



Н. Ф. Попова

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ
ДЛЯ ПРИКЛАДНОГО БАКАЛАВРИАТА

3-е издание, исправленное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника и практикума для студентов высших учебных
заведений, обучающихся по юридическим направлениям*

**Книга доступна в электронной библиотеке biblio-online.ru,
а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»**

Москва ■ Юрайт ■ 2019

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.411я73
П58

Автор:

Попова Наталия Федоровна — профессор, доктор юридических наук, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации, старший научный сотрудник.

Рецензенты:

Кардашова И. Б. — доктор юридических наук, профессор Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России);

Мелехин А. В. — доктор юридических наук, профессор Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

Степаненко Ю. В. — профессор, доктор юридических наук, профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Попова, Н. Ф.

П58 Административное право : учебник и практикум для прикладного бакалавриата / Н. Ф. Попова. — 3-е изд., испр. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2019. — 341 с. — (Серия : Бакалавр. Прикладной курс).

ISBN 978-5-534-05794-2

Учебник и практикум раскрывают сущность основных институтов административного права, регулирующих административно-правовой статус индивидуальных субъектов права и органов исполнительной власти, правовой статус государственных служащих, формы и методы государственного управления; административную ответственность; административный процесс; обеспечение законности в сфере государственного управления; административно-правовую организацию управления в отраслях материального производства, в социально-культурной и административно-политической сферах.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки «Юриспруденция».

Для студентов юридических вузов и факультетов, обучающихся по программе подготовки бакалавров.

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.411я73

*Информационно-правовая поддержка
предоставлена компанией «Гарант»*



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-534-05794-2

© Попова Н. Ф., 2015
© Попова Н. Ф., 2017, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2019

Оглавление

Предисловие	7
Принятые сокращения.....	9

Раздел I ОБЩАЯ ЧАСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 1. Управление, государственное управление и исполнительная власть.....	17
1.1. Понятие управления и его виды	17
1.2. Понятие социального управления и его виды.....	19
1.3. Государственное управление: сущность и функции	20
1.4. Цели и принципы государственного управления	21
1.5. Исполнительная власть: понятие, место в механизме разделения властей.....	25
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	27
<i>Тесты</i>	28
Глава 2. Административное право — отрасль российского права.....	30
2.1. Понятие и предмет административного права	30
2.2. Метод административного права	32
2.3. Система административного права	33
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	34
<i>Тесты</i>	35
Глава 3. Место административного права в правовой системе РФ и юридической науке	38
3.1. Принципы и цели административного права, его связь с другими отраслями права	38
3.2. Административное право как отрасль юридической науки.....	40
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	41
<i>Тесты</i>	42
Глава 4. Административно-правовые нормы	44
4.1. Понятие, особенности и виды административно-правовых норм	44
4.2. Реализация норм административного права	46
4.3. Источники норм административного права.....	46
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	48
<i>Тесты</i>	48
Глава 5. Административно-правовые отношения	51
5.1. Понятие и особенности административно-правовых отношений	51

5.2. Виды административных правоотношений.....	53
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	54
<i>Деловая игра</i>	55
<i>Тесты</i>	56
Глава 6. Административно-правовой статус индивидуальных субъектов	58
6.1. Административно-правовой статус граждан	58
6.2. Основы правового статуса лиц без гражданства и иностранных граждан в Российской Федерации.....	60
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	61
<i>Тесты</i>	62
Глава 7. Органы исполнительной власти как субъекты административного права	65
7.1. Полномочия Президента РФ в сфере государственного управления.....	65
7.2. Понятие и виды органов исполнительной власти: характеристика их деятельности	66
7.3. Итоги административной реформы	68
7.4. Состав, порядок формирования, деятельности и полномочия Правительства РФ.....	73
7.5. Федеральные органы исполнительной власти	75
7.6. Органы исполнительной власти субъектов РФ	78
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	81
<i>Тесты</i>	81
Глава 8. Государственные служащие как субъекты административного права	84
8.1. Понятие и система государственной службы.....	84
8.2. Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы.....	88
8.3. Понятие и виды государственных служащих.....	89
8.4. Правовое положение (статус) государственного служащего	91
8.5. Общие условия государственной службы	93
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	94
<i>Деловая игра</i>	96
<i>Тесты</i>	97
Глава 9. Административно-правовые формы и методы деятельности органов исполнительной власти	99
9.1. Административно-правовые формы деятельности органов исполнительной власти.....	99
9.2. Правовые акты управления	101
9.3. Административно-правовые методы деятельности органов исполнительной власти.....	102
9.4. Убеждение и принуждение в государственном управлении	103
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	106
<i>Тесты</i>	107

Глава 10. Административное право и законность в управлении	109
10.1. Государственный контроль как способ обеспечения законности в государственном управлении.....	109
10.2. Государственный надзор как способ обеспечения законности в государственном управлении.....	114
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	117
<i>Тесты</i>	118
Глава 11. Ответственность по административному праву	121
11.1. Понятие и сущность административной ответственности.....	121
11.2. Административное правонарушение: юридический состав	122
11.3. Административное наказание	126
11.4. Дисциплинарная ответственность	132
11.5. Материальная ответственность.....	138
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	141
<i>Тесты</i>	142
Глава 12. Административно-процессуальное право	145
12.1. Административный процесс: сущность и понятие	145
12.2. Виды административного процесса	148
12.3. Административная процедура и административное производство: сущность и отличия.....	152
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	158
<i>Тесты</i>	159
Глава 13. Производство по делам об административных правонарушениях.....	162
13.1. Возбуждение дела об административном правонарушении	162
13.2. Рассмотрение дела об административном правонарушении.....	164
13.3. Пересмотр постановлений и решений по делу об административном правонарушении и исполнение постановления по делу	166
13.4. Особенности привлечения к административной ответственности государственных служащих.....	169
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	172
<i>Деловая игра</i>	173
<i>Тесты</i>	174

Раздел II

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 14. Основы административно-правовой организации управления в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах	179
14.1. Необходимость и характер государственного управления.....	179
14.2. Понятие, цели, правовая основа организации управления.....	181
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	182
<i>Тесты</i>	183

Глава 15. Организация государственного управления в отраслях материального производства	186
15.1. Характеристика сферы экономики и основные задачи государства по ее эффективному развитию	186
15.2. Государственное управление промышленностью	200
15.3. Государственное управление топливно-энергетическим комплексом	208
15.4. Государственное управление строительным комплексом и жилищно-коммунальным хозяйством	210
15.5. Государственное управление агропромышленным комплексом	219
15.6. Государственное управление транспортно-дорожным комплексом и связью	224
15.7. Государственное управление финансами и кредитом	234
15.8. Организация налогового дела	243
15.9. Государственное управление использованием и охраной природных ресурсов	246
15.10. Государственное управление региональным развитием	252
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	257
<i>Тесты</i>	258
Глава 16. Организация государственного управления в административно-политической сфере.....	262
16.1. Государственное управление обороной.....	262
16.2. Государственное управление безопасностью.....	271
16.3. Государственное управление внутренними делами	274
16.4. Государственное управление юстицией.....	280
16.5. Государственное управление иностранными делами.....	282
<i>Вопросы для подготовки и самоконтроля</i>	284
<i>Тесты</i>	285
Глава 17. Организация государственного управления в социально-культурной сфере.....	289
17.1. Характеристика управления в социальной сфере	289
17.2. Государственное управление образованием	292
17.3. Государственное управление наукой.....	299
17.4. Государственное управление здравоохранением.....	302
17.5. Государственное управление культурой.....	308
17.6. Государственное управление социальной защитой граждан	313
17.7. Государственное управление молодежной политикой	320
17.8. Государственное управление физической культурой и спортом	325
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	331
<i>Тесты</i>	331
Заключение.....	335
Список рекомендованной литературы.....	336
Новые издания по дисциплине «Административное право» и смежным дисциплинам	338
Ключи к тестовым заданиям.....	340

Предисловие

В любом государстве организация и деятельность органов исполнительной власти и других органов управления должны быть четко регламентированы нормами права такой отрасли правовой системы, как административное право. Ее нормы должны установить оптимальную модель создания системы органов исполнительной власти, распределение компетенции между ними, порядок прохождения государственной службы в этих органах, предложить средства воздействия для осуществления управления государством как в обычных, так и чрезвычайных условиях, обеспечить реализацию прав и законных интересов граждан.

Учебник раскрывает сущность основных институтов административного права, регулирующих административно-правовой статус индивидуальных субъектов права и органов исполнительной власти; правовой статус государственных служащих; формы и методы государственного управления; административную ответственность; административный процесс; обеспечение законности в сфере государственного управления; административно-правовую организацию управления в отраслях материального производства, в социально-культурной и административно-политической сферах.

Содержание учебника соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по специальности и направлению подготовки «Юриспруденция». Учебник предназначен для студентов юридических вузов и факультетов, обучающихся по программе подготовки бакалавров.

При подготовке учебника учтены изменения, произошедшие в административном законодательстве, связанные с реформированием государственной службы и системы органов исполнительной власти. Указанные обстоятельства свидетельствуют об актуальности, теоретической и прикладной значимости предмета курса. Раскрывая содержание учебного курса, автор использовал доктринальные положения ученых-административистов ведущих научных школ административного права: МГУ им. М. В. Ломоносова; МГЮУ им. О. Е. Кутафина; Уральского государственного юридического университета (УрГЮУ) (бывшей Уральской государственной юридической академии, УрГЮА); Воронежского государственного университета.

При подготовке учебника были учтены труды выдающихся ученых-административистов Д. Н. Бахраха, Ю. М. Козлова, М. А. Лапиной, А. В. Мелехина, Б. В. Россинского, Л. Л. Попова, Ю. Н. Старилова,

Ю. В. Степаненко, Ю. А. Тихомирова, А. П. Шергина и др., которые оказали существенную помощь в подготовке данного учебника.

Изучив материал, содержащийся в учебнике, обучающийся должен: **знать**

- современные взгляды о месте административного права в российской системе права;
- сущность и содержания основных понятий, категорий, институтов отрасли административного права;
- правовой статус субъектов административно-правовых отношений;
- историю и тенденции развития науки административного права;
- сущность и результаты административной реформы;

уметь

- оперировать юридическими понятиями и категориями отрасли административного права;
- юридически правильно квалифицировать факты и обстоятельства и возникающие в связи с ними административно-правовые отношения;
- анализировать, толковать и правильно применять административно-правовые нормы;
- правильно составлять и оформлять документы административно-правового характера;
- давать самостоятельную оценку поведения физических и юридических лиц в сфере государственного управления;

владеть

- терминологией административного права;
- навыками применения административно-правовых норм при принятии управленческих решений;
- методологией и методами проведения административно-правовых исследований;
- навыками поиска необходимой информации для принятия управленческих решений;
- навыками системного анализа норм административного права;
- навыками решения проблем, возникающих в сфере государственного управления.

Учебник содержит необходимую научную и правовую информацию о сущности, значении, основах и особенностях административно-правового регулирования в различных сферах российского общества, а также месте данной отрасли права в правовой системе РФ.

Принятые сокращения

1. Законодательные акты¹

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ; от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ)

Конституция СССР — Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. Утратил силу на территории РФ в связи с принятием Соглашения от 8 декабря 1991 г. «О создании Содружества Независимых Государств»

Бюджетный кодекс РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ

Водный кодекс РФ — Водный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ

Воздушный кодекс РФ — Воздушный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ; часть третья — Федеральный закон от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ; часть четвертая — Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ

Градостроительный кодекс РФ — Градостроительный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ

Жилищный кодекс РФ — Жилищный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ

Земельный кодекс РФ — Земельный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 25 декабря 2001 г. № 136-ФЗ

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации — Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ

¹ При самостоятельном изучении нормативных правовых актов, упоминаемых в учебнике, необходимо учитывать изменения и дополнения, которые были внесены в них с момента вступления в действие. С официальными текстами документов можно ознакомиться на Официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). Кроме того, можно обращаться к таким справочным правовым системам, как «Гарант», «КонсультантПлюс» и др.

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — Федеральный закон от 30 декабря 2000 г. № 195-ФЗ

Кодекс внутреннего водного транспорта РФ — Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации — Федеральный закон от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ

Лесной кодекс РФ — Лесной кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 220-ФЗ

Налоговый кодекс РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ

Трудовой кодекс РФ — Трудовой кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ

Закон о гражданской службе — Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

Закон о системе государственной службы — Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»

Закон о службе в ОВД — Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Закон об обороне — Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне»

Закон об образовании — Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»

Закон об основах социального обслуживания — Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»

Закон об охране здоровья — Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»

2. Органы власти

Главгостехнадзор России — Главная государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники

Госкомтруд СССР — Государственный комитет СССР по труду и социальным вопросам

ГУСП — Главное управление специальных программ Президента РФ

ГФС России — Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации

Казначейство России — Федеральное казначейство

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МИД России — Министерство иностранных дел Российской Федерации

Минвостокразвития России — Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока

Минздрав России — Министерство здравоохранения Российской Федерации

Минкавказ России — Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа

Минкомсвязь России — Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

Минкультуры России — Министерство культуры Российской Федерации

Минобороны России — Министерство обороны Российской Федерации

Минобрнауки России — Министерства образования и науки Российской Федерации

Минприроды России — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Минпромторг России — Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

Минсельхоз России — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Минспорт России — Министерство спорта Российской Федерации

Минстрой России — Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

Минтранс России — Министерство транспорта Российской Федерации

Минтруд России — Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации

Минфин России — Министерство финансов Российской Федерации

Минэкономразвития России — Министерство экономического развития Российской Федерации

Минэнерго России — Министерство энергетики Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

МЧС России — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Росавиация — Федеральное агентство воздушного транспорта

Росавтодор — Федеральное дорожное агентство

Росаккредитация — Федеральная служба по аккредитации

Росалкогольрегулирование — Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка

Росархив — Федеральное архивное агентство

Росводресурсы — Федеральное агентство водных ресурсов

Росгидромет — Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Росжелдор — Федеральное агентство железнодорожного транспорта

Росздравнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения

Росимущество — Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

Роскомнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

Рослесхоз — Федеральное агентство лесного хозяйства

Росмолодежь — Федеральное агентство по делам молодежи

Росморречфлот — Федеральное агентство морского и речного транспорта

Роснедра — Федеральное агентство по недропользованию

Рособрнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки

Роспатент — Федеральная служба по интеллектуальной собственности

Роспечать — Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям

Роспотребнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Росприроднадзор — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

Росрезерв — Федеральное агентство по государственным резервам

Росрыболовство — Федеральное агентство по рыболовству

Россвязь — Федеральное агентство связи

Россельхознадзор — Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

Россотрудничество — Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству

Росстандарт (ранее — Ростехрегулирование) — Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии

Ростехнадзор — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

Ространснадзор — Федеральная служба по надзору в сфере транспорта

Роструд — Федеральная служба по труду и занятости

Ростуризм — Федеральное агентство по туризму

Росфинмониторинг — Федеральная служба по финансовому мониторингу

СВР России — Служба внешней разведки Российской Федерации

ФАНО России — Федеральное агентство научных организаций

ФАС России — Федеральная антимонопольная служба

ФАДН России — Федеральное агентство по делам национальностей

ФМБА России — Федеральное медико-биологическое агентство

ФНС России — Федеральная налоговая служба

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСВТС России — Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству

ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний

ФСО России — Федеральная служба охраны Российской Федерации

ФССП России — Федеральная служба судебных приставов

ФСТЭК России — Федеральная служба по техническому и экспортному контролю

ФТС России — Федеральная таможенная служба

3. Прочие

Банк России — Центральный банк Российской Федерации

ВПО — высшее профессиональное образование

ВС РФ — Вооруженные Силы РФ

ГИБДД — Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России

ГОБУ — государственное образовательное бюджетное учреждение

ГОУ — государственное образовательное учреждение

ЖКХ — жилищно-коммунальное хозяйство

ОВД — органы внутренних дел

ООН — Организация Объединенных Наций

РАН — Российская академия наук

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

СНГ — Содружество Независимых Государств

СНК РСФСР — Совет народных комиссаров РСФСР

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ТЭК — топливно-энергетический комплекс

ФГАУ — Федеральное государственное автономное учреждение

Раздел I
ОБЩАЯ ЧАСТЬ
АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРАВА

Глава 1

УПРАВЛЕНИЕ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

В результате изучения материалов данной главы обучающийся должен:

знать

- сущность и отличительные черты управления, его виды;
- современные представления о государственном управлении;
- функции, цели и принципы государственного управления;
- сущность и назначение исполнительной власти;

уметь

- обобщать и систематизировать нормы административного права, регулирующие управленческие отношения;
- использовать полученные знания о теории государственного управления;
- давать самостоятельную оценку принятым управленческим решениям;

владеть

- навыками системного анализа управленческих отношений;
 - навыками поиска информации, необходимой для принятия управленческих отношений;
 - навыками разрешения управленческих споров.
-

1.1. Понятие управления и его виды

Система российского права состоит из отраслей, отличающихся друг от друга предметом регулирования, под которым понимаются общественные отношения, складывающиеся в той или иной сфере жизнедеятельности общества. Административное право связано с таким социальным явлением, как *управление* (от лат. *administratio* — «управление»), которое стало универсальным средством для обозначения вида деятельности, осуществляемой для достижения общественно значимых целей.

В широком смысле слова **управление** означает руководство кем-либо или кем-либо. Управление как родовое понятие есть упорядочение взаимодействия определенного множества составных частей или элементов механических систем, природы, общества и самого человека. Определение управления позволяет выявить следующие его виды: управление в технических системах; управление в биологических системах; управление в социальных системах.

Существуют и другие классификации видов управления. Так, Ю. А. Тихомиров выделяет: 1) управление в кибернетическом смысле — взаимодействие субъектов и объектов путем механизма прямых и обратных связей; 2) управление обществом (социальное управление) — воздействие на все, многие или отдельные сферы общественной жизни, управление общественными процессами; 3) управление государством, государственными делами — целенаправленное организованное воздействие государства и его институтов на сферы государственной жизни для изменения их в соответствии с целями государственной политики¹.

Однако для раскрытия содержания управления, его функционального назначения, необходимо сказать о характерных чертах управления. Оно:

1) представляет собой функцию организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающую их целостность, сохранение их определенной структуры, поддержание должного режима их деятельности и достижение стоящих перед ними задач;

2) служит интересам *взаимодействия* составляющих ту или иную систему *элементов*, представляющего единое целое с общими для всех элементов задачами;

3) является внутренним качеством целостной системы, основными элементами которой являются *субъект управления* (управляющий элемент), *объект управления* (управляемый элемент) и *субординационные отношения* (отношения управления) между ними. Между субъектом и объектом управления существуют как *прямая* (подача команд, распоряжений), так и *обратная* (информирование о выполнении или невыполнении команд субъекта управления) связь. Субъект управления наделяется соответствующими полномочиями по осуществлению управления, властью, т.е. обладает способностью подчинять своей воле поведение управляемых;

4) обуславливает не только внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов. Существует множество взаимодействующих целостных систем различного *иерархического* уровня, что предполагает осуществление управленческих функций как *внутрисистемного*, так и *межсистемного* характера;

5) сводится к *управляющему воздействию* субъекта управления на объект управления, содержанием которого является *упорядочение* системы, обеспечение ее функционирования в соответствии с закономерностями ее существования и развития. Таким образом, *управление* есть *целенаправленное упорядочивающее* воздействие, реализуемое в *связях* между субъектом и объектом управления и осуществляемое непосредственно субъектом управления;

б) реально тогда, когда налицо *подчинение* управляемого элемента системы ее управляющему элементу.

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 55.

Названные черты управления приемлемы и для социального управления, одним из видов которого является **государственное управление** — предмет регулирования административного права.

1.2. Понятие социального управления и его виды

Социальное управление представляет собой организующую деятельность людей, которая осуществляется для достижения определенных задач и целей на конкретном этапе развития общества, государства и человека в целом.

Социальное управление — цикл последовательно сменяющихся и взаимосвязанных управленческих функций (направлений деятельности). Общими функциями управления являются:

- *сбор и обработка* (анализ) социальной информации;
- *прогнозирование*, т.е. научное предвидение изменений в развитии каких-либо явлений или процессов на основе объективных данных и достижений науки;
- *планирование* (определение) направлений, целей управленческой деятельности и способов, средств их достижения;
- *организация* (формирование) системы управления, упорядочение управленческих отношений между субъектом и объектом управления, определение их прав и обязанностей, структуры органов управления, организаций, подбор и расстановка кадров и т.д.;
- *координация и взаимодействие*, осуществляемые для достижения целей управления;
- *контроль* за выполнением принятых управленческих решений, установление соответствия (или несоответствия) фактического состояния объекта управления заданному и другие функции.

В зависимости *от объекта управления* социальное управление можно разделить на следующие виды:

- а) *управление обществом*. Направлено на обеспечение его стабильного функционирования и развития;
- б) *управление государством*. Осуществляется с целью реализации задач и функций государства;
- в) *местное самоуправление*. Обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- г) *управление различными организациями* (предприятиями, учреждениями, общественными объединениями и т.д.). Его цель — координация усилий структурных подразделений организации на выполнение возложенных на нее задач;
- д) *управление на индивидуальном уровне*. Осуществляется для создания наилучших условий для выполнения своих должностных обязанностей работниками.

В зависимости *от организационно-правовых форм* социальное управление можно разделить на два вида: *государственное управле-*

ние (управление делами государства) и негосударственное управление (управление делами частных организаций, общественных объединений и т.п.).

1.3. Государственное управление: сущность и функции

Государственное управление в широком смысле слова (управление делами государства) осуществляют все органы государственной власти. Это управление реализуется в следующих видах деятельности: законодательной, исполнительной и правосудия. Хотя все эти виды деятельности направлены на осуществление единых задач и функций государства, каждая из них обладает определенными особенностями, обусловленными разделением труда между органами государства.

Государственное управление в узком смысле слова — исполнительная и распорядительная деятельность органов исполнительной власти, осуществляемая на основании и во исполнение законов, для выполнения возложенных на них задач и функций. Оно характеризуется тем, что:

- носит исполнительно-распорядительный характер;
- является государственно-властной деятельностью;
- осуществляется специально уполномоченными на то субъектами управления;

- осуществляется на основе и во исполнение федеральных законов, законов субъектов РФ, т.е. носит подзаконный характер.

В процессе осуществления управленческой деятельности реализуются функции государства в межотраслевой (финансы, налоги, статистика и др.), социально-политической (оборона, внутренние дела, государственная безопасность, иностранные дела и др.), социально-культурной (наука, образование, здравоохранение и др.) и экономической (промышленность, транспорт, связь, торговля и др.) сферах.

Важно запомнить!

Государственное управление практически реализуется через его *функции*. К ним относятся: подбор и расстановка кадров, прогнозирование, разработка целевых программ развития той или иной отрасли (сферы) управления, работа с информацией, координация, контроль, учет и статистика, дело-производство и др.

Каждый этап развития нашего государства сопровождается соответствующими изменениями в управленческой структуре, направленными на улучшение деятельности аппарата исполнительной власти. Динамичность управленческой деятельности обеспечивает оптимальное решение задач общества. При этом государственное управление призвано служить интересам личности, общества и государства.

Можно выделить управленческие отношения и во внутриорганизационной деятельности других органов государственной власти (судов,

органов законодательной власти, органов прокуратуры), которая направлена на обеспечение успешного выполнения возложенных на них основных задач и функций (осуществление правосудия, прокурорского надзора, законотворчества и т.д.).

Управленческая деятельность осуществляется в определенной последовательности и состоит из ряда стадий:

- 1) определение целей и задач, которые надо решить;
- 2) выработка и принятие решений, необходимых для их выполнения;
- 3) организация исполнения принятых решений;
- 4) контроль за их исполнением.

Субъекты государственного управления — государственная администрация, под которой следует понимать: а) органы исполнительной власти, другие государственные органы, осуществляющие управление; б) руководящий персонал государственных учреждений, предприятий, строевых подразделений. Субъекты государственного управления наделены государственно-властными полномочиями.

Объекты государственного управления — организации (предприятия, учреждения), граждане, которые не имеют государственно-властных полномочий.

1.4. Цели и принципы государственного управления

Провозглашение в Конституции РФ, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., человека, его прав и свобод высшей ценностью означает, что во взаимоотношениях человека, общества и государства приоритет принадлежит правам и законным интересам человека.

Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Таким образом, деятельность органов управления (органов исполнительной власти) прежде всего направлена на соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

С учетом конституционных предписаний можно сформулировать *основные цели государственного управления*:

— обеспечение целенаправленного управленческого воздействия органов исполнительной власти на те или иные объекты и процессы в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах с целью приведения их в упорядочение, реализации государственной политики;

— определение оптимальной системы и структуры федеральных и иных органов исполнительной власти, установление сферы их деятельности, задач, функций, полномочий, внутренней организации, с целью повышения их эффективности, устранения дублирующих, излишних, коррупционных элементов компетенции;

— установление оптимального порядка управления государством и обществом с использованием административно-правовых институтов, например, государственной службы, административной ответственности;

— создание необходимых условий для реализации прав, свобод и законных интересов личности в сфере государственного управления, ее правомерного поведения. Ведь получение многих лицензий, социальных льгот, компенсаций, государственных пенсий и т.д. зависит от органов исполнительной власти. Поэтому необходимо обеспечить защиту граждан и общества от административного произвола, злоупотреблений, некомпетентности государственной администрации.

С конституционными предписаниями согласуется мнение большинства ученых.

Мнение специалиста

Так, Ю. Н. Стариков к целям государственного управления относит: «социально-экономические цели, направленные на достижение экономического благосостояния, построение и поддержание определенной системы экономических отношений; политические цели, т.е. вовлечение в управление всех политических сил в стране; обеспечительные цели, направленные на обеспечение прав и свобод граждан, законности в обществе, общественного порядка и безопасности, необходимого уровня благосостояния; организационно-правовые цели, т.е. формирование правовой системы, способствующей реализации основных функций государства и решения его задач при помощи организационно-функциональных образований»¹.

Далее остановимся на *принципах государственного управления*. Исходя из смысла термина «принцип», означающего «начало», «основу», правовые принципы определяются как основополагающие идеи, закрепленные в нормативных правовых актах. Однако следует отметить, что в законодательстве не определены общие принципы государственного управления в каком-то отдельном законе. Но, учитывая то обстоятельство, что государственное управление осуществляют органы исполнительной власти, можно на основании анализа федеральных законов, регламентирующих деятельность конкретных органов исполнительной власти, сформулировать общие принципы их организации и деятельности.

Так, в ст. 3 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» определено, что Правительство РФ в своей деятельности руководствуется принципами верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, принципами народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

¹ См.: Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. М. : Норма, 2002. Т. 1. С. 162.

Статья 5 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» называет такие принципы деятельности федеральной службы безопасности, как: законность; уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина; гуманизм; единство системы органов федеральной службы безопасности, а также централизация управления ими; конспирация, сочетание гласных и негласных методов и средств деятельности.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» называет семь принципов, в соответствии с которыми строится и осуществляется деятельность милиции: соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина; законность; беспристрастность; открытость и публичность; общественное доверие и поддержка граждан; взаимодействие и сотрудничество; использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем.

Таким образом, принципами государственного управления можно назвать следующие.

1. *Федерализм* — этот принцип обозначает единство системы органов исполнительной власти и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ (ст. 71 и 72 Конституции РФ).

2. *Законность* как принцип организации и деятельности органов исполнительной власти означает, что служащие этих органов при выполнении своих должностных обязанностей обязаны строго соблюдать законы и подзаконные акты. Этот принцип отражает требование ст. 4 Конституции РФ.

Его выражением является верховенство Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, конституций и уставов субъектов РФ, а также законодательства субъектов РФ по отношению к правовым актам управления, принимаемым органами исполнительной власти.

3. *Уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина.* Является не только принципом деятельности органов исполнительной власти, но и одним из основных принципов правового государства. Он следует из конституционных предписаний о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства.

В ст. 18 Конституции РФ определено, что именно права и свободы человека и гражданина должны определять деятельность государственных органов, в том числе и органов исполнительной власти.

4. *Гласность, открытость органов исполнительной власти и обеспечение доступа граждан к информации об их деятельности.* Этот принцип основывается на положениях ст. 15 Конституции РФ и Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Впервые законодательно обеспечивается доступ граждан к информации о деятельности органов власти. Закон обязал чиновников отвечать гражданам и организациям на любые вопросы, касающиеся деятельности исполнительной власти.

5. *Гуманизм* — этот принцип означает гуманное обращение со всеми гражданами, вовлеченными в сферу деятельности органов исполнительной власти (с лицами, пострадавшими от неправомερных действий правонарушителей, с жертвами преступлений). Этот принцип распространяется и на подозреваемых, обвиняемых, подсудимых и осужденных.

6. *Ответственность должностных лиц органов исполнительной власти за принимаемые решения, за порученный участок работы.* В законодательстве предусмотрена дисциплинарная, административная и уголовная ответственность за невыполнение или ненадлежащее выполнение государственным служащим своих должностных обязанностей.

7. *Сочетание гласных и негласных методов деятельности, конспирация.* Этот принцип характерен для органов исполнительной власти, осуществляющих оперативно-разыскную¹ деятельность. Под ней понимается вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-разыскной деятельности в пределах их полномочий (органов МВД России, ФСБ России, СВР России и др.), посредством проведения оперативно-разыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

Задачами оперативно-разыскной деятельности являются: выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших; осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших; добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности РФ; установление имущества, подлежащего конфискации².

Ю. М. Козлов справедливо относит к принципам управления еще два принципа:

¹ Слово «разыскная» в тексте учебника приводится в написании, соответствующем действующим правилам орфографии (см.: Русский орфографический словарь : около 180 000 слов / О. Е. Иванова, В. В. Лопатин, И. В. Нечаева, Л. К. Чельцова ; РАН. Ин-т рус. яз. им. В. В. Виноградова ; отв. ред. В. В. Лопатин. 3-е изд., стер. М. : АСТ-Пресс Книга, 2011 ; Орфографический словарь русского языка / Б. З. Букчина, И. К. Сазонова, Л. К. Чельцова. 6-е изд. М. : АСТ-Пресс Книга, 2010), однако в названиях нормативных документов и цитатах сохранена орфография соответствующих источников. — *Прим. ред.*

² Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-разыскной деятельности».

— разумное сочетание коллегиальности и единоначалия в организации и деятельности органов исполнительной власти;

— учет особенностей объектов государственно-управленческой деятельности — этот принцип управления учитывает то обстоятельство, что в сфере государственного управления наряду с государственными объектами функционирует множество коммерческих, структур, включая частные.

Поэтому в механизме реализации исполнительной власти необходимо применение различных методов управляющего воздействия (ограничение средств прямого управления, развитие начал государственного регулирования и т.п.)¹.

1.5. Исполнительная власть: понятие, место в механизме разделения властей

Как отмечалось, государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения ее на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Статья 10 Конституции РФ выражает и закрепляет одну из важнейших основ конституционного права, признаваемую всеми демократическими правовыми государствами и впервые введенную в конституционное право нашей страны.

Исторический экскурс

Теория и практика разделения властей явилась результатом длительного исторического развития и напряженной политической борьбы в обществе. Ее основоположники — англичанин Джон Локк (1632—1704) и француз Шарль Монтескье (1689—1755) — и их многочисленные последователи убедительно показали антинародный характер неразделенной, единой государственной власти, ведущей к социальной несправедливости, диктатуре, произволу и бесправию, доказали необходимость перехода к системе разделения властей. Такова была и советская система, при которой на всех уровнях государственной структуры реальная власть принадлежала партийным органам. По Конституции СССР полнота государственной власти принадлежала соответствующему высшему или местному органу государственной власти (Совету народных депутатов).

Принцип разделения властей способствует взаимному контролю, «сдержкам и противовесам» между самостоятельными ветвями властями.

Законодательная власть издает законы, на основании которых действуют исполнительная власть, осуществляет бюджетный контроль, парламентский контроль за исполнительной властью, назначает или

¹ См.: Козлов, Ю. М. Административное право. М. : ЮРИСТЪ, 2003. С. 82.

поддерживает кандидатуры должностных лиц исполнительной власти, заслушивает ежегодный доклад о деятельности исполнительной власти.

Исполнительная власть вносит в парламент проекты законов, которые он обязан рассмотреть, участвуя, таким образом, в осуществлении законодательной власти.

Судебная власть может признать акты органов исполнительной власти или их отдельные предписания не соответствующими Конституции РФ, законам и лишить их юридической силы. Судебная власть осуществляет правосудие, рассматривает жалобы граждан и организаций на действия, решения исполнительной власти и т.д.¹

Исполнительная власть представляет:

— самостоятельную ветвь государственной власти, тесно взаимодействующую с ее законодательной и судебной ветвями;

— право и возможность подчинять других своей воле.

Исполнительная власть реализуется по отношению к коллективным и индивидуальным субъектам и является выражением деятельности органов исполнительной власти.

Исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме *субъектами исполнительной власти*. Она является *исполнительно-распорядительной* властью. В целях реализации законов, указов Президента РФ она принимает большое число подзаконных нормативных актов — правовых актов управления (о регистрации прав, юридических лиц, выделении ресурсов, призыве на военную службу, привлечении к административной ответственности и др.).

Численный состав аппарата исполнительной власти составляет около 2 млн государственных служащих. По своей численности она превосходит общее число работников всех иных ветвей власти. Это объясняется необходимостью осуществления разнообразных государственных функций, возложенных на органы исполнительной власти.

Эта власть *подзаконная*, т.е. действует на основании и во исполнение законов.

Исполнительная власть *подконтрольная*. В отношении нее осуществляется парламентский, судебный контроль, прокурорский надзор. Ее вправе контролировать другие органы, не относящиеся ни к одной из трех ветвей власти (Президент РФ, Счетная палата, Уполномоченный по правам человека РФ и др.).

Деятельность субъектов исполнительной власти осуществляется установленными методами и в определенных формах. Правовыми формами деятельности является правотворчество и правоприменение, а методами — убеждение и принуждение.

Исполнительная власть *организационно едина*, ее нижестоящие звенья подчиняются вышестоящим, она делится на иерархические уровни.

В распоряжении *субъектов исполнительной власти* находятся все существенные атрибуты государственной власти: финансы; наиболее

¹ См.: Конституция Российской Федерации : научно-практический комментарий (постатейный) / под ред. Ю. А. Дмитриева. М., 2007. С. 76.

важные коммуникации; армия; правоохранительные органы, исправительные учреждения и т.п.

Сфера отношений, в которой действует исполнительная власть: отношения власти с гражданином; экономическая, социальная и правоохранительная сферы, область внешних отношений; отношения с организациями и их трудовыми коллективами.

Исполнительная власть в своей деятельности руководствуется принципами: народовластия; законности; разделения властей; федерализма; гласности; приоритета и гарантированности прав личности; сочетания централизации и децентрализации.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Сформулируйте понятие управления и назовите его отличительные черты.
2. Что понимается под социальным управлением?
3. Назовите виды социального управления.
4. Охарактеризуйте сущность государственного управления.
5. Раскройте содержание функций государственного управления.
6. В соответствии со ст. 10 Конституции РФ органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Как вы понимаете эту самостоятельность? В чем она проявляется? Каков механизм взаимоотношений органов государственной власти?
7. Какие характерные отличительные признаки присущи исполнительной власти как элементу социального управления?
8. Может ли один и тот же орган или должностное лицо быть и субъектом, и объектом управления одновременно? Если может, приведите примеры.
9. О каких видах социального управления говорится в ст. 32 и 71 Конституции РФ — общественном или государственном?
10. Раскройте взаимосвязь, различие и соотношение понятий «исполнительная власть» и «государственное управление».
11. Какие из перечисленных признаков присущи государственному управлению в узком смысле слова:
 - а) специфический вид государственной деятельности, связанный с реализацией исполнительной власти;
 - б) обеспечивается применением государственного принуждения;
 - в) деятельность любых государственных органов всех ветвей государственной власти;
 - г) вид правоохранительной деятельности;
 - д) осуществляется на уровне местного самоуправления в соответствии со ст. 12 Конституции РФ?
12. Найдите в Конституции РФ не менее пяти статей, где речь идет: об общественном управлении; о государственном управлении в широком смысле слова; об управлении в узком смысле слова, хотя сам термин «управление» при этом не используется.
13. Возникают ли в процессе деятельности органов законодательной власти, судебных органов, прокуратуры, банка управленческие отношения? Если да, то приведите соответствующие примеры.
14. Какое отношение административное право имеет к техническому и биологическому управлению? Ответ обоснуйте примерами нормативных актов, закрепляющих: а) биологические нормы и правила; б) технико-технологические нормы и правила.

15. Кто выступает в качестве субъекта государственного управления? Что может выступать в качестве объекта государственного управления? Из каких стадий состоит процесс государственного управления?

Тесты

Укажите правильный ответ (ответы).

1. Важнейшей чертой государственного управления, выражающей природу взаимоотношений между органами законодательной и исполнительной власти, является:

- а) исполнительно-распорядительный характер государственного управления;
- б) исполнительный характер государственного управления;
- в) распределительный характер государственного управления;
- г) характер согласования.

2. Укажите понятие, для которого характерны три главных признака: управленческий аппарат; выполняемая им управленческая, административная деятельность; используемые исполнительно-распорядительные полномочия:

- а) административно-правовые отношения;
- б) административное право;
- в) органы исполнительной власти;
- г) органы государственной власти.

3. В России систему органов исполнительной власти возглавляет:

- а) Федеральное Собрание РФ;
- б) Президент и Правительство РФ;
- в) Правительство РФ;
- г) Президент РФ.

4. Укажите соотношение между понятиями «государственное управление» и «исполнительная власть»:

- а) не тождественные понятия;
- б) понятие «государственное управление» шире понятия «исполнительная власть»;
- в) понятие «исполнительная власть» шире понятия «государственное управление».

5. Управление разделяется на следующие виды:

- а) государственное и негосударственное;
- б) управление в социальных системах;
- в) управление в биологических системах;
- г) управление в механических системах;
- д) все перечисленное.

6. Социальное управление делится:

- а) на управление обществом;
- б) на управление государством;
- в) на управление организациями;
- г) на управление индивидами;
- д) на местное самоуправление;
- е) на все перечисленные виды.

7. Определение «Упорядочение взаимодействия определенного множества элементов или составных частей механических систем, природы, общества и самого человека» относится к понятию:

- а) урегулирование;
- б) управление;
- в) организация;
- г) производство.

8. Определение «Целеполагающее, регулирующее воздействие людей на общественную и коллективную жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно, так и через специально созданные структуры» относится к понятию:

- а) социальное управление;
- б) государственное управление;
- в) местное самоуправление;
- г) общественное управление;
- д) ко всему перечисленному.

9. Государственное регулирование (в узком смысле слова) — это:

- а) функция государственного управления;
- б) цель государственного управления;
- в) принцип государственного управления;
- г) стадия государственного управления;
- д) все перечисленное.

10. Государственное регулирование (в широком смысле слова) — это:

- а) деятельность органов законодательной и исполнительной власти по установлению общих правил поведения участников общественных отношений;
- б) деятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти по установлению общих правил поведения субъектов права в сфере государственного управления и по их защите;
- в) исполнительная и распорядительная деятельность органов исполнительной власти по выполнению задач и функций государства;
- г) деятельность органов законодательной власти по установлению общих правил поведения субъектов права в сфере государственного управления и по их защите.

Глава 2

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО — ОТРАСЛЬ РОССИЙСКОГО ПРАВА

В результате изучения материалов данной главы обучающийся должен:

знать

- сущность и отличительные черты отрасли административного права;
- современные представления о предмете и методе регулирования административного права;

уметь

- идентифицировать нормы административного права в законодательных и подзаконных актах;
- использовать полученные знания о предмете и методе правового регулирования административного права в конкретных управленческих ситуациях;

владеть

- терминологией общей части административного права;
 - навыками работы с учебной и научной литературой, посвященной раскрытию современных взглядов на предмет административного права.
-

2.1. Понятие и предмет административного права

Административное право — самостоятельная отрасль российского права. Известно, что отрасли права отличаются друг от друга прежде всего предметом регулирования (общественными отношениями, которые они регулируют), методами правового регулирования, субъектами отрасли права, по источникам правовых норм.

Предметом административного права выступает совокупность общественных отношений, возникающих:

1) при формировании и деятельности государственной администрации. В России наряду с государственной администрацией существует муниципальная и частная администрация;

2) при применении любым уполномоченным на то субъектом мер административного принуждения;

3) при рассмотрении в административном порядке жалоб граждан.

Предмет административного права можно условно разделить на две группы общественных отношений:

1) внутриаппаратные (внутриорганизационные) отношения, которые возникают по поводу прохождения государственной службы, фор-

мирования органов исполнительной работы, осуществления форм и методов их деятельности;

2) взаимоотношения государственной администрации с физическими и юридическими лицами.

Научная дискуссия

Выдающийся административист Ю. М. Козлов писал, что применительно к административному праву вопрос о предмете правового регулирования относится к числу наиболее дискуссионных. Сегодня эти слова очень актуальны ввиду изменения государственного строя в России.

В последние годы многие известные ученые-административисты высказывают свое мнение по содержанию предмета административного права. Так, П. И. Кононов включает в предмет административного права помимо государственно-управленческих отношений и отношения, возникающие между физическими и юридическими лицами и (или) организациями в процессе их публичного общения и взаимодействия без непосредственного участия в них субъектов публичной власти, но находящиеся под контролем (надзором) последних. С ним не согласен С. С. Купреев, который указывает, что многие видные административисты, например С. С. Студеникин, Ю. М. Козлов и др., обосновали положение о том, что во всяком административно-правовом отношении одной из сторон этого отношения будет орган исполнительной власти (его должностное лицо). Административно-правовое отношение не может возникнуть между двумя гражданами. Но во всех случаях орган государственного управления (его должностное лицо) выступает в пределах своей компетенции от имени государства.

Вместе с тем попытка отнесения к предмету административного права общественных отношений, возникающих между физическими лицами и (или) организациями без непосредственного участия в них субъектов публичной власти, встречается в административно-правовой литературе далеко не впервые. В свое время такую позицию отстаивал Г. И. Петров¹.

Исходя из изложенного можно определить **административное право** как отрасль российской правовой системы, которая представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие при формировании и функционировании государственной администрации, а также отношения, возникающие при применении любыми уполномоченными правом субъектами мер административно-правового принуждения, при рассмотрении во внесудебном порядке жалоб граждан.

Можно дать более общее определение **административного права** как отрасли российской правовой системы, которая представляет собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности.

¹ См.: Купреев, С. С. К дискуссии о предмете современного административного права // Административное право и процесс. 2012. № 4. С. 22—25.

Административное право можно определить и как совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере исполнительной власти и отношения управленческого характера, возникающие при осуществлении иных форм государственной деятельности (правосудия, законотворчества и др.).

Административное право является, во-первых, одной из отраслей публичного права; во-вторых, совокупностью правовых норм; в-третьих, обладает внутренней согласованностью, т.е. состоит из определенных институтов; в-четвертых, имеет обособленный предмет регулирования — управленческие отношения; в-пятых, имеет свой метод правового регулирования; в-шестых, имеет внешнее выражение, т.е. находит закрепление в определенных нормативных правовых актах.

Зарубежный опыт

Франция считается родиной административного права. Более раннему формированию административно-правовой системы в этом государстве способствовала концепция, согласно которой органы управления должны быть отделены от судов, к которым французская буржуазия не питала доверия.

Административное право стран континентальной системы представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих деятельность органов государственного управления, их взаимоотношения, внутреннюю структуру и правовой статус, а также отношения между административными учреждениями и гражданами.

В англосаксонских странах административное право выделилось в отдельную отрасль права позднее. В этих странах административно-правовое регулирование, главным образом, направлено на закрепление гарантий прав физических лиц против произвола административных органов. Так, административистика Великобритании исходит из того, что административное право не регламентирует организацию деятельности и структуру государственной администрации, зато детально регулирует практически все аспекты отношений физических и юридических лиц и органов управления. Это отличительная особенность континентального и англо-саксонского административного права.

2.2. Метод административного права

Метод административного права — определенная совокупность правовых средств или способов для достижения целей государственного управления, т.е. для урегулирования общественных отношений в сфере деятельности государственной администрации.

Любая отрасль права использует следующие юридические возможности регулирующего воздействия на общественные отношения:

— *дозволение* — *юридическое разрешение* совершать те или иные юридически значимые действия в условиях, предусмотренных данной нормой, либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению;

— *запрет* — *прямая юридическая обязанность адресатов воздержаться* от совершения определенных юридически значимых действий в условиях, предусмотренных данной нормой;

— *предписание* — возложение нормой права *прямой юридической обязанности* совершать то или иное юридически значимое действие в условиях, предусмотренных данной нормой.

Различия между отраслями права можно провести по удельному весу использования того или иного метода. Административное право использует все методы правового регулирования. Однако администрирование (управление) предполагает доминирование, преобладание одной воли над другой, а часто и подчинение одного лица другому, юридическое неравенство участников управленческих отношений, их прав и обязанностей. Этим отличается административно-правовой метод регулирования от гражданско-правового.

Мнение специалиста

Ю. М. Козлов правильно отмечал, что «наличие *односторонних юридически обязательных предписаний* не сводит административно-правовое регулирование к *принуждению* второй стороны управленческих отношений. Принуждение является крайней мерой юридического воздействия на регулируемые общественные отношения и поведение его участников»¹. Оно используется только при нарушении правовых норм, за несоблюдение которых предусматривается ответственность. Таким образом, соблюдение односторонних властных предписаний не тождественно принуждению.

2.3. Система административного права

Система административного права включает *общую и особенную части*.

Важно запомнить!

Нормы общей части действуют во всех сферах государственного управления и включают общие для государственной администрации регулятивные и охранительные нормы. *Нормы особенной части* действуют только в отдельных отраслях государственного управления и состоят из специальных регулятивных и охранительных норм.

Каждая из частей состоит из нескольких правовых институтов. **Общая часть** включает следующие *основные институты административного права*, регулирующие: принципы государственного управления; административно-правовой статус граждан (индивидуальных субъектов права); административно-правовой статус органов исполнительной власти (элементов государственной администрации); государственную службу РФ; формы и методы государственного управления; административную ответственность; административный процесс; обеспечение законности в сфере государственного управления.

¹ См.: Козлов Ю. М. Административное право. С. 33.

В особенной части можно выделить *четыре института административного права*, которые регулируют: 1) государственное управление в экономической сфере; 2) государственное управление в социально-культурной сфере; 3) государственное управление в административно-политической сфере; 4) межотраслевое управление.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Сформулируйте понятие и предмет регулирования административного права.

2. Назовите особенности административного права как отрасли права.

3. Раскройте правовые институты общей части административного права.

4. Охарактеризуйте метод административного права.

5. Назовите правовые институты особенной части административного права.

6. Подумайте, какие отношения в образовательной организации, на предприятии составляют предмет административного права.

7. Сравните методы правового регулирования административного права с методами правового регулирования гражданского, конституционного и уголовного права.

8. На имя директора техникума поступили: заявление от выпускницы средней школы с просьбой допустить ее к вступительным экзаменам в техникум; заявление от начальника учебного отдела этого техникума о предоставлении ему отпуска; приказ из департамента образования мэрии об утверждении новой структуры техникума; предписание инспектора Государственного пожарного надзора об устранении в здании техникума нарушений правил противопожарной безопасности.

Какими нормами должен руководствоваться директор техникума при принятии по этим документам решений?

9. В системе административного права как отрасли права и учебной дисциплине выделяют общую и особенную части. Укажите, какие признаки (критерии) положены в основу такого деления?

10. Назовите жизненные ситуации, в которых председатель какого-либо суда, Председатель Центральной избирательной комиссии РФ и ректор института выступали бы субъектами организационных, внутриорганизационных и контрольно-организационных отношений, являющихся предметом административного права.

11. Прокурором области в рамках служебной деятельности в течение рабочего дня были осуществлены следующие действия:

а) подписал счет на оплату выполненных работ по строительству гаража прокуратуры;

б) поручил секретарю проинформировать начальников отделов прокуратуры и заместителей прокурора о назначении на следующий день аппаратном совещании;

в) выступил государственным обвинителем в областном суде;

г) продлил сроки проведения предварительного расследования по уголовному делу;

д) направил представления губернатору области по фактам грубого нарушения законодательства при приватизации ряда предприятий в нескольких городах и районах области;

е) провел личный прием граждан.

Какие из указанных действий прокурора области являются предметом административно-правового регулирования?