



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ЗАПАДНЫЙ
ФИЛИАЛ**



Административное право

кандидат юридических наук

Коровин Александр Александрович

Тема 1.4. Административно-правовой статус органов исполнительной власти

Тема 1.5. Государственная служба в Российской Федерации

1. Понятие органа исполнительной власти. Система органов исполнительной власти и принципы ее построения.
2. Президент России и исполнительная власть.
3. Виды органов исполнительной власти и их административно-правовой статус.

4. Понятие, принципы и виды государственной службы. Государственная должность.

5. Государственный служащий и его административно-правовой статус. Классификация государственных служащих.

6. Административно-правовое регулирование прохождения государственной службы.

Орган исполнительной власти — это государственная организация, являющаяся целостным самостоятельным структурным образованием государственного аппарата и представляющая собой организованный коллектив людей, который, действуя в рамках закрепленной за ним компетенции от имени государства в целях решения задач, стоящих перед государством и обществом, осуществляет функции исполнительной власти в Российской Федерации и ее субъектах и наделен для этого государственно-властными полномочиями.

Конституция Российской Федерации (ч. 2 ст. 77) устанавливает, что в пределах ведения РФ и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов **федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют *единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.***

Система субъектов исполнительной власти в Российской Федерации:

- 1) Президент Российской Федерации (совместно с его аппаратом – Администрацией Президента РФ);
- 2) Правительство Российской Федерации;
- 3) федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства) совместно со своими территориальными органами;

-
- 4) Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах;
 - 5) главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (президенты, главы администраций);
 - 6) правительства субъектов Российской Федерации;
 - 7) иные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

8) главы муниципальных образований и органы местного самоуправления (исключительно в части полномочий, наделенных государственными органами исполнительной власти).

Структура органа исполнительной власти -
строение и внутренняя форма организации
системы, выступающая как единство устойчивых
взаимосвязей между ее элементами.

В ней выделяются следующие компоненты -
строение, совокупность элементов и система
отношений между ними.

Классификация органов исполнительной власти:

По территории действия (территориальному масштабу деятельности):

- 1) федеральные органы исполнительной власти, которые распространяют свою деятельность на всю территорию Российской Федерации;
- 2) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые распространяют свое действие на территорию данного субъекта Федерации

Это правительства республик, министерства республик, администрации краев и областей, структурные подразделения администраций и др.;

3) территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (включая территориальные органы Правительства РФ), которые создаются федеральными органами для осуществления своих полномочий как на территории одного субъекта Российской Федерации, так и на территории нескольких субъектов РФ.

По характеру компетенции органы исполнительной власти:

1) органы общей компетенции, права и обязанности которых относятся к управлению на соответствующей территории всеми отраслями экономики, социально-культурной и административно-политической сфер.

2) органы отраслевой компетенции, права и обязанности которых относятся к управлению на соответствующей территории какой-либо одной отраслью экономики, социально-культурной либо административно-политической сфер

3) органы межотраслевой компетенции, права и обязанности которых относятся к управлению на соответствующей территории вопросами, имеющими межотраслевое значение (например, техническим регулированием, государственной статистикой, тарифами и т.д.).

4) органы специальной компетенции, осуществляющие надзорные, контрольные, разрешительные и некоторые иные специальные функции (например, по экологическому, технологическому и атомному надзору, по финансово-бюджетному надзору и т.д.).

5) органы внутриотраслевой (внутриведомственной) компетенции, права и обязанности которых распространяются на определенное направление работ внутри отрасли.

По организационно-правовым формам и названию различают следующие органы исполнительной власти: правительства, кабинеты министров (имеющие статус правительств), министерства, федеральные службы, федеральные агентства, ведомства, администрации, мэрии, департаменты, главные управления, управления, службы, отделы, инспекции, палаты, центры, комплексы и др. м

Президент РФ осуществляет руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий..., Президент РФ руководит непосредственно и через федеральных министров деятельностью федеральных органов исполнительной власти..., распределяет функции между указанными федеральными органами исполнительной власти...

Президент РФ находится во главе органов государственного управления, а, следовательно, и во главе исполнительной власти, федеральных органов исполнительной власти.

Администрация Президента Российской Федерации является государственным органом, координирующим деятельность всех органов и структурных образований, подчиненных Президенту РФ.

Правительство Российской Федерации и его Председатель (в тесном взаимодействии с Президентом РФ и его администрацией), являясь субъектом исполнительной власти, возглавляют **единую систему исполнительной власти**, его триаду: федеральные органы исполнительной власти – на федеральном уровне; органы исполнительной власти субъектов РФ – на уровне субъекта РФ; государственные органы исполнительной власти и органы местного управления (в случае передачи им полномочий исполнительной власти) – на муниципальном уровне.

Ни Президент РФ, ни Председатель Правительства РФ, а также некоторые его заместители и члены Правительства РФ (которые не возглавляют федеральные министерства) не входят в систему федеральных органов исполнительной власти.

Де-факто, Правительство РФ, включая его Председателя и всех членов, входят в систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

Такая неопределенность системы органов исполнительной власти не способствует эффективному государственному управлению.

Основным звеном исполнительной власти в Российской Федерации являются федеральные органы исполнительной власти.

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

Функции федерального органа исполнительной власти

- под *функциями по принятию нормативных правовых актов* понимается издание на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов обязательных для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами правил поведения, распространяющихся на неопределенный круг лиц;

-
- под *функциями по контролю и надзору* понимаются:
- а) осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

б) выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

в) регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов;

- под *функциями по управлению государственным имуществом* понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ;

- под *функциями по оказанию государственных услуг* понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами.

Основные правила организации деятельности Правительства установлены *Регламентом Правительства Российской Федерации*, который утвержден Постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 г. № 260 (в действ. ред.) «О регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об аппарате Правительства Российской Федерации»

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти образуются приказом федерального органа исполнительной власти для осуществления полномочий федерального органа исполнительной власти на определенной территории в соответствии с утвержденной в установленном порядке схемой размещения территориальных органов федерального органа исполнительной власти.

Возможность создания территориальных органов федеральными органами исполнительной власти для реализации своих функций предусмотрена ч. 1 ст. 78 Конституции РФ.

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти входят в систему органов исполнительной власти Российской Федерации и осуществляют свою деятельность под руководством соответствующего федерального органа исполнительной власти, а по вопросам, входящим в компетенцию краев, областей, автономной области, автономных округов - во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Федерации.

Основные стороны организации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации закреплены в ряде нормативных правовых актов, к числу которых, например, относятся: Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ (в действ. ред.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Статьей 17 закона определена система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

В субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления - муниципальные органы - это наделенные полномочиями органы по непосредственному, оперативному управлению муниципальной собственностью, финансами, хозяйственной, социально-культурной и иными сферами жизнедеятельности местного значения.

В соответствии с ч. 4 ст. 34 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (в действ. ред.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Цели государственной службы:

- государственно–политические цели (выполнение конституционных требований о государственной поддержке социальной сферы (ст. 7 Конституции России); исполнение и обеспечение полномочий государства и ее органов; обеспечение благосостояния общества);
- экономические цели (повышение эффективности государственного регулирования экономики; управление от имени государства государственной собственностью; снижение затрат на содержание государственного аппарата);

-
- социальные цели (решение общегосударственных задач управления; практическое осуществление социальных функций государства; создание условий для связи государственного аппарата с общественностью);
 - нормативно–правовые цели (обеспечение соблюдения законодательства РФ; создание правовых условий для нормального функционирования государственного аппарата, в том числе разработка административных регламентов; совершенствование административных процедур в системе государственной службы);

- организационные цели (организационно–техническое обеспечение деятельности органов государственной власти; профессионализация государственного аппарата, организация подготовки государственных служащих; приведение структуры государственного аппарата в соответствие с задачами государственной службы; формирование и развитие организационной культуры государственной службы).

Принято выделять *пять функций государственной службы*, каждая из которых означает следующее:

Правотворческая функция государственной службы – это разработка и принятие нормативных правовых актов. Государственная служба проявляет себя также в процессе подготовки проектов законодательных актов.

Правоприменительная функция государственной службы – это реальное претворение в жизнь положений Конституции России, а также законодательных и иных нормативных правовых актов государства.

Правозащитная функция государственной службы – это обеспечение прав и свобод гражданина.

Регулирующая функция государственной службы – это разработка и реализация государственной политики во всех областях жизни общества.

Организационная функция государственной службы – это обеспечение практической реализации компетенции государственных органов.

Основопологающим законом, осуществляющим правовое регулирование института государственной службы является Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

В нем определены правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, даны определения федеральной гос. службы и ее видов, государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, а также федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации.

Часть 1 ст. 1 рассматриваемого закона раскрывает понятие государственной службы Российской Федерации: «Государственная служба Российской Федерации - профессиональная служебная деятельность *граждан Российской Федерации* по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее - федеральные государственные органы);

-
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (государственные органы субъектов Российской Федерации);
 - лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);

-
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации)».

Государственная служба – это профессиональная деятельность государственных служащих (личного состава государственного органа) по обеспечению реализации целей и функций государственных органов посредством исполнения должностного регламента.

Виды государственной службы:

государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба подразделяется на:

- федеральную государственную гражданскую службу;*
- государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.*

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Другие виды федеральной государственной службы устанавливаются путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон.

Государственная гражданская служба - вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Военная служба - вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства. Таким гражданам присваиваются воинские звания.

Правоохранительная служба - вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Таким гражданам присваиваются специальные звания и классные чины

(ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации»)

Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы:

- **федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 10 Конституции РФ, ст. 71, 72, 73 Конституции РФ);**

- законность (ст. 15 Конституции России);
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты (ст. 2, 6, 18 Конституции России);
- равный доступ граждан к государственной службе (п. 4 ст. 32 Конституции России);
- единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы (п. т. ст. 71 Конституции России)

- взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы (ст. 10–11, ст. 12, ст. 130–133 Конституции РФ);
- открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих (ст. 24, 29 Конституции РФ);
- профессионализм и компетентность государственных служащих;
- защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Должности государственной службы подразделяются на:

- **должности федеральной государственной гражданской службы;**
- **должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации;**
- **воинские должности;**
- **должности правоохранительной службы.**

Под *правовым статусом государственного служащего* следует понимать установленное и гарантированное государством правовое положение государственного служащего, исполняющего свои полномочия по определенной должности государственной службы.

Правовые статусы государственных служащих: общий, особенный, специальный и индивидуальный правовые статусы.

Элементами правового статуса государственного служащего являются права, свободы, обязанности, ограничения, запреты, ответственность служащего, поощрения, которые закреплены в законодательстве и гарантированы государством

Особенный правовой статус государственного служащего отражает специфику его служебной деятельности в отдельных видах государственной службы (гражданской, военной или правоохранительной).

Специальный правовой статус государственного служащего определяется правовым положением государственного органа, его специализацией. Специальный правовой статус государственного служащего – носит профессиональный характер. Специальный правовой статус – это статус, специально предоставленный государственному служащему для выполнения задач и функций, возложенных на государственный орган в соответствии с легитимно утвержденным положением о нем.

Индивидуальный правовой статус государственного служащего определяется должностным регламентом (ранее – должностной инструкцией) по занимаемой должности государственной службы. Данный правовой статус включает в себя нормы общего, особенного и специального правового статуса государственного служащего.

Важнейшим документом, на положениях которого основывается деятельность любого государственного служащего является **должностной регламент по занимаемой должности государственной службы.**

В нем должны содержаться требования, предъявляемые к государственному служащему, замещающему соответствующую государственную **должность.**

Федеральный государственный служащий — гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности федеральной государственной службы и получающий денежное содержание (вознаграждение, довольствие) за счет средств федерального бюджета.

Государственный гражданский служащий субъекта РФ – гражданин, осуществляющий профессиональную служебную деятельность на должности гос. гражданской службы субъекта РФ и получающий денежное содержание (вознаграждение) за счет средств бюджета соответствующего субъекта РФ (в случаях, предусмотренных ФЗ, гос. гражданский служащий субъекта РФ может получать денежное содержание (вознаграждение) также за счет средств федерального бюджета). Нанимателем федерального гос. служащего является РФ, гос. гражданского служащего субъекта РФ – соответствующий субъект РФ.

Государственный служащий гражданской государственной службы – это гражданин РФ, назначенный в установленном порядке на должность федеральной государственной гражданской службы или государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации и исполняющий за денежное содержание, выплачиваемое из средств государственного бюджета, свои служебные полномочия (права и обязанности).

Государственный служащий правоохранительной службы — это гражданин РФ, назначенный в установленном порядке на должность федеральной государственной правоохранительной службы с присвоением специального звания и классного чина в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина и исполняющий за денежного содержание, выплачиваемое из средств государственного бюджета, свои служебные полномочия (права и обязанности).

Государственный служащий военной службы – это гражданин РФ или иностранный гражданин, назначенный в установленном порядке на воинскую должность федеральной государственной военной службы с присвоением воинского звания в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства и исполняющий за денежного содержание, выплачиваемое из средств федерального бюджета, свои служебные полномочия (права и обязанности).

Особенности административно-правового статуса гражданского государственного служащего определены Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ».

В ст. 14 содержится девятнадцать основных прав, предоставленных государственному служащему.

В ст. 15 содержится двенадцать основных обязанностей, возлагаемых на гражданского служащего.

В этом же законе установлены ограничения, связанные с гражданской службой.



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЗАПАДНЫЙ
ФИЛИАЛ

БЛАГОДАРЮ
ЗА ВНИМАНИЕ!

Доцент кафедры ГМУиП
кандидат юридических наук
Коровин Александр
Александрович