Федеральная служба исполнения наказаний

Вологодский институт права и экономики

# Кафедра административно-правовых дисциплин

КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Слушателя 476 группы

заочной формы обучения

лейтенанта внутренней службы

Горохова Николая Алексеевича

2008

**План**

Вопрос 1. Понятие и содержание административного права как науки, отрасли права и учебной дисциплины

Вопрос 2. Административный надзор и его виды

Вопрос 3. Схема организационной структуры Аппарата Правительства РФ, классификация его подразделения по сферам государственного управления

Литература

**Вопрос 1. Понятие и содержание административного права как науки, отрасли права и учебной дисциплины**

Административное право в общественной жизни выступает в нескольких ролях: как отрасль права, как отрасль правовой науки и как одна из учебных дисциплин. Под административным правом обычно понимается совокупность юридических норм, определяющих поведение субъектов (граждан, органов исполнительной власти, общественных объединений) в области государственного управления и полицейской деятельности. Но если административное право как совокупность юридических норм предписывает соответствующее поведение, то наука административного права исследует нормы административного права, классифицирует и систематизирует их, объединяет в правовые институты и представляет в определенной системе.

Нормы административного (публичного) права появились в глубокой древности. Регулируя управленческие отношения еще в первобытном обществе, они явились тем эмбрионом, из которого путем исторически длительной и последовательной дифференциации развились и возникли такие отрасли, как гражданское (частное), уголовное и государственное право, способствовавшие затем в XVII—XIX вв. выделению из своей среды организованной совокупности правовых норм - административного права. В России нормы административного права встречаются уже в "Русской Правде" и царских судебниках. В 1649 г. при Алексее Михайловиче издается первый полицейский устав "Наказ о градском благочинии", содержавший в основном административно-правовые нормы, которые охраняли общественный порядок в Москве.

**Административное право как наука**

Наука административного права возникла сравнительно недавно. Ее родословная в России не уходит дальше первой половины XIX в., когда появились первые работы русских полицеистов и возникли в университетах кафедры законов благоустройства и благочиния.

Наука административного права есть 1) деятельность специалистов в данной области знаний, выражающаяся в изучении, истолковании и объяснении административно-правовых явлений; 2) определенная сумма накопленных, осмысленных и систематизированных знаний о нормах административного права, административно-правовых институтах понятиях и категориях.

Исследования в области административного права материализуются в монографиях, статьях учебниках и учебных пособиях, а в теоретическом плане получают выражение в различных научных построениях, концепциях, определениях классификациях. Так, лицам, получившим юридическое образование, известно деление всех знаний об административном праве на две части Общую и Особенную. Известно, что органы исполнительной власти подразделяются на федеральные органы, органы субъектов федерации, муниципальные органы. Тем не менее эти классификации необходимо научно обосновать, чтобы придать им авторитетный характер.

В процессе накопления и обработки знаний об административном праве используются определенные методологические средства, которые помогают обработке этих знаний, превращению их в систему продуманно и понятно изложенной информации. К таким средствам, образующим состав науки административного права, относятся: предмет науки, методология науки, система науки, научная терминология и категории науки, отраслевая библиография, история науки. О составе науки поднимали вопрос еще царские ученые полицеисты и административисты. Так, профессор Новороссийского университета М.М. Шпилевский писал, что при исследовании сути какой-либо науки нельзя ограничиваться только определением ее предмета, но важно рассмотреть "все элементы этой науки во всей их совокупности, т.е. предмет, метод, систему".

В советском правоведении понятие "состав науки" разрабатывалось С.С. Алексеевым и О.А. Красавчиковым. Первый отмечал, что состав науки — "это совокупность частей, из которых складывается содержание науки". О.А. Красавчиков сравнивал состав науки со зданием, употребляя выражение "здание науки". Действительно, подобно тому как фундамент, стены, кровля образуют здание, такие различные, но непременные элементы: предмет, методология, система, специальная терминология, история, - образуют состав конкретной отрасли правоведения. Каждая из частей науки имеет важное значение, и пренебрежительное отношение к одной из них отрицательно сказывается на других, на науке в целом и, как следствие этого, на практической деятельности. На сегодняшний день, например, в науке административного права недостаточно развитыми являются такие ее элементы, как терминология и история.

Язык науки административного права складывается из специальных терминов и общеобиходных слов. Термины связаны с определенными понятиями и категориями, отражающими управленческие реальности.

Отмечая многоэлементный характер состава науки административного права, нужно сказать, что основу этого состава образуют такие элементы, как предмет и система науки. Только тогда наука становится таковой, когда она определила свой предмет и построила свою систему.

Предмет науки играет роль первоначала в составе любой науки, связывая ее различные части в нечто целостное, завершенное. Заслуживающим внимания является высказывание на этот счет Г.Ф. Шершеневича, который писал: "Определение предмета науки, установление твердых границ исследуемой ею области представляется весьма важным для каждой отрасли знания. Однако в большинстве наук такт ученого заменяет точное и отчетливое представление об этих пределах. Громадная масса исследований производится в центре области, где не может быть никаких споров, и только в сравнительно редких случаях пытливость увлекает ученого к самым границам, где немедленно и возбуждаются по этому поводу пререкания".

Если предмет науки административного права в определенной степени обусловлен объектом познания и строго отграничивает круг собираемых наукой знаний, то система науки для удобства пользования этими знаниями приводит их в порядок. "Наука - это система, т.е. приведенная в порядок на основании известных принципов совокупность знаний", - писал И. Кант.

Научный материал об административном праве включает обширную массу информации: "законоведение", т.е. комментирование действующих правовых норм, основные категории, концепции, теоретические построения, материал о практике управления и правоохранительной деятельности. Важное место в научном материале занимают практические рекомендации для законодателя и государственного служащего, т.е. предложения о совершенствовании и применении действующего законодательства. Однако эти знания не есть разрозненная и хаотичная масса информации — они классифицированы на части, а части расположены в соответствия с логикой, дидактическими принципами и здравым смыслом, т.е. систематизированы. Каждая предыдущая часть (блок знаний) служит основой для изучения и понимания последующих, каждая последующая имеет опору в предыдущей.

**Административное право как отрасль права**

Одной из самых объемных отраслей публичного права является административное право, которое регулирует широкий круг вопросов организации и деятельности системы органов исполнительной власти, создания эффективной государственной службы, обеспечения законности в области функционирования исполнительной власти. Наряду с регулирующими административному праву присущи и «полицейские» (административно-юрисдикционные) методы воздействия на конкретных участников правоотношений. Субъекты административного права, представляющие государство и его органы, также применяют в своей деятельности принудительные механизмы и правовые средства, используют в установленных законодательством пределах административно-властные принудительные полномочия.

Административное право представляет собой одну из сложнейших, крупнейших и наиболее развитых отраслей российского права. Это обусловлено специфическим предметом данной отрасли права, широтой и глубиной отношений, которые регулируются его нормами. Поскольку исполнительная власть, управленческая деятельность и само управление характерны практически для всех сфер общественной и государственной жизни, то административное право можно с полным основанием характеризовать как центральную отрасль в правовой системе, оторая воздействует на многие другие отрасли права и испытывает на себе влияние со стороны иных правовых отраслей; словом, в этой отрасли права фокусируются многие общественные отношения, являющиеся предметом правового регулирования со стороны иных отраслей права (например, конституционного, уголовного, финансового, бюджетного, налогового, банковского права).

Принципиально важный характер этой отрасли права подчеркивает и главный метод (или, точнее говоря, один из методов) правового регулирования — императивный метод, метод властных предписаний. Поэтому административное право считается одной из базовых отраслей права, с одной стороны, использующей потенциал и правовые средства императивного метода регулирования, а с другой — обеспечивающей публичные интересы, правовую защиту прав и свобод как физических, так и юридических лиц от действий, решений и бездействия административных органов.

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).

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).

**Вопрос 2. Административный надзор и его виды**

Административный надзор является одним из важнейших способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении.

В юридической литературе нет единого мнения о сути административного надзора. Ряд ученых считают, что он является разновидностью контроля, имея при этом свои особенности. В противоположность этому мнению Д. М. Овсянко считает, что административный надзор является самостоятельным видом контрольно-надзорной деятельности, которому присущи свои особенности. Ю. П. Битяк высказывает мнение о том, что «надзор осуществляет единственный государственный орган — прокуратура. Санитарный, пожарный надзор и некоторые другие виды деятельности неточно называют надзором. В действительности же это контроль». Такое разнообразие и противоположность мнений о природе административного надзора являются основанием для рассмотрения его сути в соотношении с контролем и другими видами надзора.

Сравнивая административный надзор и контроль с точки зрения содержания, объема полномочий, субъектов и объектов проверок, правовых и организационных форм их осуществления, можно утверждать, что административному надзору присущи особенности, которые не характерны для контроля. В то же время есть основания считать, что административный надзор является специфическим видом государственного контроля.

Надзор — это ограниченный, суженный контроль. В России в наше время существуют три типа надзора:

судебный; прокурорский; административный.

Последний — самый большой по объему и разнообразию. Его осуществляют сотни тысяч государственных служащих, он значительно отличается и от судебного, и от прокурорского надзора.

Во-первых, властными субъектами надзорной деятельности являются структурные подразделения государственной администрации, субъекты публичной исполнительной власти1.

Во-вторых, если главная цель судебного и прокурорского надзора — обеспечение законности в стране, то основная цель административного надзора — обеспечение безопасности граждан, общества, государства. Надзор за соблюдением правил государственная администрация осуществляет главным образом для предупреждения вредных для общества действий, событий, проявлений стихийных сил (эпидемий, пожаров, взрывов и т. д.), уменьшения тяжести их последствий.

В-третьих, административный надзор всегда специализирован, направлен на соблюдение специальных правил (санитарных, ветеринарных, таможенных, рыбной ловли, торговли и др.), а не на соблюдение законности в целом.

В-четвертых, административный надзор за конкретными объектами производится систематически. Он носит инициативный характер, проводится не только в связи с поступлением сигналов, жалоб, дел, но и по инициативе самих субъектов власти, в плановом порядке.

В-пятых, административный надзор осуществляется, как правило, субъектами функциональной власти, наделенными надведомственными полномочиями. Индивидуальные и коллективные субъекты, за которыми производится надзор, организационно не подчинены субъектам власти, которые их проверяют.

В-шестых, административный надзор связан с широким применением административного принуждения. Надзорные структуры наделены большими юрисдикционными полномочиями, правом применять меры административного пресечения и административные наказания.

Таким образом, административный надзор — надведомственный, специализированный, систематический контроль государственной администрации за соблюдением гражданами и организациями правовых и технико-правовых норм. С одной стороны, он средство административного воздействия, вид исполнительно-распорядительной деятельности, а с другой — часть государственного надзора, средство обеспечения режима законности.

Он обеспечивает охрану соответствующих общественных отношений и материальных ценностей и не только от правонарушений, но и от объективно противоправных действий и стихийных явлений. Прежде всего субъекты надзорной деятельности обязаны заботиться о том, чтобы не допустить, предотвратить наступление вредных последствий (пожаров, эпидемий, дорожно-транспортных происшествий и т. п.), выявить обстоятельства, которые могут быть их причиной, и принять меры для устранения обнаруженных отклонений. Иными словами, на первом плане — прогноз, предупреждение, пресечение, чтобы не допустить наступление вреда сейчас, а на втором плане — применение карательных санкций для общей и частной превенции правонарушений в будущем.

Административный надзор осуществляется в отношении:

а) неопределенного круга физических и юридических лиц при соблюдении ими определенных правил;

б) определенного круга лиц (граждан, должностных лиц, юридических лиц) при соблюдении ими конкретных правил (например, приобретения, использования огнестрельного оружия);

в) персонифицированный административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы.

4. Административный надзор, как правило, связан с применением мер административного предупреждения, административного пресечения и наложения административных взысканий. То есть органы административного надзора наделены административно-юрисдикционными полномочиями. В отличие от них контрольные органы такими полномочиями не наделены (как правило, имеют право применять меры дисциплинарного взыскания). Административной науке известно три вида надзора: судебный, прокурорский и административный. По сравнению с двумя другими видами надзора, административный надзор является наиболее объемным и разнообразным. Ему присущ ряд особенностей, которые отличают его от судебного и прокурорского надзора, а именно:

— субъект административного надзора является субъектом исполнительной власти;

— основной целью является обеспечение безопасности граждан, общества, государства (а судебного и прокурорского — обеспечение законности в стране);

— специализированный характер, то есть он направлен на соблюдение специальных правил (санитарных, пожарных, ветеринарных, таможенных и др.);

— проводится систематически за конкретным объектом;

— осуществляется, как правило, субъектами исполнительной власти, наделенными надведомственными полномочиями;

— связан с применением административного принуждения. Административный надзор осуществляется с целью охраны соответствующих общественных отношений как от правонарушений, так и от объективно-противоправных действий и стихийных явлений.

Административный надзор — необходимое средство обеспечения безопасности граждан, общества и государства. Но обилие надзорных органов, неупорядоченность контрольных мероприятий имеют и негативный эффект: масса времени, сил и средств затрачивается в связи с проверками, что затрудняет созидательную деятельность, отвлекает от работы многих работников предприятий и учреждений; создаются условия для излишнего государственного вмешательства в деятельность поднадзорных и для коррупции; в одних организациях проверки проводятся часто, иногда их проверяют сразу несколько надзорных органов, а другие организации длительное время никто не проверяет.

Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» принят с целью защиты прав поднадзорных и упорядочения надзорной деятельности. Все мероприятия по контролю Закон делит на плановые и неплановые.

В отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя каждым органом государственного контроля (надзора) плановое мероприятие по контролю может быть проведено не более чем один раз в два года.

Внеплановые проверки могут проводиться при наличии определенных поводов:

а) выявления в ходе плановой проверки нарушений обязательных правил и необходимости контроля за устранением таких нарушений;

б) получения информации о возникших угрозах жизни и здоровью граждан, имуществу, окружающей среде;

в) обращения граждан, организаций с жалобами на нарушения их прав и законных интересов.

Внеплановые мероприятия по контролю могут проводиться по мотивированному решению органа государственного контроля (надзора), в том числе в отношении иных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, использующих соответствующие однородные товары (работы, услуги) и (или) объекты.

Процессуальным основанием для проверки конкретного объекта является акт (распоряжение, приказ) компетентного государственного органа. В акте должно быть сказано, когда начинается проверка, где и кем она проводится. Продолжительность мероприятий по контролю не должна превышать один месяц. В исключительных случаях руководителем органа государственного контроля (надзора) или его заместителем срок проведения мероприятия по контролю может быть продлен, но не более чем на один месяц.

Должностное лицо, осуществляющее контрольные мероприятия, обязано:

посещать объекты надзора только во время исполнения служебных обязанностей;

предъявлять служебное удостоверение и распоряжение, на основании которого проводится проверка;

предоставлять должностным лицам юридического лица или индивидуальным предпринимателям либо их представителям,

присутствующим при проведении мероприятия по контролю,

относящуюся к предмету проверки необходимую информацию;

знакомить с результатами мероприятий по контролю;

по итогам проверки составить акт установленной формы в двух экземплярах, один из которых вручить под расписку законному представителю юридического лица (индивидуальному предпринимателю);

не распространять охраняемую законом тайну;

принять меры по фактам выявленных им нарушений;

доказывать законность своих действий, если они будут обжалованы.

При проведении проверок должностные лица не вправе проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к их компетенции, изымать оригиналы проверяемых документов.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны вести журнал учета мероприятий по контролю, куда вносятся основные сведения о проведенной проверке и ее результатах. Они обязаны представлять документы, информацию, образцы, которые являются объектами надзорных мероприятий, а также обеспечивать по требованию органов надзора присутствие своих представителей при проведении контрольных мероприятий.

Должностные лица юридического лица, индивидуальные предприниматели и их представители вправе:

непосредственно присутствовать при проведении мероприятий по контролю, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

получать информацию, предоставление которой предусмотрено нормативными правовыми актами;

знакомиться с результатами мероприятий по контролю и указывать в актах о своем ознакомлении, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями проверявших их должностных лиц;

обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органов государственного контроля (надзора) в административном и (или) судебном порядке.

Учитывая вышесказанное, можно сделать вывод о том, что административный надзор — это вид государственной управленческой деятельности, который осуществляется специальными органами исполнительной власти в отношении организационно неподчиненных предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц и граждан по поводу исполнения ими требований действующего законодательства с применением мер административного принуждения.

**Вопрос 3. Схема организационной структуры Аппарата Правительства РФ, классификация его подразделения по сферам государственного управления**

Руководитель Аппарата Правительства

Заместители Руководителя Аппарата Правительства

**Аппарата Правительства РФ**

руководство Аппарата

подразделения Аппарата

Секретариат Руководителя Аппарата Правительства

Секретариаты заместителей Председателя Правительства РФ

Департаменты

Административный департамент

Департамент международного сотрудничества

Департамент по взаимодействию с Государственной Думой

Департамент природопользования и реформирования агропромышленного комплекса

Департамент регионального развития и по связям с Советом Федерации

Отдел по работе с обращениями граждан

Управления

Управление государственной службы и кадров

Управление делопроизводства и архива

Управление организационно-технического обеспечения

Управление правительственной информации

**Литература**

1. Кодекс об Административной ответственности

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. №260 г. Москва «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации»

3. Бахрах, Б. В. Российский, Ю. Н. Старилов Административное право Москва, 2005

4. Д.М. Овсянко. Административное право. - М.: -, 1997г

5. А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. Административное право Российской Федерации. - М.: - 2001г.