

ПРАВО

УДК 342

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Т.А. Бысь

ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы
(Брянский филиал)»

В рамках данной работы представлено исследование основных вопросов правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц. Рассматриваются вопросы реализации и применение норм административного права.

Ключевые слова: управление, право, административное право, исполнительная власть, правоприменительная деятельность административная деятельность.

В механизме реализации норм административного права важную роль имеет правоприменительная деятельность органов исполнительной власти и их должностные лица. Она выражается в том, что, несмотря на правовую активность граждан в решении административных вопросов, использование ими в своей практической деятельности элементов саморегуляции и самозащиты. Без эффективной и целенаправленной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления невозможно решить большинство вопросов государственного управления.

Обладая властными полномочиями в организации практической работы административно-правовых норм, указанные органы исполнительной власти обеспечивают предельно правильное и понятное доведение управленческой воли до сведения их адресатов с помощью различных методов, средств и способов юрисдикционного характера.

Таким образом, реализация требований административного права неизбежно сопровождается первоначальными элементами, включенными в процесс. «Диагностики», контроля, экспертизы со стороны органов исполнительной власти, выступающих специальными субъектами. Целью этих мероприятий является наиболее полное и свободное выполнение требований административного законодательства. В этом укомплектованном, а в большинстве случаев правообеспечительном со стороны органов управления взаимодействии государства и граждан в сфере исполнительной власти мы видим эффективную работу правового механизма реализации норм административного права.

Как известно, само понятие «правоохранительные органы» характеризуются особыми характеристиками. В одном случае применение административного права является особой формой, которая играет важную роль в системе форм и наряду с их внедрением, исполнением и использованием направлена на достижение как легитимных результатов по реализации этих стандартов. В другом случае применение административного права - это многоуровневый процесс, регламентирующий полномочия процессуального осуществления административно-правовых норм и решения конкретных управленческих задач путем создания индивидуальных, личных прав и обязанностей сторон, вытекающих из этих административно-правовых отношений. В этих случаях можно говорить о правовом применении как о специфическом процессуальном элементе механизма правового осуществления в административном праве.

В контексте рассмотрения функциональной ценности соответствующего механизма важно подчеркнуть, что реализация административно-правовых норм направлена на достижение позитивных, общественно полезных или (реже) социально-нейтральных контрольных целей, а также на предупреждение и ликвидацию административно-негативных результатов управленческой деятельности.

В качестве этой цели можно рассматривать, например, повышение социально - эко-

номического благосостояния граждан путем принятия и реализации государственных целевых программ в области обеспечения жильем, социальной поддержки материнства, детства и инвалидности, либо ужесточение административных наказаний за нарушения миграционного законодательства путем введения дополнительных контрольных процедур, учета и ответственности за регистрацию в жилом массиве большого числа граждан.

Достижение позитивных целей и негативных результатов управленческих действий тесно связано с формированием и удовлетворением потребностей и законных интересов субъектов административного права, прежде всего граждан.

Следует отметить, что состояние административной законности и дисциплины во многом зависит не только от вида и размера административного наказания за несоблюдение требований административно-правовых норм (хотя это само по себе необходимо), но и от того, в какой степени и с помощью каких административно-правовых инструментов вообще отражаются и закрепляются в действующем законодательстве насущные, жизненно важные потребности и законные интересы граждан и организаций в сфере государственного управления. Сложность ситуации дает постоянное, невидимое присутствие в процессе реализации административного права в общественных интересах (государства, муниципалитеты, частные интересы правительства, муниципальные органы, крупные государственные корпорации и др.).

И, наконец, реализация административного законодательства требует единообразного понимания и применения в управленческой практике, что достигается за счет специальной управленческой деятельности высших органов исполнительной власти в области законодательства, высших должностных лиц правительства и юриспруденции.

В целом под административным правом понимается применение процедуры, осуществляемой в соответствии с законом, деятельности компетентных органов государственного управления и местного самоуправления, государственных и неправительственных организаций, должностных лиц для рассмотрения и разрешения административных дел на основе административного права, а также для принятия и документирования соответствующих управленческих решений.

При анализе основных особенностей применения административного права в контексте его важной роли в механизме их реализации, следует обратить особое внимание на такие черты, как властный организационный характер, специфичный круг субъектов, особые поводы к появлению и индивидуальные правовые директивы как результат этой деятельности.

Вопрос о властном характере правового применения является одним из основополагающих в теории управления.

По мнению В. А. Юсупова, «власть создает гармонию действия субъектов управленческих отношений, поддерживает их дисциплину; на ее основе акты применения права становятся обязательными и обеспечиваются всеми средствами, которыми обладает государство (мерами убеждения и поощрения, материальными, денежными и людскими ресурсами, а также возможностями принуждения)» [ст. 43, 6].

А. П. Коренев писал, «что по своему социальному содержанию применение административно-правовых норм представляет собой одну из правовых форм исполнительной, управленческой деятельности. Поскольку применение норм административного права носит государственный характер, то субъектами применения могут быть только правомочные органы и должностные лица, наделенные правоприменительной компетенцией» [4].

Современный исследователь этой проблемы М. Е. Труфанов утверждает, «что для характеристики субъекта применения нормы административного права необходимо рассматривать эквивалентные квалификационные критерии «властность» и «компетентность», между которыми нет иерархичности. Все потенциальные субъекты применения норм административного права обладают определенной компетенцией и занимают соответствующее место в системе административной власти. Их множественность создает условия для оперативного и результативного административно-правового регулирования» [3].

Особые поводы для возникновения административного правоприменения отмечаются

в общей теории права типичными ситуациями:

1) субъективные права и юридические обязанности могут возникнуть без властной деятельности компетентных органов (приказ о поступлении на государственную службу);

2) существуют определенные препятствия к осуществлению субъективного права или нет добровольного исполнения юридической обязанности (обжалуется в судебном порядке отказ в выдаче разрешения на осуществление предпринимательской деятельности);

3) в соответствии с требованиями правовых норм необходимо применять правовые санкции, в том числе меры юридической ответственности (с учетом дела об административном правонарушении, наказуемом административной высылкой иностранного гражданина за пределы Российской Федерации).

В связи с этим в качестве самостоятельных форм выделяются судебное применение норм административного права, обладающее охраняющим характером (например, производство по жалобам на действия и решения административных органов и т. д.) и административную форму, предполагающую как защитные, так и нормативные аспекты (например, производство по делам об административных правонарушениях, государственная регистрация юридических лиц и др.) [3].

Во всех этих случаях административно - наделяющей, административно обеспечительной и административно-охранительной деятельности имеют общую цель, конструктивно сочетая в себе лежащую в их основе организацию и обеспечение эффективного, беспрепятственного осуществления норм административного права всеми сторонами. В связи с этим и существует научная точка зрения о конкретном механизме такого осуществления, где одной из центральных связей является применение административного права. В результате правоприменительной деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц выдаются индивидуальные правовые требования, содержащиеся в соответствующих актах административного права. По своим функциям индивидуальные властные предписания в сфере административного права есть индивидуальные управленческие решения в конкретных практических ситуациях, процессуально оформленных в виде дела об административном правонарушении, отдельного контрольного мероприятия, спора, надзорного производства, производства по применению мер административного принуждения.

Антимонопольный орган по результатам рассмотрения ходатайства о выдаче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции в порядке, установленном Федеральным антимонопольным органом, принимает одно из следующих мотивированных решений, в день принятия такого решения уведомляет заявителя заказным письмом с уведомлением о вручении и с приложением удостоверенной в установленном порядке копии указанного решения¹:

1) о выдаче согласия на предоставление государственного или муниципального предпочтения, если государственное или муниципальное предпочтение соответствует порядку и что оно не может привести к ликвидации или предотвращению конкуренции;

2) продлить срок рассмотрения заявления, если в ходе его рассмотрения антимонопольный орган приходит к выводу о том, что предоставление таких преференций может привести к ликвидации или предотвращению конкуренции или что такое предпочтение может не соответствовать целям и требует дополнительной информации для принятия решения. По указанному решению срок рассмотрения заявления может быть продлен не более чем на два месяца;

3) отказ в предоставлении государственного или муниципального предпочтения, если государственное или муниципальное предпочтение не соответствует порядку или если его предоставление может привести к ликвидации или предотвращению конкуренции;

4) о даче согласия на предоставление государственной или муниципальной преференции и введении ограничения в отношении предоставления государственной или муниципальной преференции.

¹ ч. 3 ст. 20 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции»

Такое мотивированное решение с обоснованием применения указанных в нем ограничений (ий) принимается антимонопольным органом для обеспечения соответствия государственной или муниципальной преференции целям.

Ограничениями могут являться:

- предельный срок предоставления государственной или муниципальной преференции;
- круг лиц, которым может быть предоставлена государственная или муниципальная преференция;
- размер государственной или муниципальной преференции;
- цели предоставления государственной или муниципальной преференции;
- иные ограничения, применение которых оказывает влияние на состояние конкуренции².

При обоснованном применении антимонопольного законодательства, регламентирующего порядок предоставления государственной или муниципальной помощи субъектам предпринимательства, обусловлен порядок, четко установленным в законодательстве для рассмотрения соответствующих документов заинтересованными лицам и принятия по нему решения, а также в совокупности является конкретным средством реализации конкурентных требований. В такой важной области публичного управления, как товарный рынок и его антимонопольное обеспечение, оперативное, сбалансированное и грамотное применение норм вышеуказанного нормативного акта обеспечивает условия стабильности функционирования механизма административной правореализации в этой сфере и его последующее законодательное и научное совершенствование.

Можно привести пример из сферы административно-правового регулирования пенсионных отношений, возникающих между пенсионным фондом и гражданином в связи с назначением трудовой пенсии по старости. Например, решения об установлении или отказе в установлении трудовой пенсии, выплате пенсии, удержаний из пенсии и о взыскании излишне выплаченных сумм такой пенсии могут быть обжалованы в вышестоящий Пенсионный орган (по отношению к органу соответствующее решение) и (или) в суде³. Конкретный перечень оснований для отказа в установлении трудовой пенсии по старости закон не содержит.

Однако хорошо известно, что применение административного права к конкретному делу, затрагивающему права и законные интересы граждан, должно быть законным и оправданным. Таким образом, основания для отказа в назначении гражданину трудовой пенсии по старости содержатся в общих положениях о праве на получение пенсии по старости, касающихся достижения установленного законом возраста (мужчины-60 лет, женщины – 55 лет) и стажа страхования не менее пяти лет. Дополнительным основанием для отказа в назначении трудовой пенсии является непредставление всех необходимых или запрашиваемых в установленные законом сроки дополнительных документов.

Вместе с тем, поскольку трудовая пенсия по старости назначается по решению территориального органа Пенсионного фонда Российской Федерации на основании заявления гражданина, право на трудовую пенсию по старости возникает только после вынесения такого решения, а без его процедурно оформленного принятия данное субъективное право возникнуть не может.

Из этого следует, что процедуры обращения за назначением пенсии, перерасчета размера, перевода с одной пенсии на другую, выплаты и выплаты пенсий составляют специфический административно-правовой механизм реализации пенсионных прав граждан. Указанные процедуры требуют организации общественной деятельности органов исполнительной власти в целях регулирования оснований и порядка реализации такого субъективного права.

Важно отметить, что в зависимости от целей и задач, стоящих перед органами госу-

² Федеральный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» ч. 1 ст. 19

³ Федеральный закон от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» ч. 7 ст. 18

дарственного управления в любой сфере общественной жизни, они могут использовать различные средства юридического или организационно-технического характера. К правовым средствам обеспечения соблюдения норм административного права относятся (в широком смысле) и методы контроля (убеждения, принуждения, поощрения), а также определенные административные процедуры (разрешительная система, поощрение и награждение, юрисдикционное, учредительное, регистрационное, удостоверительное и другие виды производства).

Таким образом, применение норм административного права занимает центральное место в механизме их реализации. Оно служит основным юридическим средством удовлетворения потребностей и законных интересов субъектов административного права в пределах, установленных нормами действующего законодательства. Данные правовые нормы обладают необходимой многофункциональностью в качестве специфической формы и организационного способа реализации норм административного права, а также особой стадии механизма их реализации.

Список литературы

1. Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О защите конкуренции» // «Парламентская газета», N 126-127, 03.08.2006.
2. Федеральный закон от 17.12.2001 N 173-ФЗ (ред. от 04.06.2014, с изм. от 19.11.2015) «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» // «Парламентская газета», N 238-239, 20.12.2001.
3. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. Юрид.лит., 1966. – 188 с.
4. Коренев А. П. Административное право России: учебник: в 3 ч. Ч/ 1 / А. П. Коренев. – М.: МЮИ МВД РФ; Щит-М, 1999.
5. Труфанов М. Е. Применение норм административного права: дис. ... д-ра юрид. наук / М. Е. Труфанов. – М., 2007.
6. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления / В. А. Юсупов. – М. Юрид.лит., 1979. – 136 с.

Сведения об авторе

Бысь Татьяна Александровна – магистрант кафедры конституционного и административного права юридического факультета Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Брянского филиала), bys.1994@mail.ru

UDK 342

THE RULES AND PROCEDURE OF COMMISSION TRADE

T.A. Bys

FGBOU VO «The Russian Academy of National Economy and Public Service (Bryansk branch)»

As part of this work, the presented research the main issues of the enforcement activities of Executive authorities and their officials. Considers issues of implementation and application of norms of administrative law.

Keywords: management, law, administrative law, executive power, administrative law Enforcement activities.

References

1. Federalnyiy zakon ot 26.07.2006 N 135-FZ (red. ot 29.07.2017) «O zaschite konkurentsii» // «Parlamentskaya gazeta», N 126-127, 03.08.2006.
2. Federalnyiy zakon ot 17.12.2001 N 173-FZ (red. ot 04.06.2014, s izm. ot 19.11.2015) «O trudovyih pensiyah v Rossiyskoy Federatsii» // «Parlamentskaya gazeta», N 238-239, 20.12.2001.
3. Alekseev, S. S. Mehanizm pravovogo regulirovaniya v sotsialisticheskom gosudarstve/ S. S. Alekseev. – M. Yurid.lit., 1966. – 188 s.
4. Korenev, A. P. Administrativnoe pravo Rossii: uchebnik: v 3 ch. Ch/ 1 / A. P. Korenev. – M.: MYuI MVD RF; Schit-M, 1999.
5. Trufanov, M. E. Primenenie norm administrativnogo prava: dis. ... d-ra yurid. nauk / M. E. Trufanov. – M., 2007.
6. Yusupov, V. A. Pravoprimenitelnaya deyatel'nost' organov upravleniya / V. A. Yusupov. – M. Yurid.lit., 1979. – 136 s.

Author' information

Bys Tatyana Alexandrovna – the undergraduate of department constitutional and administrative law faculty of Russian presidential Academy of national economy and state service under the President of the Russian Federation (Bryansk branch), bys.1994@mail.ru