Предмет избирательного законодательства является важнейшей частью предмета конституционного законодательства Российской Федерации. Обширность проблематики правового регулирования выборов в Российской Федерации, обилие актов избирательного законодательства и четкая структурированность его институтов, позволяет утверждать, что

оно является достаточно развитой и относительно самостоятельной подотраслью конституционного законодательства.

Поскольку избирательное законодательство регулирует публично-правовые отношения, метод правового регулирования этой подотрасли конституционного законодательства определяется тем, что избирательное право является составной частью публичного права[1].

Вхождение избирательного законодательства в состав конституционного законодательства объясняется не только российскими традициями систематизации законодательства, а прежде всего его объективной ролью в реализации норм Конституции Российской Федерации. Это проявляется в следующем.

Избирательное законодательство обеспечивает воспроизводство на демократической выборной основе органов государственной власти и органов местного самоуправления, предусмотренных Конституцией. В отсутствии избирательных законов, регулирующих выборы в соответствующие органы государственной власти и органы местного самоуправления, эти органы невозможно сформировать в соответствии с волеизъявлением граждан, и тем самым может быть нарушен принцип народовластия - основополагающий для конституционного строя Российской Федерации. Избирательное законодательство является также необходимой предпосылкой для осуществления гражданином конституционного права избирать и быть избранным в органы государственной власти и в органы местного самоуправления.

Тесные функциональные взаимосвязи избирательного законодательства и конституционного законодательства особенно зримо проявляются в функционировании институтов избирательного законодательства, основы нормативного регулирования которых раскрыты в Конституции Российской Федерации и конституциях и уставах субъектов Российской Федерации. Это такие институты как избирательные права граждан, назначение выборов, несовместимость депутатского мандата и некоторые другие. Недостаточность собственно конституционного регулирования создает серьезные препятствия для совершенствования избирательного законодательства: решение указанных вопросов исключительно средствами избирательного законодательства не всегда является возможным либо допустимым.

Плюрализм идеологий и наличие многопартийности является обязательной предпосылкой развертывания истинно демократического избирательного процесса, способного наиболее точно выразить волеизъявление избирателей. В то же время указанные социально-политические предпосылки могут реализоваться только при наличии достаточно развитой системы избирательного законодательства, адекватным образом отражающего (а в определенной мере и стимулирующего) тенденции демократического развития страны. В этом смысле оптимизация избирательного законодательства представляет собой одну из наиболее эффективных форм оптимизации демократического процесса в целом.

Актами избирательного законодательства являются нормативные правовые акты, регулирующие право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и порядок осуществления этого права. Эти акты принимаются законодательными (представительными) органами государственной власти. Акты Президента Российской Федерации, органов исполнительной власти не являются источниками избирательного законодательства. Регулирование выборов в Государственную Думу и в Совет Федерации в 1993 г. указами Президента Российской Федерации, а также регулирование выборов в субъектах Российской Федерации в соответствии с актами глав исполнительных органов государственной власти в 1993 - 1994 гг. имели временный характер и были связаны со сменой конституционного строя в Российской Федерации, прекращением деятельности законодательных и представительных органов на федеральном уровне и в большинстве субъектов Российской Федерации в тот период.

В настоящий момент законодательство о выборах Президента Российской Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации составляют только Конституция Российской Федерации и федеральные законы, а по смыслу ст. 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" под выборами в Российской Федерации понимаются только такие избирательные действия, которые осуществляются в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Таким образом, акты исполнительных органов государственной власти не могут относиться к числу актов законодательства о выборах. К проведению выборов в соответствии с законами могут иметь отношение только индивидуально-правовые акты органов исполнительной власти (например, постановление главы администрации области о назначении выборов депутатов законодательного собрания), которые принимаются в соответствии с избирательным законодательством.

Акты избирательного законодательства, как правило, регулируют процедуру проведения выборов в определенный орган государственной власти или орган местного самоуправления либо определенного должностного лица. Вместе с тем существуют законодательные акты, регулирующие отдельные институты избирательного законодательства. Так, на федеральном уровне основные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации регулируются специальным федеральным законом. На уровне субъектов Российской Федерации приняты законы, устанавливающие статус избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. В Республике Тыва и в Курганской области приняты законы о гарантиях избирательных прав граждан.

На федеральном уровне избирательное законодательство не кодифицировано, хотя такие попытки неоднократно предпринимались. Отдельные субъекты Российской Федерации (Вологодская, Воронежская области) провели кодификацию собственного избирательного законодательства.

Особенностью актов избирательного законодательства является высокий удельный вес процессуальных норм, то есть норм, устанавливающих порядок, процедуру реализации избирательных прав граждан. Причем процессуальные нормы неразрывно связаны с материально-правовыми. Эти связи заложены в регулировании всех стадий процесса выборов. По этой причине представляется нецелесообразным говорить об избирательно-процессуальном законодательстве как об отдельном явлении в системе законодательства. Попытки создать законодательные акты, упорядочивающие исключительно избирательный процесс, способны привести к разрыву системности правового регулирования выборов.

Отдельные нормы, регулирующие выборы, содержатся в законодательных актах, относящихся не только к конституционному, но и к другим отраслям законодательства (гражданско-процессуальному, административному, уголовному и некоторым другим).

На сегодня подзаконные нормативные акты и индивидуально-правовые акты избирательных комиссий получили широкое распространение в практике проведения выборов в России. Данные акты не входят в состав избирательного законодательства, однако их влияние на проведение выборов является весьма значительным. Как таковая правотворческая деятельность не является функцией избирательных комиссий. Вместе с тем некоторые избирательные комиссии (Центральная избирательная комиссия Российской Федерации при проведении федеральных выборов, избирательные комиссии субъектов Федерации при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации) наделены правом издавать подзаконные нормативные акты (инструкции, положения, постановления и некоторые иные решения), которыми определяется порядок единообразного применения законодательства о выборах. В частности, согласно ст. 12 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

Федерации вправе издавать инструкции по вопросам применения данного закона, обязательные для всех избирательных комиссий в Российской Федерации.

Особенностью нормативных актов избирательных комиссий является то, что они, по общему правилу, обязательны только для нижестоящих избирательных комиссий. Вместе с тем на их содержание ориентируются и другие участники избирательного процесса. Задачей данных нормативных актов является формирование единообразной практики применения избирательных законов. При этом они не должны изменять содержание законодательных актов о выборах.

Важной особенностью избирательного законодательства, являющейся существенной гарантией избирательных прав граждан, является четкость в регулировании сроков избирательных действий. Это актуально в связи с тем, что за пределами этих временных рамок осуществление избирательных прав граждан, а равно их восстановление является трудно осуществимой задачей. Федеральными законами устанавливаются сокращенные сроки рассмотрения избирательных жалоб в суде. Законодательством о выборах, как правило, устанавливаются предельные сроки для осуществления различных избирательных действий (образования избирательных округов, образования избирательных участков, формирования избирательных комиссий, составления списков избирателей, выдвижения и регистрации кандидатов и т.д.). Обычно эти сроки отсчитываются от дня выборов (дня голосования). Такой порядок создает возможность для участников выборов своевременно реализовать весь объем своих прав, предусмотренных избирательным законодательством.

Избирательное законодательство не включает в себя законодательство о референдуме, хотя регулирование референдумов и выборов в Российской Федерации во многом построено на сходных нормативных решениях.

Указанное сходство проявляется в следующем:

- Конституция Российской Федерации в равной мере защищает избирательные права граждан и право участвовать в референдуме (статьи 3 и 32 Конституции);

- организацией подготовки и проведения выборов и референдумов ведают избирательные комиссии. В частности, в соответствии со ст. 12 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" Центральная избирательная комиссия Российской Федерации осуществляет руководство деятельностью избирательных комиссий по проведению референдумов Российской Федерации;

- у выборов и референдумов совпадают многие организационные процедуры, такие как: образование избирательных участков, составление списков избирателей, порядок голосования и некоторые другие.

Однако сходство в регулировании выборов и референдумов все же не дает оснований объединять законодательство о выборах и законодательство о референдумах в одну подотрасль конституционного законодательства. Выборы и референдумы являются различными формами непосредственной демократии. Целью выборов является избрание кандидатов, а на референдумы выносятся вопросы о принятии решения государственного или местного значения. На выборах в процессе избирательной кампании конкурируют кандидаты, представляющие различные политические позиции. При проведении референдумов их инициаторами ставится задача получить у большинства избирателей поддержку для принятия предлагаемых нормативно-правовых либо индивидуально-правовых решений.

Нивелирование отличий между законодательством о выборах и законодательством о референдуме может привести к негативным, с точки зрения развития демократических институтов, последствиям. В качестве примера таких последствий можно привести достаточно распространенную в ряде бывших союзных республик, а ныне независимых государств практику продления сроков полномочий президентов на новый срок не путем выборов, а проведения референдумов. Проведение такого рода референдумов - своеобразная форма безальтернативных выборов. В соответствии со ст. 3 Федерального конституционного закона о референдуме Российской Федерации[5] на референдум

Российской Федерации не могут выноситься вопросы досрочного прекращения или продления срока полномочий Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а равно о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации или досрочного формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации либо об отсрочке таких выборов (формирования). Таким образом, вопросы, выносимые на референдум, содержательно отделены от вопросов избирательного права таким образом, чтобы референдум не мог быть использован в качестве замены для проведения свободных демократических выборов.

Можно утверждать, что в настоящий момент происходит формирование законодательства о референдумах в Российской Федерации как отдельной подотрасли конституционного законодательства. В Российской Федерации складывается достаточная разветвленная двухуровневая система законодательных актов о референдуме. Это Федеральный конституционный закон о референдуме Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации о референдумах. В субъектах Российской Федерации существуют различные подходы к формированию законодательства о референдуме. В некоторых субъектах Федерации референдумы субъектов Федерации и местные референдумы регулируются различными законодательными актами, в других регулирование всех видов референдумов производится единым законодательным актом. Перед федеральным законодателем стоит задача сформулировать гарантии права граждан Российской Федерации участвовать в референдумах, проводимых в субъектах Российской Федерации. Гарантии указанного конституционного права граждан должны системным образом распространяться на основные стадии процесса подготовки и проведения референдума.

Институт отзыва депутатов и должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления, не предусмотрен федеральным законодательством, однако получил определенное развитие в отдельных субъектах Российской Федерации (и в частности, в Московской, Тамбовской, Кемеровской, Тверской областях, Красноярском крае, Республике Хакасия). В данных субъектах Российской Федерации приняты законодательные акты, регулирующие процедуру назначения, подготовки и проведения отзыва. Законодательство об отзыве, несмотря на симметричность ряда процедур отзыва избирательному процессу, не входит в состав избирательного законодательства. Содержанием права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления "охватывается только процесс избрания, а не последующие отношения между депутатами и избирателями", - было отмечено в Постановлении Конституционного Суда от 24 декабря 1996 г. [6] Соответственно действия по отзыву не относятся к предмету регулирования избирательного законодательства.

## 2. Структура избирательного законодательства в Российской Федерации

По уровню нормативного регулирования выборов все избирательное законодательство в Российской Федерации можно подразделить на федеральное избирательное законодательство и избирательное законодательство субъектов Российской Федерации. Состав институтов избирательного законодательства субъектов Российской Федерации и их содержание в значительной мере задается федеральным избирательным законодательством. В то же время структура этого законодательства, а также модификация его институтов применительно к особенностям построения системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации определяется законодателем субъекта Российской Федерации самостоятельно.

По уровню органов, выборы в которые регулируются избирательным законодательством, его можно подразделить на:

- законодательство о выборах в федеральные органы государственной власти;

- законодательство о выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- законодательство о выборах в органы местного самоуправления.

Если федеральное избирательное законодательство регулирует с различной степенью полноты выборы во все органы государственной власти и местного самоуправления в стране, то законодательством субъектов Российской Федерации устанавливается порядок выборов только в органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления.

Акты местного самоуправления не входят в состав избирательного законодательства, хотя ими может определяться содержание ряда избирательных процедур в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Установление этих процедур производно от предусмотренного ст. 131 Конституции Российской Федерации права населения соответствующих территорий самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, то есть только на местном уровне может быть принято решение о конкретном составе выборных органов местного самоуправления.

В частности, в соответствии со ст. 13 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" формирование избирательных комиссий по выборам в выборные органы местного самоуправления осуществляется в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и уставами (положениями) о местном самоуправлении.

Согласно ст. 8 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в уставах муниципальных образований указывается структура и порядок формирования органов местного самоуправления, а также срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Под порядком формирования органов местного самоуправления следует понимать определение состава избираемых либо формируемых иным путем органов местного самоуправления. Регулирование самих избирательных процедур не относится к ведению муниципальных образований, так как согласно ст. 23 указанного Федерального закона порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации.

### 3. Федеральное избирательное законодательство: проблемы становления и развития

Принятие Конституции Российской Федерации в 1993 г. привело к формированию новой системы организации государственной власти и местного самоуправления в России. Существенная часть вопросов избирательного законодательства, ранее находившаяся в федеральном ведении, перешла в ведение субъектов Российской Федерации. Особенно значительные перемены коснулись правового регулирования, осуществляемого органами государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. В этой связи федеральному законодателю потребовалось найти новые подходы к построению "верхнего этажа" системы российского избирательного законодательства.

Высказывались различные идеи о том, как решить эту задачу. Некоторые фракции Государственной Думы настаивали на принятии избирательного кодекса Российской Федерации, в котором бы были унифицированы основные избирательные процедуры, применяемые на выборах всех уровней, проводимых в Российской Федерации. Однако такой подход не получил достаточной поддержки ни в научных кругах, ни среди законодателей. Объективной почвой для отторжения данного направления развития федерального законодательства явилось его противоречие конституционным принципам федеративного устройства России: многие положения проекта избирательного кодекса приходили в противоречие с полномочиями органов государственной власти субъектов

Российской Федерации по регулированию выборов, проводимых в субъектах Российской Федерации.

Более рациональным являлся путь систематического формулирования избирательных прав граждан и их гарантий как основы для дальнейшего развития избирательного законодательства. Данная задача была выполнена принятием Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Данный закон, регулируя гарантии избирательных прав граждан, конкретизировал и сами избирательные права. Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" были установлены в качестве обязательных принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Институты избирательного права, рамочным образом определенные в данном законе, охватывают основные стадии избирательного процесса (образование округов, избирательных участков, составление списков избирателей, выдвижение кандидатов и их регистрация, предвыборная агитация, голосование и определение результатов выборов). Как в дальнейшем показала практика проведения выборов, неурегулированность либо недостаточная регламентированность в этом законе отдельных стадий избирательного процесса, в частности, таких как назначение выборов приводили к наиболее серьезным нарушениям избирательных прав граждан. Совершенствование данного Федерального закона должно идти по пути наиболее полного включения в сферу федеральных гарантий избирательных прав граждан всех стадий избирательного процесса.

Разработка и принятие всех федеральных законов о выборах происходило на основе гарантий избирательных прав граждан, определенных Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Не будучи законодательным актом, исчерпывающим образом определяющим правила проведения выборов в какой-либо орган государственной власти или орган местного самоуправления, этот закон создал правовые рамки как для законодательных органов, формулирующих избирательные права граждан и определяющих механизм их обеспечения, так и правоприменительных органов, которые приводят в действие указанный механизм. Этими рамками в основном очерчивается степень свободы гражданина Российской Федерации, выступающего в качестве участника любых выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, проводимых на территории Российской Федерации.

Специфика указанного Федерального закона заключается в том, что он является рамочным законом главным образом для законодательных и правоприменительных органов. Для граждан нормы этого закона являются непосредственным инструментом защиты своих избирательных прав: в нем содержится правовой механизм обжалования нарушений избирательных прав граждан, предусмотрены формы ответственности за их нарушение.

В федеральных законах "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"[7] и "О выборах Президента Российской Федерации"[8] указано, что данные выборы проводятся наряду с другими федеральными законами в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". В то же время изучение как текстов этих законов, так и практики их применения свидетельствует о наличии коллизий ряда норм этих законов.

Согласно статьи 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" избирательные права граждан и их гарантии, установленные этим Федеральным законом, а также иными федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не могут быть изменены иначе как путем принятия федерального закона. Следовательно, федеральные законы, в частности, законы "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и "О выборах Президента Российской Федерации", могут изменять избирательные права граждан и их гарантии, установленные Федеральным

законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Специальные нормы федеральных законов о выборах могут "вытеснять" более общие нормы Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Федеральные законы, как правило, модифицируют, приспособляют их применительно к особенностям проводимых выборов, которые определяются типом избирательной системы, необходимостью учета федеративного устройства России и некоторыми другими обстоятельствами.

Вместе с тем нельзя говорить о приоритетности федеральных законов о выборах в органы государственной власти в их соотношении с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Эти законы по-разному регулируют выборы. Если Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" определяет избирательные права граждан и их основные гарантии, то указанные федеральные законы определяют конкретную процедуру выборов, исходя из специфики избираемого органа. Обеспечение избирательных прав граждан и реализация федеральных гарантий этих прав должно являться исходным условием и конечной целью всех избирательных процедур. В случае, если какая-либо избирательная процедура урегулирована в федеральных законах о выборах недостаточно полно и при этом возникают сомнения в способах ее применения, избирательные комиссии, избирательные объединения, граждане и все иные участники избирательного процесса обязаны руководствоваться нормами Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации".

При выборах в федеральные органы государственной власти в 1995 - 1996 гг. в случаях выявления наиболее острых коллизий в толковании избирательного законодательства, правоприменительные органы (избирательные комиссии, суды) неизменно обращались к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Так, при разъяснении порядка применения части 10 статьи 42 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" Центральная избирательная комиссия указала, что "лицо, включенное в зарегистрированный список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением или избирательным блоком, не может быть зарегистрировано окружной избирательной комиссией в качестве кандидата, выдвинутого непосредственно избирателями"[9]. Данное разъяснение обосновывалось статьей 20 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", согласно которой, "в случае, если кандидат не принадлежит к какому-либо избирательному объединению, он участвует в выборах как независимый кандидат".

Таким образом, практика применения этого закона уточнила его функциональное значение в нынешней системе федерального избирательного законодательства. Он выполняет примерно те же функции, что и общая часть в любом кодексе. Базовые понятия избирательного права, задаваемые данным законом, такие как: выборы, избиратель, кандидат, избирательные объединения, избирательный фонд, предвыборная агитация и другие, определяемые через призму обеспечения избирательных прав граждан Российской Федерации, являются общими для всех выборов, проводимых как в Российской Федерации, так и в субъектах Российской Федерации.

Регулирование выборов в федеральные органы государственной власти может осуществляться только в форме федеральных законов, а не подзаконных актов, что вытекает из статей 81 и 96 Конституции Российской Федерации. К числу указанных федеральных законов относятся не только федеральные законы об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации, о выборах Президента Российской Федерации и о выборах депутатов Государственной Думы, но и ряд иных федеральных законов.

При проведении выборов депутатов Государственной Думы в 1995 г. был принят Федеральный закон об утверждении схемы одномандатных избирательных округов, что предусмотрено ст. 11 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации". Принятие этого федерального закона является формой парламентского контроля за правильностью определения границ избирательных округов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Федеральными законами, в собственном смысле слова не являющимися избирательными, регулируются отдельные институты избирательного права, упорядочиваются некоторые стороны избирательного процесса, а также определяются правовые категории, наиболее важные для построения избирательного законодательства.

Так, ответственность за нарушение порядка выборов и нарушения избирательных прав граждан установлена Уголовным кодексом Российской Федерации и Кодексом РСФСР об административных правонарушениях. Порядок рассмотрения судами жалоб в связи нарушением избирательных прав граждан регулируется Гражданским

процессуальным кодексом РСФСР, а также Законом Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". Статус избирательных объединений определяется в соответствии с Федеральным законом "Об общественных объединениях". Проживание гражданина на территории избирательного участка, являющееся основанием для включения его в список избирателей, устанавливается в соответствии с Законом Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации". Федеральными законами также определяются такие понятия как: "государственный служащий", "благотворительная организация", "органы местного самоуправления", "средства массовой информации" и другие.

В последнее время наметились два возможных направления в развитии федерального избирательного законодательства:

- ◆ дальнейшая специализация актов избирательного законодательства, выражающаяся в совершенствовании действующих федеральных законов и принятии новых федеральных законов, регулирующих отдельные стороны избирательного процесса, а также их согласовании между собой;

- ◆ кодификация федерального избирательного законодательства.

Первое направление представляется более перспективным. В тоже время для реализации его потенциала следует правильно определить стратегию законодательных работ, так как бессистемное, фрагментарное законодательство способно лишь дезорганизовать избирательный процесс.

В течении 1995 - 1996 гг. имели место законодательные инициативы по принятию федеральных законов об общественном контроле за проведением выборов и об открытости и гласности подведения итогов голосования, о государственной автоматизированной системе "Выборы". В предлагавшемся виде указанные законы не были приняты в силу их недостаточной проработанности, а также несогласованности с федеральными законами, регулирующими выборы. Так, Федеральный закон "Об общественном контроле за проведением выборов и об открытости и гласности подведения итогов голосования", принятый Государственной Думой уже в ходе проведения выборов Президента Российской Федерации, вводил принципиально новые формы контроля за проведением выборов, устанавливал основания признания выборов недействительными, не предусмотренные Федеральным законом "О выборах Президента Российской Федерации".

Указанный опыт доказывает, что специальные федеральные законы, регулирующие отдельные стороны либо стадии избирательного процесса должны приниматься только в той Мере, в которой указанные вопросы не могут быть решены путем внесения изменений и дополнений в действующие законы о выборах в федеральные органы государственной власти. В любом случае их принятие должно сопровождаться одновременным внесением изменений и дополнений в соответствующие федеральные законы.

В настоящий момент весьма актуален вопрос о расширении законодательного регулирования финансирования предвыборной агитации и принятии Федерального закона о финансировании выборов в федеральные органы государственной власти.

Для демократических государств характерно наличие развитого законодательства о финансировании избирательных кампаний. По этому вопросу в ряде стран, и в частности, в Австрии, Испании, Италии, США, Франции приняты специальные законы. Лаконичные нормы действующих федеральных законов о выборах Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы не позволяют с достаточной полнотой определить весь объем финансовых возможностей и ограничений применительно к кандидатам, избирательным объединениям, процедуру их финансовой отчетности. Детальное регулирование этих вопросов возлагается на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, возможности подзаконного регулирования которой являются чрезвычайно ограниченными и не может решить всех проблем правового регулирования финансирования выборов.

Необходимость такого регулирования доказана избирательными кампаниями по выборам Президента Российской Федерации и Государственной Думы, проводившимися в 1993 - 1996 гг. В законах о выборах обнаружилось значительное количество узких мест, которые позволяли кандидатам, допуская финансовые злоупотребления уходить от применения к ним каких-либо мер юридической ответственности. Такая ситуация подрывает принципы свободных демократических выборов, создает преимущества для политического представительства наиболее состоятельной части общества. Предлагаемый федеральный закон мог бы внести значительный вклад в усиление общественного контроля, а равно взаимного контроля участников избирательной кампании за соблюдением правил ее финансирования. Как показал опыт федеральных выборов в 1995 - 1996 гг., механизмы общественной саморегуляции финансирования выборов не стали еще основным инструментом контроля за правильностью финансирования выборов. Необходимо продолжить работу по совершенствованию государственного контроля, поиску его новых форм].

Решение многих проблем проведения выборов в федеральные органы государственной власти требует внесения согласованных изменений и дополнений в федеральные законы "О выборах Президента Российской Федерации", "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". Модификация данных законов могла бы происходить в следующих направлениях:

- совершенствование системы учета и регистрации избирателей в целях недопущения их неоднократного включения в списки избирателей;
- совершенствование смешанной избирательной системы, применяемой при выборах депутатов Государственной Думы (в частности, путем установления зависимости пропорционального распределения депутатских мандатов от поддержки соответствующих политических партий, движений и их блоков по мажоритарным округам либо путем введения голосования за межрегиональные партийные списки, использования принципа компенсаторного распределения части депутатских мандатов между политическими партиями и движениями, получившими значительное число голосов избирателей, но не превысившее установленный 5 % барьер).
- отказ от конструкции "избирательное объединение" и включение в качестве субъекта соответствующих отношений политических партий, движений и их блоков;
- предоставление бюджетных средств в избирательные фонды политических партий, движений и их блоков на условиях кредита в случае, если данные объединения получили менее определенного числа голосов на последних выборах в федеральные органы государственной власти;
- создание дополнительных гарантий невмешательства в деятельность избирательных комиссий органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- установление запрета на участие государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц в любой деятельности, способствующей избранию определенного кандидата (кандидатов);

- обеспечение равного статуса кандидатов вне зависимости от способа их выдвижения;
- создание дополнительных гарантий соблюдения запрета на использование преимуществ своего служебного положения государственными служащими.

Совершенствование действующего избирательного законодательства должно быть синхронизировано с принятием новых законов, а также с внесением изменений и дополнений в действующие федеральные законы, составляющие его непосредственную инфраструктуру. Прежде всего, речь идет о законах, регулирующих деятельность средств массовой информации, политических партий, политических движений, Уголовном кодексе и Кодексе об административных правонарушениях. Так, в настоящее время обнаружилось, что целый ряд чрезвычайно серьезных правонарушений в сфере финансирования выборов не влечет применения практически никаких мер юридической ответственности. В частности, не предусмотрена ответственность для лиц, осуществивших перечисление денежных средств на предвыборную агитацию помимо избирательных фондов, не установлена ответственность за подкуп избирателей. В этой связи необходимо внесение дополнений в соответствующие кодексы.

Кодификация федерального избирательного законодательства нецелесообразна. Федеральный избирательный кодекс мог бы объединить в себе только содержание двух федеральных законов: Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" и Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации". Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", как законодательный акт, распространяющийся на все выборы, проводимые в субъектах Российской Федерации и регулирующий наиболее принципиальные, наиболее общие аспекты избирательного процесса, не может быть механически инкорпорирован в кодекс, призванный с исчерпывающей полнотой урегулировать все процедуры при выборах в федеральные органы государственной власти. Принятие федерального избирательного кодекса повлекло бы сужение сферы действия данного закона до регулирования выборов, проводимых в субъектах Российской Федерации. Это, в свою очередь, будет означать снижение универсальности регулирования избирательных прав граждан Российской Федерации.

Объединение в одном законодательном акте процедур избрания Президента Российской Федерации и Государственной Думы кардинально изменит традиционную для России структуру избирательных законов, которая всегда отражала последовательность стадий избирательного процесса. Неизбежно возникнет проблема применения общих норм кодекса к особенностям выборов Президента и депутатов Государственной Думы. Все это способно серьезно затруднить работу с законодательством избирательных комиссий (и прежде всего участковых) и иных субъектов избирательного процесса. Задача унификации избирательных процедур может быть более успешно решена путем согласования текстов двух имеющихся федеральных законов.

Что касается создания избирательного кодекса, распространяющегося на все выборы, проводимые в Российской Федерации, данная задача может быть выполнена только при условии изменения Конституции Российской Федерации в части разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, что будет означать существенное изменение в федеративном устройстве Российской Федерации. Как уже отмечалось, в соответствии с действующей Конституцией Российской Федерации на федеральном уровне может быть урегулирован лишь ограниченный круг вопросов проведения выборов в субъектах Российской Федерации. Полное систематическое регулирование всех аспектов выборов, проводимых в субъектах Российской Федерации, возможно только в форме законодательных актов субъектов Российской Федерации, принимаемых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, при этом законодательными органами субъектов Российской Федерации могут приниматься избирательные кодексы.

#### 4. Становление и развитие избирательного законодательства субъектов Российской Федерации.

В октябре 1993 года произошли качественные изменения в правовом регулировании проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления. До этого момента местные и региональные выборы проводились в соответствии с едиными процедурами, определенными в законах Российской Федерации "О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов Российской Федерации" и "О выборах главы администрации". Избирательное законодательство, определявшее порядок проведения выборов на региональном и местном уровне было унифицировано. Края, области, города федерального значения и автономные образования не могли самостоятельно определять порядок избрания представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Исключением являлась процедура избрания депутатов Верховных Советов республик в составе Российской Федерации, несколько позднее в ряде республик по собственным законам были избраны главы исполнительной власти республик (президенты).

Реформирование избирательных систем субъектов Российской Федерации началось с принятия Указов Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 года № 1765 "Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа" и от 29 октября 1993 года № 1797 "Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления". Этими указами Президента Российской Федерации органам государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов (а по выборам в органы местного самоуправления также и республик) рекомендовалось принять положения о выборах в представительные органы государственной власти и в органы местного самоуправления с учетом Основных положений, утвержденных данными указами. Таким образом, органам государственной власти субъектов федерации впервые было предоставлено право самостоятельно определять наиболее существенные параметры избирательной системы в соответствии с рамочным регулированием, содержащимся в президентских указах.

Специфика первоначального этапа развития избирательного законодательства в субъектах Российской Федерации заключалась в следующем:

1. В конце 1993 года - начале 1994 года в большинстве субъектов Российской Федерации (а именно в краях, областях) в связи с роспуском Советов отсутствовали представительные органы государственной власти. В связи с этим положения о выборах принимались, как правило, главами администрации. Они являлись временными актами и в целом недостаточно отражали интересы различных социальных групп и недостаточно полно учитывали состояние общественного мнения в регионах.

2. Избирательные права граждан не были урегулированы федеральными законами и было не вполне ясно, до какой степени временные положения о выборах, принимаемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации, могут расходиться с вышеупомянутыми основными положениями, утвержденными указами Президента Российской Федерации. На тот период на федеральном уровне отсутствовал механизм защиты конституционного права граждан избирать и быть избранными.

3. Выборы, проводившиеся в субъектах Российской Федерации в конце 1993 года - начале 1994 года, были инициированы федеральными властными структурами. В силу этого основные параметры применявшихся избирательных систем, политический климат выборов и практика их проведения формировались под воздействием политического кризиса в России (сентябрь - октябрь 1993 года). Многие проблемы проведения выборов и способы их решения механически переносились с федерального уровня на уровень субъектов Федерации. Как известно, кризис федеральной власти и последующее реформирование государственности способствовали развитию тенденции к свертыванию представительной демократии, что привело к ограничению участия представительных

органов в организации избирательного процесса, контроля за соблюдением избирательного законодательства. Снижение роли представительных органов власти повлекло за собой падение активности избирателей на выборах в эти органы. Вместе с тем развернувшееся региональное нормотворчество в сфере регулирования выборов и возникающая на его основе практика выборов в органы государственной власти и местного самоуправления отражали не только волю и намерения федеральных органов государственной власти, но также и представления руководителей исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Выборы в субъектах Федерации обнаружили устойчивую тенденцию к ограничению избирательных прав граждан. Это, в частности, проявлялось в следующем:

- вводились повышенные возрастные цензы, цензы оседлости, не предусмотренные Конституцией Российской Федерации и Основными положениями о выборах;

- завышались нормы сбора подписей избирателей, необходимые для регистрации кандидата;

- серьезным нарушением равного избирательного права во многих субъектах Российской Федерации являлось превышение установленных пределов отклонения от принципа равенства избирательных округов по числу избирателей; при нарезке избирательных округов в субъектах Российской Федерации часто проводился принцип обязательного учета административно-территориального деления.

Практика выборов в субъектах Российской Федерации потребовала создание устойчивой законодательной базы для эффективной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации. Эта задача была решена путем принятия Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". На его основе в 1995 - 1996 годах принимались избирательные законы субъектов Российской Федерации.

В настоящий момент система законодательства о выборах субъекта Российской Федерации, как правило, состоит из законов о выборах законодательного (представительного) органа государственной власти, о выборах главы исполнительного органа государственной власти (губернатора, главы администрации, президента), о выборах депутатов представительного органа местного самоуправления и о выборах главы муниципального образования. В ряде субъектов Российской Федерации приняты законы об избирательных комиссиях субъектов Федерации, о гарантиях избирательных прав граждан. Некоторые субъекты Российской Федерации провели кодификацию своего избирательного законодательства. В частности, в Вологодской области принят Закон области "О выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления в области". Первый избирательный кодекс субъекта Российской Федерации принят в Воронежской области.

Опыт самостоятельного принятия избирательных законов в субъектах Российской Федерации и практика их применения отчетливо обозначили следующие проблемы в развитии избирательного законодательства субъектов федерации, требующие первоочередного решения:

- во-первых, сохраняет свою актуальность задача обеспечения избирательных прав граждан Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", для чего необходимо устранить имеющиеся противоречия с Федеральным законом;

- во-вторых, требуется завершить построение системы избирательного законодательства в субъектах Российской Федерации, достаточной для проведения выборов в органы государственной власти и в органы местного самоуправления, избрание которых предусмотрено федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В новом избирательном законодательстве субъектов федерации по-прежнему сохраняется тенденция к ограничению избирательных прав граждан, установленных Федеральным законом. Наиболее типичными нарушениями являются:

1. В качестве обязательного условия признания активного избирательного права чрезвычайно распространено (Северная Осетия - Алания, Дагестан, Свердловская, Тамбовская области) требование постоянного проживания гражданина на определенной

территории (субъекта Российской Федерации, местного сообщества, избирательного участка). Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" не предусматривает, что активное избирательное право гражданина зависит от его постоянного проживания на определенной территории. Следует отметить также, что постоянное проживание на определенной территории не является единственным основанием для включения гражданина в списки избирателей. Равно не является обязательным условием для включения граждан в списки избирателей наличие у них прописки на соответствующей территории либо регистрации постоянного места жительства.

2. Законами субъектов Российской Федерации вводятся не предусмотренные Федеральным законом условия приобретения пассивного избирательного права. Это особенно типично для законов о выборах глав исполнительного органа государственной власти (Президента) субъекта Российской Федерации.

В частности, в законах о выборах глав исполнительной власти органа государственной власти (Президента) субъекта Российской Федерации достаточное распространение получило превышение обязательных сроков проживания на территории субъекта Российской Федерации.

Устанавливаются повышенные возрастные требования к кандидатам.

Законы ряда республик о выборах глав исполнительной власти органа государственной власти (Президента) субъекта Российской Федерации требуют знания государственных языков республик. Превышаются установленные Федеральным законом максимальные сроки обязательного проживания граждан на соответствующей территории, необходимые для осуществления ими пассивного избирательного права. Установление и иные не предусмотренные Федеральным законом ограничения на осуществление активного и пассивного избирательного права.

3. Превышаются установленные Федеральным законом предельные отклонения от средней нормы представительства избирателей при образовании избирательных округов.

4. Вводятся процедуры выдвижения и регистрации кандидатов, затрудняющих свободное осуществление гражданами права быть избранными. В частности, превышаются нормы сбора подписей в поддержку кандидата, установленные Федеральным законом. Законом о выборах депутатов Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия установлено, что треть депутатов Парламента избирается по общереспубликанскому многомандатному округу, право выдвижения кандидатов по этому округу предоставлено только Президенту Республики Калмыкия. Данный подход ставит право гражданина быть избранным в орган государственной власти в полную зависимость не от поддержки избирателей, а от волеизъявления должностного лица.

Выдвижение кандидатов органами государственной власти и органами местного самоуправления недопустимо. Этот способ выдвижения не предусмотрен Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации"; выдвижение кандидатов указанными органами препятствует проведению свободных выборов, нарушает принцип равенства кандидатов и запрет на участие в предвыборной агитации органов государственной власти и местного самоуправления, установленные Федеральным законом.

Практикуется ограничение форм выдвижения кандидатов, предусмотренных ст. 17 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации": избирательными объединениями и непосредственно избирателями. Из числа субъектов выдвижения исключаются либо непосредственно избиратели, либо избирательные объединения. Зачастую выдвижение кандидатов непосредственно избирателями сводится к выдвижению собраниями, группами избирателей.

5. Допускается возможность проведения выборов на безальтернативной основе, что нарушает ст. 20 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", в соответствии с которой на стадии регистрации кандидата - в должна быть обеспечена альтернативность кандидатур.

6. Некоторые законы не определяют порядок создания кандидатами собственных избирательных фондов. Часто не устанавливаются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата или избирательного объединения, а также средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, и добровольных пожертвований юридических и физических лиц.

При выборах главы исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, выборах главы муниципального образования или иных выборных должностных лиц местного самоуправления наряду с избирательными фондами кандидатов допускается образование избирательных фондов выдвинувших их избирательных объединений. Образование фондов избирательных объединений в этой ситуации нарушает принцип равенства кандидатов, поскольку кандидаты, выдвинутые непосредственно избирателями, не могут располагать такого рода дополнительной финансовой поддержкой.

Данное несоответствие законов субъектов Российской Федерации федеральным законом самым негативным образом влияет на защиту избирательных прав граждан, значительно снижая ее уровень. Имеющиеся противоречия могут преодолеваться двумя основными путями:

- признания судами законов субъектов Российской Федерации недействующими в соответствии со ст. 76 Конституции Российской Федерации при решении ими конкретных жалоб в связи с нарушением избирательных прав граждан при проведении выборов;

- обжалования гражданами в суд решений органов государственной власти (в том числе и законов) в порядке, предусмотренном ст. 46 Конституции Российской Федерации и Законом Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

В случае, если противоречащее федеральным законам регулирование избирательных прав граждан получило закрепление в конституции республики, уставе края, области, автономной области, автономного округа, соответствующие нормы конституции или устава Могут рассматриваться Конституционным Судом Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации.

В настоящий момент в ряде субъектов Российской Федерации не приняты законы о выборах в органы местного самоуправления, что нарушает конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Поскольку определение порядка проведения выборов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления находится в ведении субъектов Российской Федерации, в отсутствие законов субъектов Российской Федерации о выборах представительных органов и должностных лиц местного самоуправления данные выборы провести невозможно.

Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" были установлены предельные сроки проведения выборов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления. Соответствующие нормы Федерального закона обращены к органам государственной власти субъектов Российской Федерации и направлены на обеспечение прав местного самоуправления на всей территории Российской Федерации. Они рамочным образом направляют законодательную и правоприменительную деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В решении данной проблемы наибольшую сложность представляет проблема ответственности законодательного органа за нарушение установленных сроков. Полагаем, что основной формой этой ответственности является ответственность законодательного органа перед избирателями, выражающаяся в возможности переизбрания гражданами депутатов, не обеспечившим реализацию их избирательных прав и прав местного самоуправления.

Федеральный законодатель осуществил, на наш взгляд, не вполне обоснованное вмешательство в сферу собственного ведения субъекта Российской Федерации, приняв Федеральный закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации

Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления"[23], в котором установлены временные правила назначения и проведения муниципальных выборов для тех субъектов Российской Федерации, в которых нет законодательной базы для выборов в органы местного самоуправления, а равно не сформирован организационный механизм их проведения - соответствующие избирательные комиссии. На наш взгляд, такой путь неприемлем, так как нарушает конституционное разграничение полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, установленное в пункте "н" части 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации. Это доказывает и постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 1996 года, в котором отмечено, что регламентация порядка проведения выборов в органы местного самоуправления и установление самой системы местного самоуправления входит в компетенцию субъектов Российской Федерации и местного самоуправления[24].

Важнейшим направлением совершенствования избирательного законодательства субъектов федерации является поиск оптимальной модели избирательной системы, применяемой при выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления. Особенно актуальна данная проблема для выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Использование той или иной избирательной системы (мажоритарной, пропорциональной, смешанной; основанной на одно- либо многомандатных округах) при проведении выборов представительных органов должно определяться исключительно особенностями субъекта федерации и учитывать интересы не только большинства населения субъекта Федерации, но и населения отдельных его территорий. Правильный выбор избирательной системы позволяет повысить уровень представительности избираемого органа, приблизить депутатов к избирателям, что в конечном итоге способно уменьшить отчужденность граждан от власти.

Как известно, в 1993 - 1994 годах подавляющем большинстве субъектов федерации выборы проводились по мажоритарной избирательной системе, и только в Республике Марий Эл, Республике Тыва и Саратовской области применялась смешанная избирательная система, в соответствии с которой часть депутатов (как правило, не превышающая одной трети от общего состава) представительного органа государственной власти избиралась по принципу пропорционального представительства. Опыт использования принципов пропорционального представительства не получил широкого распространения в 1993 - 1994 годах в силу нескольких основных причин:

1. При использовании принципов пропорционального представительства на выборах конкурируют политические партии и движения. В большинстве же субъектов федерации на момент проведения выборов многопартийность недостаточно оформилась; не существовало и достаточно развитой законодательной базы для деятельности политических партий и движений на уровне субъектов Российской Федерации.

2. Немногочисленный состав представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации препятствовал введению элементов пропорционального представительства: для более или менее последовательной реализации известных преимуществ пропорциональной избирательной системы требуется достаточно большое количество депутатских мандатов, подлежащих распределению по спискам избирательных объединений.

3. Неожиданные для многих результаты выборов в Государственную Думу в 1993 году по смешанной избирательной системе способствовали формированию у глав администрации краев, областей, в чьей власти находилось решение вопроса о типе избирательной системы, скептического отношения к новой избирательной системе.

4. Выборы по смешанной избирательной системе с организационно-технической точки зрения проводить более сложно, нежели по мажоритарной. Тем не менее, первый опыт внедрения смешанной избирательной системы на региональном уровне оказался чрезвычайно интересным и заслуживает самого пристального изучения. Так, ощутимым

положительным результатом внедрения на областных выборах смешанной избирательной системы стало повышение активности избирателей. В применении новой избирательной системы отмечались следующие положительные свойства:

- смешанная система способствует становлению многопартийности;
- при выборах по спискам избирательных объединений избирательная кампания проходит более организованно, так как партии лучше организованы, с ними избирательной комиссии легче работать, партии сами контролируют друг друга;
- партии способствовали улучшению качественного состава представительного органа;
- политические партии, выдвинувшие кандидата, несут за него ответственность, проводят через него свою позицию. У депутата двойная ответственность: как перед избирателями, так и перед партией.

В качестве недостатка системы пропорционального представительства отмечалась излишняя политизированность законодательного органа, избранного с применением принципов пропорционального представительства, особенно на первоначальном этапе его работы. Другим недостатком применения смешанной избирательной системы явилось относительно высокое количество недействительных бюллетеней.

Практика образования многомандатных мажоритарных избирательных округов при проведении выборов в представительные органы государственной власти субъектов федерации получила достаточно широкое распространение: в 1993 - 94 эти округа образовывались в каждом пятом субъекте Российской Федерации. Основным практическим достоинством этой системы являлось достижение равенства избирательных округов без разрыва территориальных границ в рамках субъекта федерации. В то же время она имела значительные изъяны, негативно отражавшиеся на качестве представительства в органах, избранных таким путем. При объединении в многомандатные округа большого количества административно-территориальных единиц население большинства из этих территорий может быть вообще не представлено в областном представительном органе, в отличие от той ситуации, если бы на месте многомандатного округа были нарезаны одномандатные округа. Таким образом, в случае образования многомандатных округов при мажоритарной системе могут нивелироваться специфические интересы населения различных муниципальных образований в рамках субъектов Российской Федерации. Кроме того, избиратель значительно отдаляется от кандидата за счет обширности территории многомандатного округа, по этой же причине избирательная кампания приобретает более напряженный характер. Выбор кандидата избирателем затруднен из-за обилия фамилий в бюллетене для голосования. Неизбежно возникают трудности с замещением вакантных депутатских мандатов по многомандатным округам. Указанные недостатки в значительной мере усиливались при образовании многомандатных округов с большим количеством депутатских мандатов.

Образование многомандатных округов при использовании мажоритарной избирательной системы должно быть не повсеместным, а обосновываться местными особенностями в каждом конкретном случае, при этом особое внимание следует обращать на интересы населения муниципальных образований. Образование крупных многомандатных избирательных округов на всей территории субъекта Российской Федерации оправдано при использовании пропорциональной избирательной системы, либо системе единственно (отдельно) передаваемого голоса.

Система единственно передаваемого голоса способна решать весьма специфические проблемы, присущие некоторым субъектам Российской Федерации, в частности, обеспечивать представительство в избираемом органе интересов некомпактно проживающих национальных меньшинств. Мажоритарная система по своей сути не приспособлена обеспечивать их представительство. Пропорциональная система в чистом виде, предполагающая участие политических партий как основных субъектов избирательной кампании, является не вполне адекватным средством решения проблемы национального представительства, так как ее применение будет стимулировать

образование партий отдельных национальностей. Хотя практика применения пропорциональной избирательной системы за рубежом выработала определенные способы обеспечения этнического представительства в парламенте, общепризнана проблематичность решения этой задачи посредством пропорциональной системы.

На наш взгляд, изучение отечественного и зарубежного опыта использования смешанной избирательной системы и различных систем преференциального голосования (включая систему единственно передаваемого голоса) чрезвычайно актуально для совершенствования избирательного законодательства субъектов Российской Федерации. Этот опыт целесообразно использовать при разработке модельных законов о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, основанных на различных избирательных системах.

### **ПОНЯТИЯ И КАТЕГОРИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

*Источник: Мухарлямов И.Р. Понятия и категории административного права, <http://www.yurclub.ru/docs/administrative/>*

В настоящее время многими учеными признается проблема слабой разработки понятийного аппарата административного права. Причем данная проблема присутствует как в науке, так и отрасли административного права. Так, к примеру, участники шестых "Лазараевских чтений" по теме "состояние и перспективы развития науки административного права" в своих выступлениях тем или иным образом затрагивали рассматриваемую проблему. В частности, Н.Ю. Хлопонина отметила необходимость совершенствования и разработки теории административного права. В том же ключе автор статьи "К реформированию понятийного аппарата административного права РФ" В.С. Рыжов призывает научную общественность проявить инициативу в плане более глубокого изучения проблемы в целях дальнейшего реформирования всего понятийного аппарата административного права. Известный российский административист К.С. Бельский также выделяет проблему слабой развитости таких элементов науки как, терминология и история. Таким образом, существует множество примеров, подтверждающих актуальность рассматриваемой проблемы.

Особо стоит обратить внимание на феноменологию проблемы слабой разработки понятийного аппарата административного права. По мнению К.С. Рыжова, проблема реформирования понятийного аппарата административного права РФ обусловлена двумя обстоятельствами: противоречием между современным состоянием законодательства и его отражением в науке административного права и отсутствием надлежащих взаимосвязей в понятийном аппарате. С данным мнением можно согласиться, но только с некоторыми оговорками. Бесспорен факт, что существуют противоречия между современным состоянием законодательства и его отражением в науке административного права. Однако надо учитывать то, что само законодательство обременено противоречиями внутреннего характера, которые не позволяют, в свою очередь, науке сделать четкие выводы в результате исследования своего предмета или еще хуже влечет ложность выводов. К тому же, на наш взгляд, стоило бы учесть фактор внутреннего противоречия законодательства. И в этом случае, выделение в качестве отдельного обстоятельства отсутствие надлежащих взаимосвязей в понятийном аппарате было бы не столь важным, в силу того, что оно логично вытекает из первого обстоятельства с учетом сделанных нами оговорок.

Более того, не считается, на наш взгляд, абсолютно истинным однополярный подход, при котором противоречие ищется исключительно в отражении современного законодательства в науке. Не надо забывать, что во многом именно наука развивает понятийный аппарат будущего законодательства, именно деятели науки зачастую привлекаются к разработке законодательства. И нередки случаи, когда четкие понятия, концепции, сформулированные в результате разработки какого-либо законопроекта, под влиянием различных факторов, о которых речь будет идти ниже, отражаются в

законодательстве не в первоизданном логично построенном виде. Близким по смыслу к нашему тезису являются, выделяемые К.С. Бельским:

- необходимость постановки административно-правовой терминологии на более обстоятельную Г научную основу;
- произведение генеральной инвентаризации всего терминологического хозяйства;
- очищение терминологического хозяйства от ненужных слов (типа "префект", "супрефект");
- разработка системы терминов, способных точно и правильно обозначать новые реальности в государственном управлении.

Нам же помимо рассмотренных причин, породивших проблему слабой разработки понятийного аппарата отрасли и науки административного права, представляется выделить еще ряд взаимосвязанных причин, которые, в свою очередь, являются не единственными в своем роде, но во многом основополагающими. Так, причиной общего характера является то, что административное право РФ разрабатывалось и развивалось в постсоветский период по своим стихийным обусловленным российскими реалиями законам. Которые выражаются в том, что становление нового демократического российского общества "завязло в болоте" постоянного процесса малоэффективного реформирования. Вследствие чего, отрасль административного права, еще не сформировалась должным образом и не может в необходимой степени отвечать нуждам и требованиям реальности.

Развивая далее рассматриваемый вопрос, среди объективных причин, приведших к данной ситуации, помимо затянувшегося реформирования широкого спектра сфер жизнедеятельности государства, находящегося в переходном периоде можно выделить следующие.

1. Разработка административного права велась в некоторых случаях в условиях правового и идеологического вакуума. То есть российская наука к моменту формирования содержательно нового административного права не была должным образом подготовлена. Это объясняется тем, что наука в определенной степени подверглась шоковой терапии, так как, выбив идеологический базис советского периода, ей было предложено ориентироваться в новой реальности в отсутствие четкого правового и идеологического пространства. В этом контексте мы разделяем тезис А.Г. Хабибулина и Р.А. Рахимова заключающегося в том, что государственная идеология является предтечей права. Исходящие от государства идеологемы, освященные его авторитетом и им защищаемые, служат как бы прото-правом.. К тому же, многие вопросы, которые предстояло урегулировать "новому" административному праву РФ, наукой либо не рассматривались, либо рассматривались в сравнительном с буржуазным правом аспекте. Таким образом, доставшийся в наследство понятийно-категориальный аппарат науки, не соответствовал требованиям "нового" времени и в частности отрасли административного права. Поэтому без требуемой соответственной поддержки со стороны науки, административному праву РФ пришлось формироваться опытным методом "проб и ошибок". Тем не менее, стоит отдать должное представителям научного мира, которые, несмотря на отсутствие какого-либо внимания и поддержки со стороны государства, не позволили науке впасть в стагнацию и более того, принимали и принимают деятельное участие в разработке административного законодательства, столь необходимого и первостепенного для государства.

2. Формированию административного права на всех уровнях, впрочем, как и многим другим отраслям российского права, не удалось избежать сильного лоббистского подхода. Суть такого подхода заключалась в том, что "творение" административного права стало поддаваться одному из пагубных явлений рыночной экономики, выражающемуся в том, что "творение" права на каждой стадии стало поддаваться денежной оценке и не в смысле того, что под реализацию положений какого-либо законопроекта требовалось указать источники их финансирования, а в смысле того, что содержательная сторона норм законопроектов могла быть изменена за определенное материальное вознаграждение. Причем, поскольку политико-экономико-криминальных группировок заинтересованных в

выгодном для себя нормативно-правовом акте было на этапе становления олигархии много, то и в конечном итоге административное право превратилось не в логично построенную систему норм, а как указывается в большинстве авторитетной учебной литературы, в совокупность.

В принципе такой итог закономерен, так как процесс создания административного права таким образом приводит к тому же результату, как если бы мы попытались построить одно моноцелевое здание, к примеру Кремль, по нескольким десяткам архитектурных чертежей для строительных объектов разного целевого назначения. В данной гипотетической ситуации, здание с названием Кремль было бы построено, правда, остался бы вопрос о его функциональном предназначении, о единстве и гармоничности архитектуры и вообще, о смысле постройки такого здания. Примерно так и произошло с формированием административного права, как единого систематизированного "здания", в нашем случае отрасли права. В результате чего при создании административного права РФ такие важные общие признаки регулятора общественных отношений, которым и является право, как прагматизм и аксиологичность зачастую игнорировались.

Одним из следствий рассмотренных выше причин слабой разработки понятийного аппарата административного права как отрасли является отсутствие четкой логично построенной нормативной системы понятий. Что породило на современном этапе множество острых проблем, среди которых можно выделить основные:

- сложность в надлежащем и эффективном правоприменении;
- несоответствие некоторых норм административного права Конституции РФ;
- противоречие норм одноуровневого и разноуровневого порядка друг другу;
- сложность адекватного тождественного толкования.

В сложившейся с отраслью административного права ситуации естественным образом наука не может во всех случаях четко определить предмет своего исследования. В результате чего в науке, как мы указывали в начале нашей работы, существует соответствующая неразработанность понятийно-категориального аппарата, причем не только административно-правового, но и общеправового. Более того, данная сфера исследований стала не столь популярной среди ученых-административистов и правоведов. О чем свидетельствует, во-первых, как малое количество фундаментальных исследовательских научных работ, так и аналитических статей по данной проблематике, а, во-вторых, скудное освещение в учебной литературе по административному праву рассматриваемой темы. Что в свою очередь негативно влияет на изучение дисциплины "Административное право РФ" и ставит под сомнение качество и истинность получаемых знаний.

Среди очевидных дополнительных причин непопулярности исследования темы разработки понятийно-категориального аппарата, условно можно выделить следующие:

- разрабатываемые и исследуемые наукой понятия и положения быстро устаревали в условиях постоянно меняющегося законодательства;
- большая ориентированность исследований на так называемую Особенную часть административного права, так как своевременное отражение наукой изменений в правовой регламентации государственного управления в различных сферах жизнедеятельности государства является более актуальным и востребованным жизнью;
- в сложных экономических условиях научный мир разделился в своей основе на несколько частей, среди которых доминирующие: рыночный, и консервативный. Научная деятельность первого сориентировалась на объемы научных работ и соответствующие авторские гонорары, вторая же часть осталась в большей степени преданна науке, но в нищенских условиях в отсутствии предпринимательской жилки и развитой материально-технической базы (доступ в Интернет, отсутствие оперативного доступа к нормативно-правовым актам, отсутствие финансовых средств на приобретение необходимых научных трудов и пр., а также на оплату участия в научных конференциях за рубежом и т.д.) они не успевали своевременно отслеживать все изменения, происходящие в мире административного права, что приводило зачастую к потере новизны и актуальности

проводимых ими исследований. Та часть, которая все же упорно, несмотря ни на что нашла верный эффективный путь и гармонично сумела сочетать как развитие науки, так и заботу о своем экономическом благополучии, есть, по-нашему мнению, золотой потенциал российской науки.

Прежде чем перейти к непосредственному изучению вопроса понятий и категорий в административном праве, хотелось бы обратить внимание на одну из масштабнейших научных работ современности, посвященной исследованию общеправовых категорий и в частности правовым категориям конституционного (государственного) права.

Научная монография А.С. Автономова "Правовая онтология политики" поражает нас своим охватом предмета исследования. В начале монографии автор справедливо указывает на то, что каждая из юридических наук, занимающаяся той или иной отраслью или подотраслью права, оперирует вполне определенным набором категорий. В то же время он акцентирует наше внимание на непопулярности и слабой разработке в научном мире рассматриваемого вопроса. Так, в подтверждение своих мыслей он ссылается на то, что "новейшими работами, в которых специально изучались категории общей теории права, являются труды А.М. Васильева. Однако, во-первых, с момента выхода в свет указанных трудов минуло уже более 20 лет, а во-вторых, эти труды и не претендовали на анализ категорий отдельных отраслей и подотраслей права". Ценность работы заключается в том, что автор перед раскрытием основной темы работы проводит своего рода исторический экскурс в феноменологию термина "категория". Благодаря этому исследованию нам предоставляется возможность ознакомления с различными воззрениями мыслителей (причем как западного, так и восточного происхождения) предшествующих эпох, на феноменологию термина "категория". Завершая экскурс, автор приводит свое определение понятия категория Г совокупность мыслей, отражающих в обобщенном виде некоторый способ существования в постоянном взаимодействии и развитии явлений бытия, что дает возможность познания движения таких явлений. Мы, в свою очередь, не беремся судить, насколько истинным является это определение, хотя, в принципе, в отношении понятий такого рода затруднительно говорить об их истинности, более оправданно отмечать их логичность/алогичность. В то же время мы разделяем позицию автора, согласно которой категории при их определении не следует сводить к понятиям, как это делают в современной отечественной специальной литературе.

Категория нацелена главным образом на организацию процесса познания, выделение одного из узловых моментов этого процесса. Поэтому в категории раскрытие содержания объекта не является самоцелью, а подчинено решению задачи выявления и исследования законов существования конкретной действительности или обширной области этой действительности, и значит, с необходимостью требует определения места и роли данного объекта среди явлений и отношений этой конкретной действительности. Ввиду этого понятие может быть дано изолированно, хотя может быть выведено и как элемент системы понятий. Категории раскрываются всегда в системе категорий. И даже если проводится изучение одной категории, без выяснения ее места в системе определить содержание категории не удастся".

Здесь хотелось бы отметить характерную черту автора. При оперировании основополагающими терминами его исследования он скрупулезно и всеобъемлюще рассматривает их феноменологию. Так в вышеприведенном высказывании, автор акцентирует свое внимание на том, что категории всегда раскрываются в системе категорий. Указывая на такое свойство категорий, как "системность", он не возлагает бремя усвоения и понимания данного термина на читателя. Напротив, он выделяет в отдельный блок исследования вопрос о системности категорий и знакомит нас с наиболее известными взглядами на явление системности, ее свойствах и проявлениях.

И только рассмотрев, таким образом феноменологию категорий, системности и методов исследований, автор переходит к основной части своего исследования Г исследования категорий конституционного (государственного) права.

Монография А.С. Автономова была рассмотрена нами не случайно. Хотелось бы обратить внимание на высокую интеллектуальную теоретическую проработку вопроса о правовых категориях, структуру подачи материала. В монографии четко показывается как следует последовательно и систематизировано раскрывать тему, ясно определив при этом термины (будь то понятие или категория), которые используются в научной работе или учебной литературе. В этом свете, автор призывает нас (читателей, студентов, ученых и т.д.) обратить внимание на следующее: "...один и тот же термин ("право", "государство"... ) может выступать и в роли понятия, и в роли категории (хотя не все то, что может быть определено понятием, может служить в качестве категории). Это обстоятельство и порождает терминологическую путаницу, когда отдельные понятия рассматриваются как категории. Как уже отмечалось выше, понятие может превращаться в категорию, причем в этом случае существенно меняются его функции как инструмента познания, а также роль и место среди других инструментов познания. В то же время необходимо помнить, что в основе каждого понятия находится группа взаимосвязанных категорий, а содержательная интерпретация понятия означает выявление его категориальной структуры. Таким образом, взаимоотношения между категорией и понятием носят диалектический характер".

Именно с "терминологической путаницей", а также наполнением некоторых понятий или категорий административного права различным смыслом без предварительной теоретической проработки используемых терминов, мы столкнулись при попытке изучить вопрос о понятиях и категориях административного права, обратившись за помощью при этом к соответствующей учебной литературе и ряду публикаций в научных журналах.

Исследуя вопрос о понятиях и категориях административного права, мы рассматривали термины "административное право", "исполнительная власть", "государственное управление", "предмет административного права". При этом нами изучались следующие источники:

К.С. Бельский. Государство и право, Ж11, 1997г. О предмете административного права

К.С. Бельский. Государство и право, Ж3, 1998г. О системе административного права

К.С. Бельский. Государство и право, Ж10, 1998г. О предмете и системе науки административного права

Д.М. Овсянко. Административное право. - М.: Юристъ, 1997г.

А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Административное право Российской Федерации. - М.: ИКД "Зерцало-М". 2001г.

Хотелось бы начать с определения административного права (как отрасли) данное Д.М. Овсянко Так, под административным правом он понимает одну из самостоятельных отраслей права, представляющей собой совокупность правовых норм, регулирующих общественных отношения в сфере исполнительной власти (государственного управления).[7] Сразу заметим, что мы не совсем согласны с большинством определений, которые рассматривают административное право как совокупность, а не как систему норм. На наш взгляд, употребляя термин совокупность мы признаем своего рода несостоятельность, недееспособность административного права и таким образом отсутствие каких-либо взаимосвязей между нормами административного права. На самом деле существование норм административного права вне системы невозможно, так как между нормами, как элементами определенной сферы объективной действительности, есть взаимосвязь, основанная на предмете регулирования. Именно поэтому, говоря об отрасли права, мы заочно должны понимать под ней систему взаимосвязанных норм.

Далее, не совсем понятно, какие же все-таки отношения регулирует административное право, исходя из того, что, судя по всему, автор определения отождествляет понятия исполнительной власти и государственного управления, это предположение делается на основе того, что термин государственное управление следует после термина исполнительная власть в скобках без каких либо пояснений. В тоже время сам автор далее пишет, что понятие государственное управление шире понятия

исполнительная власть. На этой же позиции стоит и авторский коллектив А.П. Алехина, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова. Но они, в свою очередь, провели более четкий и убедительный водораздел этих понятий. И дали на наш взгляд более удачное определение административного права, под которым они понимают отрасль российской правовой системы, представляющей 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). Не будем повторяться о нашем отношении к термину совокупность, но стоит заметить, что в данном определении устранено конфликтное восприятие этих "конкурирующих терминов".

Более того, если даже условно исходить из возможности существования тождества рассматриваемых терминов, то как понимать смысл следующей фразы Д.М. Овсянко. "Предмет отрасли административного права включает в себя изучение сущности исполнительной власти, осуществляющей государственное управление....." (с.32). Во-первых, непонятно как может предмет отрасли включать в себя изучение чего-либо? Если даже административное право имелось ввиду в качестве отрасли правовой науки, то почему нет на это соответствующего указания? Во-вторых, если следовать логике отождествления понятий, то эта фраза может выглядеть и следующим образом: "Предмет отрасли административного права включает в себя изучение сущности исполнительной власти (государственного управления), осуществляющей государственное управление (исполнительную власть).....".

Следует отметить следующее. В начале автор указывает на то, что понятие "государственное управление" шире, чем "исполнительная власть". Но, анализируя высказывание относительно предмета административного права, мы приводим к выводу, что в данном контексте понятие исполнительная власть шире, полностью поглощающее понятие государственное управление.

Не упрощает ситуацию для изучения административного как отрасли правовой науки и подход, примененный авторским коллективом А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Они, видимо во избежание порождения "терминологической путаницы" при исследовании административно-правовых категорий, поступили, по-своему весьма просто и правильно. Это выразилось в том, что должного внимания с их стороны удостоились только правовые категории "исполнительная власть" и "государственному управлению". Заметим, правда, что исследование данных категорий, ориентируясь на требования учебной литературы, приведено объемно и успешно. Однако, не стоит забывать, что на этих двух правовых категориях теоретическая часть административного права не заканчивается.

Возвращаясь к учебнику Овсянко Д.М., стоит сказать, что даже, несмотря на наличие терминологической путаницы и также отсутствие ссылок на научные труды, теоретическая его часть более, развита, нежели в рассмотренном выше. Более того, здесь проводится попытка обозначить науку административного права и выделить ее предмет, что является, несомненно, большим достижением, учитывая справедливое замечание К.С. Бельского о недостаточном внимании к данной проблематике фактически во всех учебниках административного права, в том числе в учебнике А.П. Алехина, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова.

Наука административного права определяется Овсянко Д.М. как, система научных представлений, знаний, и теоретических положений о закономерностях, действующих в сферах административного права как совокупности соответствующих правовых норм и их применения органами и должностными лицами исполнительной власти.[9] Рассматривая те или иные теоретические вопросы, трудно оценивать их истинность, а, скорее всего это будет просто нереально и необъективно. На наш взгляд в данном определении науки можно было бы внести некоторые уточнения. Если прибегнуть к нормативной лексике и логике, то, на наш взгляд, концовку определения науки стоило подкорректировать следующим образом: "... и их применения органами и уполномоченными субъектами исполнительной власти". Использование термина должностное лицо, тем более исполнительной власти, в

отсутствии его четкого нормативного определения, в отсутствии в дальнейшем попытки собственного определения содержания данного понятия и в условиях признания в научной литературе неперспективности выработки единого межотраслевого понятия "должностное лицо"[10], мы рассматриваем неуместным порождающим новую почву для "терминологической путаницы" занятием.

Далее Овсянко Д.М. раскрывает содержание предмета познания науки административного права. Так к основным элементам предмета он относит:

- предмет отрасли права,
- административно-правовые категории,
- практику органов исполнительной власти,
- историю развития административного права как отрасли права и как науки.

Рассматривая такой элемент предмета познания науки, как административно-правовые категории, он выделяет, на наш взгляд, наиболее важную их особенность и ценность. А именно то, что "невозможно раскрыть содержание правовых норм и правоотношений, не познав предварительно смысл административно-правовых категорий".

К.С. Бельский также выделяет административно-правовые категории в качестве одной из частей предмета науки наряду с двумя другими частями: административно-правовые нормы, практика применения норм административного права. Категориям он объективно придает высокое значение, так он пишет "...в административно-правовых категориях выражено то главное, сущностное, что характеризует административное право в его постоянном развитии и что отражает наука административного права. Именно административно-правовые категории создают устойчивость данной науки, сохраняют ее целостность, цементируют те знания, которые имеют первоочередное к науке отношение и которые образуют понимание". Сопоставляя значимость административно-правовых категорий и других частей предмета науки, К.С. Бельский подчеркивает "познавательную первичность административно-правовых категорий и вторичность действующего административного права".

Таким образом, очевиден факт необходимости наличия высокого уровня разработанности административно-правовых категорий при нормотворческой деятельности.

Рассматривая в сравнительном аспекте предмет науки и отрасли административного права, без всяких сомнений мы считаем предмет науки шире предмета отрасли. Однако для ясности внесем некоторые пояснения данного тезиса. Как известно, предметом нормативно-правового регулирования всегда являются общественные отношения, в нашем случае это отношения возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в связи и по поводу реализации исполнительной власти в рамках государственного управления. Таким образом, при определении предмета отрасли, вектор воздействия со стороны отрасли права направлен на общественные отношения. Вектор науки в свою очередь, как уже было отмечено, направлен не только на саму отрасль права (соответственно и на регулируемые ею общественные отношения), но и на правореализационную практику, историю становления и развития правовой отрасли и, что весьма важно, на разработку административно-правовых категорий.

В заключении хотелось бы сделать следующие выводы. На сегодняшний день проблема разработанности административно-правовых категорий актуальна, что подтверждается самим научным миром. Но, несмотря на признание такой проблемы, сами административисты по разным причинам уделяют мало внимания ее разработке. Возможно, это обусловлено существующей в России действительностью, когда повсеместно признается та или иная проблема, но каких-либо активных конструктивных действий в рамках соответствующих по содержанию концепций не предпринимается. Остается надеяться, что уровень разработанность понятийного аппарата, причем не только в административном праве, повысится, так как любое развитие будет успешным и

прогрессивным, если процесс развития будет базироваться на заранее четко определенных дефинициях.