**РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ**

**ИНСТИТУТ ДИСТАНТНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

**Факультет:** ЮРИДИЧЕСКИЙ

**Дисциплина:** административная юстиция

##### **КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА № 2**

**Тема: «Источники конфликтов в сфере исполнительной власти»**

Студентка: **Криницына Анастасия Александровна, 3 курс.**

## Студенческий билет № 1032006505

## Шифр ЮЮ\_06\_33с\_012

г.Березники

2003 г.

### П Л А Н

1. Виды конфликтов в сфере исполнительной власти
2. Конфликт по вине физического или юридического лица
3. Конфликт по вине органа исполнительной власти, должностного лица.

#### Виды конфликтов в сфере исполнительной власти

Прежде чем выделить виды конфликтов в сфере исполнительной власти необходимо определить из каких отношений они возникают. К этим отношениям относятся административно-правовые.

Административно-правовые отношения – это урегулированные нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере исполнительной власти. Административно-правовые отношения являются разновидностью правоотношений вообще, поэтому они обладают всеми свойственными им общими признаками. В то же время они имеют свои особенности.

Важнейшие из них следующие:

* обязанности и права сторон этих отношений связаны с деятельностью государственной администрации;
* в этих отношениях одной из сторон выступает субъект административной власти (орган, должностное лицо, негосударственная организация, наделенные государственно-властными полномочиями);
* данные отношения чаще всего возникают по инициативе одной из сторон;
* в случае нарушения административно-правовой нормы нарушитель несет ответственность перед государством;
* разрешение споров между сторонами, как правило, осуществляется в административном порядке (хотя за последние годы все больше и больше таких споров рассматривается судами).

Существует значительное разнообразие административных правоотношений. В зависимости от целей деятельности отношения могут быть регулятивными или охранительными; наиболее известная разновидность последних – деликтные.

Большая часть административных правоотношений – это властеотношения (вертикальные), но в некоторых из них элемент власти не присутствует (горизонтальные). Разновидностями горизонтальных отношений могут служить действия нескольких органов по подготовке и изданию совместного решения, соглашения (административные договоры) между ними по организационным вопросам.

В реальной жизни отношения между должностным лицом (органом исполнительной власти) и гражданином, юридическим лицом строятся не всегда по модели, предусмотренной правовыми нормами и могут приводить к конфликтным ситуациям.

Есть два вида конфликтных правоотношений "должностное лицо – гражданин, юридическое лицо".

Первое возникает в результате совершения гражданином либо юридическим лицом правонарушения - административного, дисциплинарного, уголовного, гражданско-правового. Мелкое хулиганство, приход на работу в нетрезвом состоянии, грабеж, убийство другого человека, нарушение организацией норм законодательства - эти деяния гражданина, организации нарушают как интересы отдельных людей, так и общее благо, публичный, государственный интерес.

Второй вид конфликтной ситуации возникает когда нарушения вызваны действиями органов исполнительной власти, которые могут быть выражены в незаконных действиях или бездействии органов исполнительной власти либо конкретных должностных лиц.

### Конфликт по вине физического или юридического лица

В случаях если лицом совершено правонарушение государство борется с такими нарушениями по собственной инициативе, в силу собственной обязанности, не дожидаясь чьей-либо жалобы. В таком случае возникает поименное по субъектам правоотношение "должностное лицо (орган исполнительной или судебной власти) - гражданин" конфликтного характера.

Это правоотношение - вертикальное, представляющее отношение власти и подчинения.

В этом случае источником конфликта является нарушением правовых норм за которое лицо привлекается к ответственности. Фактическим основанием для наступления административной ответственности является нарушение правовых норм, охраняемых административными санкциями, - административное нарушение (административный деликт). Оно может быть совершено виновно и невиновно.

Действующее законодательство закрепляет принцип, что индивидуальные субъекты (граждане, должностные лица) несут ответственность только за виновные действия – административное правонарушение. Что же касается организаций, то они отвечают за ряд административных нарушений независимо оттого, виновны ли они. Субъекты, решающие вопросы об их ответственности, не обязаны выяснять, доказывать наличие вины. Организации в таких случаях несут ответственность за то, что правило нарушено, за то, что произошло. Это называется объективным вменением.

Источником конфликта по вине физического или юридического лица является проступок. Проступок – факт реальной действительности.

Объектом административного проступка являются общественные отношения. Определенные деяния потому признаются антиобщественными и запрещаются под угрозой применения административных взысканий, поскольку они причиняют вред существующим общественным отношениям. Объектом административного проступка, а следовательно и источником, считается не всякое, а лишь такое общественное отношение, которое охраняется административным взысканием.

Административный проступок причиняет вред какому-то конкретному общественному отношению, охраняемому административной санкцией, - непосредственному объекту проступка. Законодательство в ряде случаев признает непосредственным объектом предмет посягательства как элемент конкретного общественного отношения (телефон-автомат, домашнее животное, посевы и т.д.).

### Конфликт по вине органа исполнительной власти, должностного лица

Не редко источником конфликта в сфере исполнительной власти служат нарушения вызванные действиями органов исполнительной власти, которые могут быть выражены в незаконных действиях или бездействии органов исполнительной власти либо конкретных должностных лиц.

Такой конфликт можно назвать (в отличие от конституционного, трудового и др.) административным конфликтом. Он имел место на протяжении всей истории существования административной власти. Административный конфликт имеет сущностные черты и вызывается, с одной стороны, злоупотреблением властью и попранием прав зависимого человека со стороны должностного лица, с другой стороны - обидчивой природой человека, его природной неспособностью быть в постоянной гармонии с другими людьми и особенно с начальством.

Однако, чтение Н. Макиавелли, этого величайшего наблюдателя управленческой действительности, позволяет придти к выводу, что административные конфликты чаще всего провоцируются сверху (Макиавелли Н. Государь. Рассуждения о первой декаде Тита Ливия. М., 1996).

Поводов для административных конфликтов бывает много.

Часто они возникают по вине должностных лиц, злоупотребляющих властью. Нередко поводом для таких конфликтов бывает неправильное понимание гражданами своих прав, полагающих, что должностные лица действуют незаконно, и ошибочно оценивающих ситуацию. Конфликты должностных лиц и граждан могут возникать на основе конфликта правовых норм, содержащихся в законе и подзаконном акте.

Административный конфликт возникает и развивается в административно-правовом отношении, которое является длящимся. Сначала это правоотношение выступает как коллизионное на основе претензии гражданина на определенное социальное благо (помощь, поддержку, признание права), которое должностное лицо отказывается признать. Иначе говоря, в коллизионном правоотношении налицо отказ должностного лица удовлетворить притязание гражданина. Правами обладают обе стороны. Возникшая коллизия может быть преодолена с помощью переговорного процесса.

Административное правоотношение "должностное лицо - гражданин" складывается на этом этапе пока как отношения сотрудничества, как горизонтальные отношения. Коллизионное правоотношение "должностное лицо - гражданин" переходит в конфликтное, когда стороны не приходят к согласию и каждая из сторон продолжает оказывать другой противодействие. Наконец, одна из сторон, а именно гражданин либо организация, принимает решение просить помощи и вмешательства третьей стороны, которая сможет разобраться в конфликте и принять по нему справедливое решение.

Правоотношение "должностное лицо - гражданин" конфликтного типа складывается как правоохранительное и вертикальное, выражающее неравенство субъектов. Хотя обе стороны обладают правами, должностное лицо (орган исполнительной власти) имеет прерогативу принятия таких односторонних решений в отношении гражданина, которые имеют предметный характер и связаны с материальными, организационными, финансовыми и иными социальными благами. Так, начальник ГТС может дать указание на отключение телефонной связи какого-либо гражданина в случае не внесения в сроки оплаты за пользование телефоном. Такое указание может быть справедливым, может быть незаконным, то есть нарушать субъективные права гражданина. Подобное указание может быть преступным, т.к. пользование телефоном будет за взятку передано другому гражданину. Но одно бесспорно: если переговоры гражданина с начальником ГТС не устранили возникших разногласий, то очевидно, что

1. коллизионное правоотношение "должностное лицо - гражданин" трансформировалось в конфликтное;

2) горизонтальное отношение сотрудничества перешло в вертикальное, в котором орган власти реализует властные полномочия с целью лишить другую сторону соответствующего социального блага.

Подобное незаконное деяние, нарушающее субъективные права граждан и порождающее конфликтное правоотношение "должностное лицо - гражданин", русские административисты еще во второй половине XIX - начале XX веков назвали удачным термином "административная неправда" (И.Т.Тарасов, В.Ф.Дерюжинский и др.).

Административная неправда представляет собой основание для обращения гражданина за помощью к третьей стороне, которой может быть административный орган или суд.

Какие основные признаки характеризуют административную неправду?

Прежде всего, "административная неправда" проявляется в действиях должностных лиц, которые нарушают субъективные права граждан. По характеру проявления эти действия могут быть активными и выражаться в актах, от которого должностному лицу следовало воздержаться. Например, электроконтролер по поручению управдома, не предупредив жителей квартиры, отключил электрический свет за искажение показаний счетчика. Возможны и обратные случаи: должностное лицо не исполнило лежащей на нем обязанности. Другой пример: администрация предприятия пригласила на работу гражданина, которому в гарантийном письме обещала в течение года предоставить квартиру, но не выполнила своего обещания. "Административную неправду" составляют также управленческие действия должностных лиц, которые обременяют подчиненных им по работе граждан обязанностями ultra legem (больше положенного законом). Например, руководитель отдела, питая антипатию к сотруднику, использует его главным образом для командировочных поездок и не трогает других, в особенности тех, кто находится в родственных отношениях с влиятельными людьми.

Административная неправда проявляется в действиях должностных лиц, которые нарушают не только субъективные права, но и справедливые интересы граждан. Субъективное право гражданина и его законный интерес - не одно и то же.

Сущность субъективного права заключается в гарантированной правом возможности не только свободно пользоваться определенным социальным благом, но и требовать, чтобы органы управления содействовали в этом. К таким правам относятся право на образование, на получение пенсии.

Законный интерес - это тоже благо для конкретного гражданина, прямо не закрепленное законом, но в беспрепятственном пользовании которым гражданин может опираться на поддержку государства. Так, гражданин заинтересован в том, чтобы детская площадка, находящаяся около его дома, не превращалась другими жильцами дома в место сушки белья.

"Административная неправда" - широкое понятие, охватывающее не только административные правонарушения, но и правонарушения по службе, за которые государственный служащий ( должностное лицо ) отвечает в дисциплинарном порядке. В федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ "Об основах государственной службы в Российской Федерации" указывается в п. 5 ст. 14: "Государственный служащий несет предусмотренную федеральным законом ответственность за действия или бездействие, ведущее к нарушению прав и законных интересов граждан"

И административные правонарушения, и дисциплинарные правонарушения такого рода представляют собой посягательства на права и свободы граждан. Это особого вида посягательства на права и свободы граждан с использованием служебного положения. Это - правонарушения лиц, которые вследствие предоставленных им государством организационно-распорядительных и административно-хозяйственных полномочий находятся в особом положении по отношению как к государству, так и к гражданам (сотрудникам), подчиненным им или зависимым от них. По этим соображениям административная неправда, как совокупность действий и бездействия, ведущих к нарушению субъективных прав граждан, относится к должностным правонарушениям в которых отсутствует состав уголовного преступления. Важно подчеркнуть, что нарушение должностным лицом субъективного права есть вместе с тем нарушение закона.

Анализируя административную неправду как социальное явление нужно отметить такое его свойство, как визуальная неуловимость для третьих лиц. Это свойство особенно характерно для административной неправды, имеющей место в служебных отношениях. Так называемая "дедовщина" есть грех не только чисто военный, обнаруженный в советской армии в 70-80-х годах. Эта моральная болезнь фактически в СССР в эти годы охватила многие гражданские учреждения, в которых работник, имевший свое независимое мнение и не боявшийся его высказывать, несмотря на свои хорошие профессиональные качества, подвергался жестким притеснениям со стороны руководства и его ближайшего окружения. Подобные неправомерные действия должностного лица не заключали в себе очевидным образом какого-либо проступка. С формальной стороны они выступают как законные действия, являющиеся результатом реализации должностным лицом своих полномочий. Но фактически такие действия должностных лиц являются результатом их злоупотребления властью и нарушают права граждан.

Визуальная неуловимость административной неправды для третьих лиц способствовала выработке в дореволюционной науке административного права неправильного мнения, что подобные действия должностных лиц не охватываются административной, дисциплинарной и уголовной юстицией

Однако "административная неправда" только внешне облекается в форму законных действий, но по существу нарушает субъективные права гражданина (государственного служащего) и способствует, таким образом, возникновению спорного управленческого правоотношения, в котором одна сторона (должностное лицо) считает свои действия правильными, другая же сторона (гражданин) оценивает эти действия как невыполнение или дурное с точки зрения закона выполнение служебных обязанностей.

Нарушение, связанное с реализацией гражданином своих субъективных прав в сфере государственного управления, представляет собой устойчивое по времени действие, охватывающее относительно длительный период. По словам известного русского административиста И.Т.Тарасова, это - "длящаяся неправда", порождающая длящееся административное правонарушение. Так, неправомерный отказ паспортно-визовой службы в регистрации конкретному гражданину нарушает Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации", Конституцию РФ и порождает длящуюся административную неправду, которая до момента регистрации создает для ущемленного в правах гражданина определенные социальные неудобства.

Несомненно, что виновные действия должностных лиц, нарушающих права, свободы и интересы граждан, подлежат отмене и у гражданина должны быть гарантии их отмены. Французский административист М.Ориу в книге "Основы публичного права", писал по этому поводу: "Личные права, которые были с трудом отвоеваны у произвола и у привилегий, находятся под постоянной угрозой контратаки; необходима их гарантия". Одну из таких гарантий закон предоставляет самой административной власти, другую - самому гражданину

**СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ:**

1. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА (издательская группа НОРМА-ИНФРА·М), 2000.
2. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Проблемы теории. Воронеж, 1998.
3. Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. - М.: Издательство НОРМА (издательская группа НОРМА-ИНФРА·М), 20001.
4. В.Е. Усанов Проблемы формирования административной юстиции в России