



НИЖЕГОРОДСКАЯ АКАДЕМИЯ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н. В. Макарейко

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ
ДЛЯ ПРИКЛАДНОГО БАКАЛАВРИАТА

8-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно–методическим отделом
высшего образования в качестве учебного пособия
для студентов высших учебных заведений, обучающихся
по юридическим направлениям и специальностям*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва ■ Юрайт ■ 2015

УДК 34
ББК 67.411я73
М23

Автор:

Макарейко Николай Владимирович — кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России.

Макарейко, Н. В.

М23 Административное право : учеб. пособие для прикладного бакалавриата / Н. В. Макарейко. — 8-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2015. — 212 с. — Серия : Бакалавр. Прикладной курс.

ISBN 978-5-9916-5841-6

В настоящем издании изложены теоретические основы по курсу «Административное право». Учебный материал четко систематизирован, отражает как традиционные, так и современные подходы к изучению предмета, написан в доступной для понимания форме.

Данное пособие — хорошая база для изучения курса и подготовки к текущей и итоговой аттестации по дисциплине.

Содержание и структура пособия соответствуют актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям.

УДК 34
ББК 67.411я73

*Информационно-правовая поддержка
предоставлена компанией «Гарант»*



ISBN 978-5-9916-5841-6

© Макарейко Н. В., 2011
© Макарейко Н. В., 2013, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2015

Содержание

Принятые сокращения.....	8
Тема 1. УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ....	9
1.1. Управление: понятие, признаки, виды	9
1.2. Социальное управление: понятие, общие черты, виды, элементы	9
1.3. Функции социального управления: понятие и виды.....	10
1.4. Государственное управление: понятие, принципы, цели.....	11
1.5. Исполнительная власть: понятие и признаки	13
1.6. Цели, функции и уровни исполнительной власти	14
Тема 2. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА.....	15
2.1. Понятие и признаки отрасли административного права	15
2.2. Предмет административного права.....	15
2.3. Метод административного права	16
2.4. Система административного права	16
2.5. Источники (формы) административного права	17
2.6. Административное право в системе российского права	18
Тема 3. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК НАУКА	20
3.1. Система наук и место в ней административного права	20
3.2. Административное право: понятие и предмет.....	20
3.3. Метод науки «административное право»: понятие и виды ...	20
3.4. Функции науки «административное право»	21
Тема 4. МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	23
4.1. Понятие и элементы механизма административно-правового регулирования	23
4.2. Стадии и способы административно-правового регулирования.....	23
4.3. Принципы административного права.....	24
4.4. Административно-правовые нормы	25
4.5. Акты официального толкования административно-правовых норм	27
4.6. Акты применения административно-правовых норм.....	28
4.7. Административно-правовые отношения	28
Тема 5. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГРАЖДАНИНА.....	31
5.1. Понятие, элементы, правовая основа и виды административно-правового статуса гражданина.....	31
5.2. Принципы административно-правового статуса граждан ...	32
5.3. Гражданство: понятие, виды, принципы, основание приобретения и прекращения.....	33
5.4. Административная правосубъектность граждан: понятие и характеристика элементов	33
5.5. Основные права и обязанности граждан в сфере государственного управления	34
5.6. Административная ответственность граждан.....	35
5.7. Юридические гарантии административно-правового статуса граждан	35

Тема 6. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА	37
6.1. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства	37
6.2. Административно-правовой статус беженцев	38
6.3. Административно-правовой статус вынужденных переселенцев	41
Тема 7. ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	43
7.1. Понятие и признаки органов исполнительной власти.....	43
7.2. Классификация органов исполнительной власти	43
7.3. Полномочия Президента Российской Федерации в сфере исполнительной власти	44
7.4. Правительство Российской Федерации	45
7.5. Система федеральных органов исполнительной власти	51
7.6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Нижегородской области)	53
7.7. Территориальные федеральные органы исполнительной власти	57
Тема 8. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	58
8.1. Местное самоуправление: понятие и основы	58
8.2. Понятие и виды органов местного самоуправления	60
8.3. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.....	61
Тема 9. ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ДРУГИЕ НЕГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ	63
9.1. Понятие, основные черты и виды общественного объединения.....	63
9.2. Организационно-правовые формы общественных объединений. Принципы организации и деятельности	64
9.3. Взаимодействие между государством и общественными объединениями	66
9.4. Регистрация и ликвидация общественных объединений.....	67
9.5. Административно-правовой статус общественных объединений	70
9.6. Профсоюз: понятие, основные черты, права и их гарантии	72
9.7. Религиозные объединения: понятие, признаки, формы.....	72
9.8. Взаимосвязь государства и религиозных объединений.....	73
9.9. Политические партии как субъекты административного права	74
Тема 10. ПРЕДПРИЯТИЯ И НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ.....	78
10.1. Предприятие: понятие, признаки и виды	78
10.2. Правосубъектность предприятия: понятие и структура	78
10.3. Государственная регистрация и органы предприятия	78
10.4. Основания и порядок ликвидации предприятия.....	79

10.5. Государственные и муниципальные унитарные предприятия.....	80
10.6. Виды некоммерческих организаций	80

Тема 11. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ СЛУЖАЩИЕ..... 83

11.1. Государственная служба: понятие, категории должностей и принципы	83
11.2. Принципы государственной гражданской службы	84
11.3. Государственный служащий: понятие, виды.....	84
11.4. Права и обязанности гражданского служащего.....	85
11.5. Запреты, связанные с государственной гражданской службой	88
11.6. Прохождение государственной службы	90
11.7. Поступление на государственную службу.....	90
11.8. Служебный контракт	92
11.9. Аттестация государственных служащих и перемещение по службе	93
11.10. Поощрения и льготы государственных служащих.....	94
11.11. Юридическая ответственность государственного служащего	95
11.12. Прекращение государственной службы	96
11.13. Муниципальные служащие.....	98
11.14. Противодействие коррупции в системе государственной и муниципальной службы.....	101

Тема 12. ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ..... 105

12.1. Понятие, общие черты, виды и классификация форм государственного управления	105
12.2. Правотворчество и правоприменение.....	105
12.3. Административный договор: понятие, признаки, виды.....	106
12.4. Неправовые формы государственного управления	107
12.5. Понятие, основные черты и виды правовых актов управления	108
12.6. Действие правового акта управления	109
12.7. Государственная регистрация нормативных правовых актов	109
12.8. Юридическое значение правовых актов управления	109
12.9. Требования, предъявляемые к правовым актам управления. Действие правовых актов управления	110

Тема 13. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ..... 112

13.1. Понятие и признаки административно-правового режима.....	112
13.2. Назначение и правовая основа административно-правовых режимов.....	112
13.3. Содержание административно-правовых режимов.....	113
13.4. Виды административно-правовых режимов.....	113
13.5. Лицензирование отдельных видов деятельности.....	114
13.6. Экстраординарные административно-правовые режимы.....	116
13.7. Режим чрезвычайного положения.....	117

13.8. Режим военного положения	120
13.9. Режим охраны Государственной границы Российской Федерации	127
Тема 14. МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	131
14.1. Понятие, основные черты и виды методов государственного управления	131
14.2. Методы прямого (административного) воздействия: особенности и виды	131
14.3. Убеждение как метод государственного управления	132
14.4. Поощрение как метод государственного управления	132
14.5. Методы косвенного государственного управления	133
Тема 15. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ	134
15.1. Государственное принуждение: понятие, признаки, виды	134
15.2. Административное принуждение: понятие, особенности, цели, виды	134
15.3. Меры административного предупреждения	136
15.4. Меры административного пресечения	136
15.5. Меры административно-процессуального обеспечения ..	136
15.6. Административные правовосстановительные меры	137
15.7. Меры административного наказания	137
Тема 16. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ	138
16.1. Понятие и признаки административного правонарушения	138
16.2. Состав административного правонарушения: понятие, элементы, виды	138
16.3. Объект административного правонарушения	139
16.4. Объективная сторона административного правонарушения	140
16.5. Субъект административного правонарушения	141
16.6. Субъективная сторона административного правонарушения	143
16.7. Виды административных правонарушений	144
Тема 17. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ	145
17.1. Понятие, особенности и виды административной ответственности	145
17.2. Принципы, цели, функции и основания административной ответственности	145
17.3. Законодательство об административной ответственности	147
17.4. Освобождение от административной ответственности и ее исключение по действующему российскому законодательству	148
Тема 18. АДМИНИСТРАТИВНОЕ НАКАЗАНИЕ	150
18.1. Понятие и цели административного наказания	150
18.2. Виды административных наказаний	150
18.3. Назначение административного наказания	156

Тема 19. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС	160
19.1. Понятие, признаки и принципы административного процесса	160
19.2. Административно-процессуальные нормы и отношения... 161	
19.3. Субъекты административного процесса	162
19.4. Структура и стадии административного процесса	163
19.5. Административно-нормотворческий процесс: понятие и черты	163
19.6. Административно-правонаделительный процесс: понятие, черты, структура.....	164
19.7. Административно-юрисдикционный процесс: понятие, черты, структура.....	164
Тема 20. ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ	166
20.1. Понятие, задачи и стадии производства по делам об административных правонарушениях	166
20.2. Виды субъектов производства по делам об административных правонарушениях	167
20.3. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях	170
20.4. Возбуждение дела об административных правонарушениях и административное расследование	176
20.5. Рассмотрение дела об административном правонарушении	180
20.6. Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях	184
20.7. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях	187
Тема 21. ЗАКОННОСТЬ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	194
21.1. Законность в государственном управлении: понятие, общие черты, принципы	194
21.2. Гарантии законности: понятие и виды	195
21.3. Способы обеспечения законности в государственном управлении: понятие и виды	195
21.4. Государственный контроль: понятие и виды	196
21.5. Государственный надзор: понятие, виды, характеристика.....	199
21.6. Судебный контроль за законностью в сфере государственного управления	206
21.7. Общественный контроль за законностью в сфере государственного управления	206
Структура федеральных органов исполнительной власти	209
Рекомендуемая литература	212

Принятые сокращения

Конституция — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ)

ГК — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ, часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ

КоАП — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

РФ — Российская Федерация

ст. — статья (-и)

ч. — часть (-и)

ФЗ — Федеральный закон

ФКЗ — Федеральный конституционный закон

Тема 1. УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

1.1. Управление: понятие, признаки, виды

Управление — процесс целенаправленного воздействия на систему (механическую, технологическую, биологическую, социальную), в результате которого достигается ее упорядоченность, развитие в соответствии с поставленными целями.

Признаки управления:

- обязательно качество целостной организованной системы;
- наличие обязательных элементов: субъекта управления и объекта управления;
- определенная направленность, достижение поставленной цели (управленческого результата);
- служит интересам взаимодействия основных элементов;
- обеспечивается системой определенных средств.

Виды управления: механическое, технологическое, биологическое, социальное.

1.2. Социальное управление: понятие, общие черты, виды, элементы

Социальное управление — вид управления, процесс воздействия на общество, социальные группы, отдельных индивидов с целью упорядочения их деятельности, повышения уровня организованности социальной системы.

Общие черты социального управления:

- 1) существует там, где имеет место совместная деятельность людей и их общностей;
- 2) обеспечивает упорядоченное воздействие на участников совместной деятельности;
- 3) направлено на достижение определенной управленческой цели;
- 4) характеризуется наличием субъекта и объекта управления;
- 5) субъект управления наделяется определенным властным ресурсом;
- 6) объект управления является подвластным субъектом, сознательно-волевое поведение которого должно изменяться в соответствии с указаниями субъекта;
- 7) реализуется в рамках определенного механизма.

Виды социального управления: государственное управление, местное (муниципальное) самоуправление, общественное самоуправление.

Элементы социального управления: субъект управления, объект управления, управленческие связи (прямые связи и обратные связи).

Субъект управления может быть индивидуальным или коллективным. Выделяются такие *объекты* управления, как человек (индивид), коллективы (социальные группы), государство (общество в целом).

Прямые связи — целенаправленное организующее воздействие субъекта управления на управляемый объект.

Обратные связи — канал информационного воздействия объекта управления на субъекта управления с целью информирования о выполнении возложенных на него управленческих задач.

Управленческий цикл — совокупность взаимосвязанных, логически обусловленных управленческих стадий, характеризующихся определенными задачами, составом участников.

Стадии процесса управления:

- анализ управленческой ситуации;
- выработка и принятие решения;
- организация и исполнение решения;
- контроль выполнения решения;
- подведение итогов, внесение корректив.

1.3. Функции социального управления: понятие и виды

Функции социального управления — обусловленные социальным назначением, наиболее типичные, однородные, стабильные направления управленческого воздействия, отвечающие его целевому предназначению и задачам.

Признаки функций социального управления:

- обусловлены социальным назначением управления;
- характеризуются определенной направленностью и стабильностью;
- представляют собой внешнее проявление свойств системы управления;
- представляют собой направление его активного действия;
- предопределяются поставленными целями и задачами.

В зависимости от *содержания и характера воздействия* можно выделить следующие функции управления: общие (присущи всем системам управления); специальные (присущи отдельным системам управления, например федеральная служба безопасности: контрразведывательная деятельность, борьба с преступностью, разведывательная деятельность); обеспечивающие (создают условия для реализации общих и специальных функций, например материально-технического обеспечения; кадровая; финансово-плановая и др.).

В зависимости от *направления воздействия* выделяют внутренние и внешние функции.

В зависимости от *времени действия* существуют функции постоянные и временные.

Общие функции управления:

- информационное обеспечение — сбор, получение, обработка, анализ и хранение информации, необходимой для осуществления управленческой деятельности;

- прогнозирование — предвидение перспектив развития событий или процессов в будущем;

- моделирование — создание образца (модели) определенных управленческих отношений для предвидения решения управленческих задач в будущем;

- планирование — определение направлений, темпов, количественных и качественных показателей развития процессов в системе управления;

- организация — формирование системы управления, установление ее принципов, субъектного состава, приведение в состояние готовности;

- координация — согласование совместной деятельности различных субъектов управленческих отношений для достижения поставленных целей и задач управления;

- распорядительство — оперативное регулирование управленческих отношений, дача указания исполнителям;
- регулирование — установление общеобязательных требований и процедур для объектов управления;
- контроль — установление соответствия или отклонения фактического состояния системы управления от заданных параметров;
- учет — фиксация информации, выраженной в количественных показателях, о результатах состояния системы управления.

1.4. Государственное управление: понятие, принципы, цели

Государственное управление — в широком понимании — деятельность всех органов государства по реализации возложенных полномочий, в узком понимании — подзаконная, юридически властная деятельность органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов по осуществлению возложенных полномочий.

Признаки государственного управления:

- это вид государственной управленческой деятельности;
- деятельность носит юридически властный, исполнительно-распорядительный характер;
- деятельность осуществляется постоянно, непрерывно и планоно;
- деятельность осуществляется на основании и во исполнение законов (подзаконодательная деятельность);
- характеризуется наличием вертикальных (иерархических) и горизонтальных связей;
- осуществляется в различных формах (правовых и неправовых);
- обеспечивается посредством системы гарантий;
- нарушение управленческой деятельности влечет за собой наступление негативных последствий (правоограничений).

Цель государственного управления — предполагаемые результаты, к которым стремится субъект при осуществлении управленческой деятельности. Различают следующие цели управления:

1) социально-экономические — упорядочение общественной жизни и удовлетворение публичного интереса; достижение экономического благосостояния, построение и поддержание определенной системы экономических отношений;

2) политические — участие в управлении всех политических сил в стране, выработка позитивных предложений и процессов в обществе и государстве, способствующих совершенствованию государственных и общественных структур, развитию человека;

3) обеспечительные — обеспечение прав и свобод граждан, законности в обществе, общественного порядка и общественной безопасности, необходимого уровня благосостояния;

4) организационно-правовые — формирование правовой системы, способствующей реализации всех основных функций государства и решения всех его задач при помощи демократических институтов и механизмов правового государства, а также организационно-функциональных образований.

Принципы государственного управления — основополагающие идеи, руководящие начала, лежащие в основе управленческой деятельности и раскрывающие ее сущность.

Принципы делятся на общие (социально-правовые) и организационные.

Общие (социально-правовые) принципы:

- демократизм — народ выступает единственным источником власти; он осуществляет власть как непосредственно, так и через органы исполнительной власти; контроль за деятельностью органов исполнительной власти осуществляется органами законодательной и судебной власти, прокуратуры, а также населением (общественный контроль);

- законность — деятельность органов исполнительной власти должна строиться на основе точного и неукоснительного соблюдения и исполнения конституции и законов, соответствия прилагаемых нормативных правовых актов актам высшей юридической силы;

- объективность — при осуществлении управленческой деятельности необходимо адекватно воспринимать происходящие процессы, устанавливать существующие закономерности и учитывать их при принятии управленческих решений и их реализации;

- научность — применение научных методов сбора, анализа и хранения информации, учета научных наработок в ходе принятия и реализации управленческих решений;

- конкретность — осуществление управления должно строиться с учетом конкретных жизненных обстоятельств, т.е. в соответствии с реальным состоянием объекта управления и ресурсом субъекта управления;

- разделение властей — подразделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную с закреплением за ними в установленном порядке конкретных функций;

- федерализм — деятельность органов исполнительной власти строится на основе нормативного закрепления разграничения компетенции и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ;

- эффективность — достижение целей управленческой деятельности должно осуществляется при минимальных затратах сил, средств и времени.

Организационные принципы:

- отраслевой — осуществление управленческой деятельности, организация системы управления строится с учетом общности объекта управления, который образует определенную отрасль (управление промышленностью, транспортом, связью, агропромышленным комплексом, образованием, здравоохранением и т.п.);

- территориальный — формирование системы управления основывается на территориальной основе (административно-территориальном делении);

- линейный — тип организации служб и подразделений, осуществляющих исполнительно-распределительную деятельность, при котором руководитель в пределах своей компетенции обладает по отношению к подчиненным всеми правами распорядительства;

- функциональный — органы и аппараты исполнительной власти осуществляют общие подведомственные функции управления (финансы, статистика, занятость и т.д.);

- двойного подчинения — сочетание начал централизованного руководства с учетом территориальных условий и состояния объекта управления;

• сочетание единоначалия и коллегиальности — наиболее важные вопросы, касающиеся основополагающих аспектов управленческой деятельности, принимаются коллегиально, а оперативные, текущие, не требующие коллегиального рассмотрения, решаются единолично.

Теория государственного управления — система научных взглядов, представлений, положений и знаний о сущности государственного управления и его функционировании.

К элементам теории государственного управления относятся:

- цели, задачи и функции государственного управления;
- соотношение государственного управления с другими видами государственной деятельности;
- распределение компетенции между органами государственной власти (органы представительной власти, органы исполнительной власти, органы судебной власти, прокуратуры и др.);
- структурная организация и функционирование системы государственного управления;
- порядок осуществления государственного управления (управленческие процедуры).

1.5. Исполнительная власть: понятие и признаки

Государственная власть — исходящая от государства возможность и способность оказывать определенное воздействие на поведение людей с помощью определенных средств.

Разделяют следующие *ветви (виды)* государственной власти: законодательная; исполнительная и судебная.

Исполнительная власть — ветвь государственной власти, деятельность по управлению делами государства и общества, осуществляемая системой государственных органов, которые наделены исполнительно-распорядительными полномочиями и подконтрольны органам законодательной и судебной власти.

Признаки исполнительной власти:

- является самостоятельной ветвью единой государственной власти;
- выступает в качестве подзаконной по отношению к представительной (законодательной) власти;
- осуществляется органами исполнительной власти, которые являются органами государственного управления;
- обладает предметно-функциональной самостоятельностью;
- обладает единством, т.е. осуществляется на всей территории РФ;
- организуется и осуществляется на началах федерализма при разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ;
- ее деятельность носит исполнительно-распорядительный характер;
- носит универсальный характер, т.е. осуществляется постоянно и непрерывно;
- имеет в своем распоряжении определенные средства (ресурсы) для осуществления принудительных функций.

1.6. Цели, функции и уровни исполнительной власти

Цели исполнительной власти:

- 1) обеспечение безопасности личности, общества, государства;
- 2) создание условий, способствующих благополучию личности, общества, государства;
- 3) создание условий для реализации субъектами социальных отношений их прав, свобод, законных интересов;
- 4) защита человека от противоправных посягательств.

Функции исполнительной власти:

1) исполнительная (правоприменительная) — исполнение Конституции, федеральных законов и законов субъектов РФ;

2) правозащитная — функция соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

3) социально-экономическая (обеспечительная) — создание условий для развития хозяйственного строительства, социально-культурного и административно-политического управления;

4) обеспечения законности и соблюдения конституционного порядка в стране;

5) регулирующая — осуществление руководства, контроля, координации, планирования, учета, прогнозирования и т.д.;

6) нормотворческая — осуществление в установленном порядке деятельности по принятию нормативных правовых актов;

7) охранительная (юрисдикционная) — применение к юридическим и физическим лицам мер государственного (административного) принуждения в случае, если указанными лицами нарушаются нормы законодательства.

Существуют два *уровня* исполнительной власти: федеральная исполнительная власть и исполнительная власть субъектов РФ.

Тема 2. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА

2.1. Понятие и признаки отрасли административного права

Административное право — отрасль российского права, система юридических норм, регулирующая общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации задач и функций органов государственной власти, местного самоуправления при осуществлении исполнительно-распорядительной деятельности, а также отношения внутриорганизационного характера на предприятиях, в учреждениях, организациях.

Признаки отрасли административного права:

- является одной из основополагающих отраслей публичного права;
- представляет собой совокупность юридических норм;
- имеет обособленный предмет правового регулирования — управленческие отношения, возникающие как в сфере государственного управления, так и в других сферах;
 - имеет свой метод правового регулирования;
 - обладает внутренней согласованностью, состоит из определенных элементов;
 - имеет внешнее выражение, т.е. закрепляется в определенных формах-источниках.

Критерии (основания) деления права на отрасли составляют предмет, метод, наличие обособленной нормативной правовой базы.

2.2. Предмет административного права

Общественные отношения в сфере государственного управления, а также управленческие отношения, возникающие в иных сферах жизнедеятельности общества, составляют *предмет* административного права.

Виды управленческих отношений, регулируемых нормами административного права:

По субъектному признаку:

- между соподчиненными субъектами государственного управления (вертикальные отношения);
- между субъектами исполнительной власти, не находящимися в состоянии соподчинения (горизонтальные отношения);
- между субъектами исполнительной власти и исполнительными органами местного самоуправления;
- между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;
- между субъектами исполнительной власти и государственными служащими;
- между субъектами исполнительной власти и гражданами;
- между субъектами исполнительной власти и иными субъектами.

По признаку государственно-территориального устройства:

- между центральными органами федеральной исполнительной власти и исполнительными органами субъектов РФ;
- между органами исполнительной власти субъектов РФ;
- между органами исполнительной власти субъектов РФ и исполнительными органами местного самоуправления.

В зависимости от направления воздействия:

- внешние отношения, отношения в связи с реализацией полномочий органов исполнительной власти вовне;
- внутренние отношения, т.е. внутриорганизационные, внутрисистемные отношения.

Предмет административного права отличается динамичностью. Отдельные отношения, например таможенные, частично в сфере местного самоуправления, в настоящее время являются предметом правового регулирования таможенного, муниципального права, что обусловлено формированием новых отраслей российского права. Некоторые группы отношений на данном этапе составляют предмет административного права, что явилось результатом систематизации норм, устанавливающих административную ответственность, в КоАП.

2.3. Метод административного права

Совокупность предписывающих, запрещающих и дозвоительных средств воздействия на управленческие отношения составляет *метод административного права*.

Характеристика административно-правового метода:

- 1) представляет собой определенное соотношение средств предписания, запрета и дозволения;
- 2) наиболее присущи правовые средства распорядительного типа;
- 3) чаще всего представляет собой одностороннее волеизъявление одного из участников регулируемого отношения;
- 4) не исключает использования диспозитивных средств;
- 5) отличается динамизмом, что обусловлено природой управленческих отношений.

Предписание — метод правового регулирования, предполагающий возложение на субъекта управленческой деятельности обязанностей совершения определенных действий в условиях, предписанных административно-правовой нормой.

Запрет — метод правового регулирования, предполагающий возложение обязанностей на участников управленческих отношений воздержаться от определенного варианта поведения под угрозой применения мер государственного принуждения.

Дозволение — метод правового регулирования, предоставляющий участникам управленческих отношений возможность самим выбрать наиболее приемлемый вариант поведения в тех пределах, которые определены нормами административного права.

В настоящее время диспозитивные средства правового регулирования начали применяться все более широко, что обусловлено тенденцией децентрализации государственного управления.

2.4. Система административного права

Система административного права — это внутреннее строение административного права как отрасли права, совокупность взаимосвязанных, взаимообусловленных правовых институтов и норм.

Признаки системы административного права:

- обусловлена спецификой регулируемых общественных отношений;
- представляет собой объективное правовое явление;

- характеризуется взаимосвязанностью и взаимообусловленностью административно-правовых норм и институтов;
- включает определенные элементы;
- изменяется с учетом изменения предмета правового регулирования (управленческих отношений).

Административно-правовой институт — комплекс административно-правовых норм, регулирующих определенный вид управленческих отношений и являющихся частью отрасли административного права.

Существуют следующие *институты* административного права:

- принципов государственного управления;
- административно-правового статуса граждан (физических лиц);
- административно-правового статуса органов исполнительной власти;
- государственной и муниципальной службы;
- административно-правового статуса негосударственных (общественных) объединений;
- административно-правового статуса предприятий, учреждений и иных субъектов управления;
- административно-правовых режимов;
- форм государственного управления;
- методов государственного управления;
- административной ответственности;
- административного процесса;
- обеспечения законности в государственном управлении;
- административно-правовых основ межотраслевого управления (координации);
- административно-правовых основ управления в сфере экономики;
- административно-правовых основ управления в административно-правовой сфере;
- административно-правовых основ управления в социально-культурной сфере.

2.5. Источники (формы) административного права

Источники (формы) административного права — это внешнее выражение и закрепление содержания норм административного права.

Виды юридических *источников* административного права:

- нормативный правовой акт — вид юридического акта, принятый компетентными субъектами правотворчества и содержащий нормы административного права;
- административно-правовой договор нормативного содержания — двустороннее или многостороннее соглашение между субъектами правотворчества, содержащее нормы административного права;
- административный прецедент — решение по конкретному управленческому делу, которое становится обязательным для всех аналогичных дел, возникающих в будущем;
- правовой обычай — санкционированное государством исторически сложившееся правило поведения в сфере управления;
- административно-правовая наука (доктрина) — научные труды (монографии, статьи, положения и т.д.) по вопросам административного права, на основании которых вырабатываются новые админи-

стративно-правовые нормы и принимаются решения по конкретным управленческим делам.

Правосознание — совокупность идей, теорий, чувств, эмоций, взглядов, настроений, переживаний, на основании которых вырабатываются новые административно-правовые нормы и принимаются решения по конкретным управленческим делам (выступало источником права в первые годы советской власти).

Основополагающий источник административного права — нормативный правовой акт, что обусловлено принадлежностью российской правовой системы к романо-германской правовой семье.

Виды нормативных правовых актов — источников административного права: Конституция; федеральные конституционные законы; федеральные законы; законы СССР, не противоречащие российскому законодательству; законы РСФСР, не противоречащие российскому законодательству; указы Президента РФ; постановления Правительства РФ; постановления Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ; нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти; конституции и уставы субъектов РФ; законы и другие нормативные правовые акты представительных (законодательных) органов субъектов РФ; нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ; нормативные правовые акты исполнительной власти органов местного самоуправления; локальные нормативные правовые акты (отдельных предприятий, учреждений, организаций).

Источники административного права отличаются низкой степенью систематизации нормативных правовых актов. В настоящее время систематизировано законодательство, устанавливающее административную ответственность и производство по делам об административных правонарушениях (КоАП).

2.6. Административное право в системе российского права

Административное право наиболее тесно взаимодействует со следующими отраслями российского права:

- *конституционным правом*. Конституционное право закрепляет основы государственного устройства, права и свободы человека и гражданина, основы федерального устройства, систему органов государственной власти. Административное право детализирует (конкретизирует) нормы конституционного права, определяет механизм реализации прав и свобод граждан в сфере государственного управления, компетенцию органов исполнительной власти; формы и методы государственно-управленческой деятельности;

- *гражданским правом*. Нормы гражданского права регулируют частноправовые отношения, возникающие в сфере государственного управления, по владению, пользованию и распоряжению имуществом, а также отношения, связанные с реализацией личных неимущественных благ. Нормы административного права определяют порядок передачи имущества, лицензирования, контрольной и других видов деятельности, связанной с данными отношениями. Основным объемом контрольно-надзорных полномочий за субъектами гражданского права осуществляется органами исполнительной власти, что регламентируется нормами административного права;

- *уголовным правом.* Нормы административного права взаимодействуют с нормами уголовного права при обеспечении общественного порядка и общественной безопасности посредством применения мер административной и уголовной ответственности. На основе анализа совершения деяния, его соотношения с нормами административного и уголовного права определяется степень общественной опасности деяния. Диспозиция ряда норм уголовного права носит бланкетный характер и отсылает к нормативным правовым актам, регламентирующим деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц (например, гл. 30 УК¹ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления»);

- *финансовым правом.* Административное право закрепляет систему органов управления в финансово-кредитной сфере их правовой статус, формы и методы деятельности. Финансовое право регулирует управленческие отношения, связанные с формированием бюджета, его исполнением, функционированием налоговой системы;

- *земельным и экологическим правом.* Значительная часть отношений, отнесенных к предмету земельного и экологического права, особенно в части применения мер государственного принуждения, регулируется нормами административного права. Система органов управления в сфере землепользования и экологии, их правовой статус, формы и методы деятельности определяются нормами административного права;

- *трудовым правом.* Особенно тесно взаимодействует при регулировании вопросов государственной службы, которая является комплексным правовым институтом. За нарушение отдельных трудовых прав установлена административная ответственность (ст. 5.27—5.34, 19.29 и др. КоАП);

- *уголовно-процессуальным и гражданско-процессуальным правом.* В рамках административного процесса часто имеет место субсидиарное применение норм уголовно-процессуального и гражданско-процессуального права;

- *арбитражно-процессуальным правом.* Посредством норм арбитражно-процессуального права разрешаются споры с участием юридических лиц в сфере государственного управления (разд. III «Производство в арбитражном суде первой инстанции по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений» АПК). Арбитражным судам подведомственны ряд категорий дел об административных правонарушениях (абз. 3 ч. 3 ст. 23.1 КоАП).

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ.

Тема 3. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК НАУКА

3.1. Система наук и место в ней административного права

Науки разделяют на общественные (гуманитарные): философия, история, социология, культурология, политология, экономическая теория, юриспруденция и др.; естественные: астрономия, физика, химия, биология, математика и др.; технические: механика, гидравлика, технология металлов и др.

Юридические науки, в свою очередь, делятся:

- на *историко-теоретические*: история права и государства, история политических и правовых учений, теория права и государства;
- *отраслевые*: конституционное право, административное право, уголовное право, гражданское право, трудовое право, семейное право, земельное право и др.;
- *прикладные*: криминалистика, криминология, судебная бухгалтерия, судебная медицина, юридическая психология и др.;
- *международные*: международное публичное право, международное частное право;
- *изучающие зарубежное государство и право*: римское право, конституционное право зарубежных стран, история государства и права зарубежных стран.

3.2. Административное право: понятие и предмет

Наука «административное право» (административно-правовая доктрина) — составная часть российской правовой науки, система научных взглядов и представлений, знаний и теоретических положений об отрасли административного права и о предмете его регулирования.

Предмет науки «административное право» — наиболее общие закономерности развития и функционирования государственного управления, состояние и перспективы развития административно-правового законодательства.

Элементы предмета науки «административное право»:

- 1) административное право как отрасль права (административно-правовое законодательство);
- 2) закономерности возникновения, развития и функционирования государственного управления;
- 3) система административно-правовых категорий и понятий (категориальный аппарат);
- 4) история развития административного права;
- 5) правоприменительная практика субъектов административного права;
- 6) зарубежное административное право (сравнительное правоведение);
- 7) прогнозы и рекомендации по совершенствованию и развитию административного права.

3.3. Метод науки «административное право»: понятие и виды

Метод науки «административное право» — совокупность средств, приемов и способов, посредством которых изучаются административно-правовое законодательство и предмет его регулирования.