

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ имени О. Е. КУТАФИНА (МГЮА)

Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УЧЕБНИК ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

4-е издание, переработанное и дополненное

Под редакцией
заслуженного деятеля науки Российской Федерации,
доктора юридических наук, профессора
Л. Л. Попова

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

*Допущено УМО по юридическому образованию
вузов Российской Федерации в качестве учебника для студентов высших
учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки
021100 (030501) «Юриспруденция»*

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

Москва ■ Юрайт ■ 2017

Авторы:

Мигачев Юрий Иванович — доктор юридических наук, профессор;

Попов Лев Леонидович — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ;

Тихомиров Сергей Валентинович — доцент, кандидат юридических наук.

Мигачев, Ю. И.

М57 Административное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата / Ю. И. Мигачев, Л. Л. Попов, С. В. Тихомиров ; под ред. Л. Л. Попова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 396 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN 978-5-534-00643-8

Учебник написан на основе современного российского законодательства. В книге рассматриваются предмет и метод административного права, понятия государственного управления и исполнительной власти, административно-правовой статус граждан, органов исполнительной власти, государственных служащих, хозяйственных предприятий и учреждений, общественных и религиозных объединений, административное правонарушение и административная ответственность, административный процесс.

Раскрыты вопросы организации управления в отдельных сферах экономики, социально-культурной и административнополитической деятельности. После глав даны контрольные темы для проверки усвоения материала учащимися.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов вузов, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям, а также для аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, сотрудников исполнительной власти, практикующих юристов.

УДК 34
ББК 67.411я73



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».

Оглавление

Принятые сокращения	9
Предисловие	10

ОБЩАЯ ЧАСТЬ ОСНОВНЫЕ ИНСТИТУТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Раздел I. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА

Глава 1. Сущность административного права	19
1.1. Предмет административного права	19
1.2. Метод административного права	25
1.3. Функции, принципы и система административного права	27
Глава 2. Административно-правовые нормы и административно- правовые отношения.....	30
2.1. Понятие административно-правовых норм, их структура и виды.....	30
2.2. Сущность административно-правовых отношений и их виды.....	33
2.3. Источники административного права.....	37
Глава 3. Наука административного права	39
3.1. Понятие науки административного права	39
3.2. Развитие науки административного права.....	40
Глава 4. Административно-правовой статус граждан.....	48
4.1. Понятие и содержание административно-правового статуса граждан	48
4.2. Административно-правовые гарантии реализации прав и свобод граждан ...	51
4.3. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства	56
Глава 5. Административно-правовой статус органов исполнительной власти	61
5.1. Понятие органа исполнительной власти	61
5.2. Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти	65
5.3. Правительство РФ — высший исполнительный орган государственной власти РФ	66
5.4. Федеральные органы исполнительной власти: их система и структура.....	71
5.5. Органы исполнительной власти субъектов РФ.....	78
Глава 6. Государственные гражданские служащие как субъекты административного права	86
6.1. Общие условия государственной службы РФ и ее система. Понятие государственной гражданской службы РФ	86

6.2. Поступление на гражданскую службу и ее прохождение.....	91
6.3. Правовое положение (статус) гражданского служащего	101
6.4. Служебная дисциплина на государственной гражданской службе	106
6.5. Рассмотрение индивидуальных служебных споров.....	110

Глава 7. Административно-правовое положение некоммерческих организаций, предприятий и учреждений 113

7.1. Административно-правовое положение некоммерческих организаций....	113
7.2. Административно-правовое положение предприятий и учреждений	128

Глава 8. Административно-правовые формы и методы государственного управления 132

8.1. Понятие административно-правовых форм государственного управления и их виды	132
8.2. Административно-правовые методы государственного управления	142
8.3. Административное принуждение	144

Раздел II. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ, АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ НАКАЗАНИЕ

Глава 9. Административное правонарушение и административная ответственность 151

9.1. Понятие административного правонарушения, его признаки и состав	151
9.2. Сущность административной ответственности и ее принципы	155
9.3. Виды административных правонарушений	161

Глава 10. Административное наказание 163

10.1. Понятие административного наказания и его виды	163
10.2. Назначение административного наказания	174

Раздел III. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Глава 11. Административный процесс: сущность и виды..... 181

11.1. Сущность административного процесса	181
11.2. Административно-процедурная деятельность.....	182
11.3. Административно-юрисдикционная деятельность	187

Глава 12. Производство по делам об административных правонарушениях 190

12.1. Сущность производства по делам об административных правонарушениях.....	190
12.2. Содержание производства по делам об административных правонарушениях и его стадии	202
12.3. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.....	212

Раздел IV. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Глава 13. Законность в государственном управлении и способы ее обеспечения	217
13.1. Понятие законности в государственном управлении и общая характеристика способов ее обеспечения	217
13.2. Контроль и его виды	218
13.3. Прокурорский надзор	226
13.4. Административный надзор	229
13.5. Обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц	231

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ, СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО- ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Раздел V. УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ

Глава 14. Управление в области промышленности и торговли	239
14.1. Содержание управления в области промышленности и торговли	239
14.2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области промышленности и торговли ...	241
Глава 15. Управление в области энергетики	244
15.1. Содержание управления в области энергетики	244
15.2. Правовое положение Министерства энергетики РФ	247
Глава 16. Управление в области экономического развития	249
16.1. Содержание управления в области экономического развития	249
16.2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области экономического развития	250
Глава 17. Управление в области сельского хозяйства и рыболовства ...	258
17.1. Управление в области сельского хозяйства	258
17.2. Управление в области рыбного хозяйства	260
Глава 18. Управление в области регионального развития Российской Федерации и жилищно-коммунального хозяйства	262
18.1. Содержание управления в области регионального развития РФ и жилищно-коммунального хозяйства	262
18.2. Правовое положение федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление области регионального развития РФ и жилищно-коммунального хозяйства	263
Глава 19. Управление в области транспорта	267
19.1. Содержание государственного управления в области транспорта	267
19.2. Система и компетенция органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области транспорта	268

Глава 20. Управление в области связи и массовых коммуникаций	272
20.1. Содержание управления в области связи и массовых коммуникаций	272
20.2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области связи и массовых коммуникаций	275
Глава 21. Управление в области финансов	279
21.1. Содержание управления в области финансов.....	279
21.2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области финансов	280
21.3. Управление в области кредитного дела.....	284
Глава 22. Управление в области природопользования и экологии.....	286
22.1. Содержание управления в области природопользования и экологии	286
22.2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области природопользования и экологии	288
 Раздел VI. УПРАВЛЕНИЕ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ	
Глава 23. Управление в области охраны здоровья граждан	295
23.1. Содержание управления в области охраны здоровья граждан	295
23.2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области охраны здоровья граждан	296
Глава 24. Управление в области труда и социальной защиты.....	299
24.1. Содержание управления в области труда и социальной защиты.....	299
24.2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области труда и социальной защиты ...	300
Глава 25. Управление в области образования и науки.....	302
25.1. Содержание управления в области образования и науки.....	302
25.2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области образования и науки	304
25.3. Организация государственной аттестации научных работников	308
Глава 26. Управление в области культуры	311
26.1. Содержание управления в области культуры	311
26.2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области культуры.....	312
Глава 27. Управление в области физической культуры и спорта	316
27.1. Содержание управления в области физической культуры и спорта	316
27.2. Правовое положение Министерства спорта РФ	318

Раздел VII. УПРАВЛЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

Глава 28. Управление в области обороны	321
28.1. Оборона как область государственного управления	321

28.2. Система и компетенция органов государственной власти, осуществляющих управление в области обороны.....	323
28.3. Правовые основы организации исполнения воинской обязанности и прохождения военной службы	332
Глава 29. Управление в области безопасности, защиты и охраны Государственной границы РФ	338
29.1. Безопасность Российской Федерации как область государственной деятельности и государственного управления	338
29.2. Система и компетенция органов государственной власти, осуществляющих управление в области безопасности РФ	342
29.3. Управление в сфере защиты Государственной границы РФ	357
Глава 30. Управление в области внутренних дел	363
30.1. Организационно-правовые основы управления в области внутренних дел. Компетенция Министерства внутренних дел РФ	363
30.2. Правовое положение полиции	366
30.3. Служба в органах внутренних дел РФ	373
30.4. Внутренние войска МВД России и их организация	376
30.5. Управление в области миграции	377
30.6. Управление в сфере контроля за оборотом наркотических средств	379
Глава 31. Управление в области юстиции.....	381
31.1. Организационно-правовые основы управления в области юстиции.....	381
31.2. Система и компетенция органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области юстиции	384
Глава 32. Управление в области иностранных дел	389
32.1. Организационно-правовые основы управления в области иностранных дел.....	389
32.2. Система и компетенция органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области иностранных дел.....	390
32.3. Посольства РФ и консульские учреждения	393

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты

Конституция — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Федеральными конституционными законами о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ)

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ

Закон о Правительстве РФ — Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»

2. Прочие сокращения

абз. — абзац

гл. — глава (-ы)

кв. м — квадратный (-е) метр (-ы)

км — километр (-ы)

ООН — Организация Объединенных Наций

п. — пункт (-ы)

подп. — подпункт (-ы)

подразд. — подраздел (-ы)

разд. — раздел (-ы)

РСФСР — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ — Российская Федерация

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ст. — статья (-и)

ч. — часть (-и)

Предисловие

Административное право является одной из базовых отраслей российского права, наряду с конституционным, гражданским и уголовным правом. Это обусловлено специфическим предметом данной отрасли права, широтой и глубиной отношений, которые регулируются его нормами.

Современное российское административное право регулирует отношения, возникающие в процессе государственно-управленческой деятельности в различных сферах — хозяйственной, социально-культурной и административно-политической. Нормами административного права регулируются общественные отношения, в которых обязательным участником являются органы, осуществляющие государственное управление как на федеральном, так и на региональном уровне.

В соответствии с конституционным принципом разделения властей эти органы являются органами исполнительной власти. Их деятельность является управленческой, исполнительной и внесудебной. Исполнительная власть в системе разделения властей призвана обеспечивать реализацию законодательных актов и исполнение их всеми организациями и гражданами. Административно-правовые нормы касаются жизни каждого человека, ибо направлены на охрану и защиту их прав и свобод, обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности.

Учебник подготовлен с учетом программы курса «Административное право Российской Федерации», изучаемого в высших учебных заведениях. Курс административного права, изложенный в учебнике, состоит из двух частей: общей и особенной.

В общей части курса излагаются основные положения административного права и административного процесса. В ней рассматриваются такие вопросы, как понятие, принципы и содержание государственного управления; соотношение государственного управления и исполнительной власти; понятие административно-правовых норм и административно-правовых отношений; источники административного права; механизм и особенности административно-правового регулирования; административно-правовой статус субъектов административного права (граждан, органов исполнительной власти, некоммерческих организаций, предприятий и учреждений, государственных служащих); административно-правовые формы и методы государственного управления; административное правонарушение и административная ответственность; правовые основы административно-процессуальной деятельности, а также обеспечение законности в государственном управлении.

Особенная часть курса посвящена вопросам организации и функционирования государственного управления в сфере экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности.

Материал, изложенный в учебнике, позволяет усвоить нормы административного законодательства, понять сущность административно-правовых институтов и деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ и их должностных лиц, изучить вопросы государственной службы РФ, административной ответственности, административного процесса, способов обеспечения законности, а также вопросы организации и функционирования государственного управления в сфере экономики, социально-культурной и административно-политической сферах деятельности.

Учебник написан на основе современного российского законодательства, по-новому определяющего организацию и деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Изучение административного права предполагает анализ и исследование административно-правовых норм, которые обеспечивают удовлетворение публичных интересов, регулируют деятельность субъектов, обладающих властными полномочиями, определяют взаимоотношения государственных органов и граждан, вопросов правотворчества и применения этих правовых норм.

Административное право как учебная дисциплина включена в профессиональный цикл базовой (обязательной) части по направлению подготовки 030900 Юриспруденция с итоговым получением квалификации (степени) бакалавр. Как уже отмечалось, административное право как отрасль российского права регулирует любые общественные отношения, возникающие в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти, а также общественные отношения управленческого характера, имеющие место во внутриорганизационной деятельности государственных органов. В процессе осуществления профессиональной деятельности любой юрист сталкивается с необходимостью представлять интересы как третьих лиц в отношениях с государственными органами, так и государственных органов в отношениях с третьими лицами.

К профессиональным задачам, к выполнению которых готовится студент при изучении административного права, следует отнести:

- знание общих теоретических положений административного права (понятия, предмета, метода, функций, субъектов административного права; понятия и особенностей административно-правовых норм и административных правоотношений, их классификаций);
- умение практически отграничить административно-правовые нормы и административные правоотношения от норм других отраслей права и правоотношений, регулируемых данными отраслями;
- способность охарактеризовать, интерпретировать, анализировать, сопоставить и исследовать особенности административно-правового статуса субъектов административного права (граждан; государственных органов, в том числе органов исполнительной власти; государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности; государственных и негосударственных коммерческих (предприятий) и некоммерческих (учрежде-

ний) организаций и общественных и религиозных организаций, органов местного самоуправления);

- выявление, осознание и формулирование проблем в части форм и методов реализации исполнительной власти, их соотношение с формами и методами государственного управления;

- формирование способностей: вспомнить, обнаружить, избрать необходимую норму, касающуюся административного правонарушения и процесса привлечения к административной ответственности за указанные правонарушения; сравнить, толковать и квалифицировать деяние как правонарушение, регулируемое нормами административного права;

- формулирование задач, на решение которых направлен процесс обеспечения законности в сфере реализации исполнительной власти;

- способность анализировать, исследовать, формулировать и оценивать особенности государственного управления в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах;

- приобретение других знаний и навыков в области административного права.

В результате освоения учебной дисциплины «административное право» в полном объеме студентами должно быть достигнуто формирование:

- общекультурных компетенций, в том числе студент должен:

- осознавать социальную значимость своей будущей профессии, представлять особенности ее осуществления применительно к административному праву, обладать достаточным уровнем профессионального правосознания;

- добросовестно исполнять свои профессиональные обязанности, в том числе в процессе осуществления своей деятельности, соблюдать принципы этики юриста и конкретно юриста — административиста;

- владеть культурой логического правового мышления, способностью к обобщению, анализу, восприятию информации в процессе осуществления профессиональной деятельности, а также уметь поставить профессиональную цель и выбрать пути ее достижения;

- сформировать способность логически верно, аргументированно и ясно строить устную и письменную речь, в том числе в рамках реализации профессиональных компетенций;

- обладать культурой поведения в коллективе, в процессе осуществления профессиональной деятельности, а также не при исполнении служебных (профессиональных) обязанностей; быть готовым к кооперации с коллегами и к работе в коллективе;

- иметь нетерпимое отношение к коррупционному поведению, уважительно относиться к праву и закону;

- стремиться к саморазвитию, повышению своей квалификации и мастерства;

- использовать основные положения и методы социальных, гуманитарных и экономических наук при решении социальных и профессиональных задач, в том числе в рамках административного права;

- иметь способность анализировать социально значимые проблемы и процессы, в частности в рамках административного права;

- владеть навыками ведения здорового образа жизни;
- профессиональных компетенций:
 - в рамках нормотворческой деятельности участвовать в разработке нормативных административно-правовых актов в соответствии с профилем профессиональной деятельности;
 - в процессе правоприменительной деятельности:
 - ✓ осуществлять профессиональную деятельность на основе развитого правосознания, правового мышления и правовой культуры;
 - ✓ обеспечивать соблюдение административного и иного законодательства субъектами административного права;
 - ✓ уметь принимать решения и совершать юридические действия в точном соответствии с административно-правовой нормой;
 - ✓ применять нормативные административно-правовые акты, реализовывать административно-материальные и административно-процессуальные нормы в процессе профессиональной деятельности;
 - ✓ правильно квалифицировать административно-правовые юридические факты и обстоятельства;
 - ✓ владеть навыками подготовки юридических документов;
 - при осуществлении правоохранительной деятельности:
 - ✓ быть готовым к выполнению должностных обязанностей по обеспечению законности и правопорядка, безопасности личности, общества и государства;
 - ✓ уважать часть и достоинство личности, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина;
 - ✓ выявлять, пресекать, раскрывать и расследовать административные и иные правонарушения в рамках административного права;
 - ✓ осуществлять предупреждение административных правонарушений и дисциплинарных проступков государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, а также устранять причины и условия, способствовавшие их совершению;
 - ✓ выявлять и давать оценку коррупционного поведения, в том числе государственных служащих и лиц, замещающих государственные должности, и содействовать его пресечению;
 - ✓ правильно и полно отражать результаты профессиональной деятельности в юридической и иной документации;
 - в экспертно-консультативной деятельности:
 - ✓ принимать участие в проведении юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов, в том числе в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции;
 - ✓ толковать различные правовые акты, в том числе являющиеся источниками административного права;
 - ✓ давать квалифицированные юридические заключения и консультации в различных видах деятельности;
 - в процессе педагогической деятельности:
 - ✓ преподавать в учреждениях общего среднего, начального профессионального и среднего профессионального образования правовые дисциплины на необходимом теоретическом и методическом уровне;

✓ управлять самостоятельной работой обучающихся правовым дисциплинам в учреждениях общего среднего, начального профессионального и среднего профессионального образования;

✓ эффективно осуществлять правовое воспитание обучающихся в учреждениях общего среднего, начального профессионального и среднего профессионального образования.

Надеемся, что учебник поможет студентам, изучающим административное право, а также будет полезен всем, интересующимся проблемами этой отрасли права.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

**ОСНОВНЫЕ ИНСТИТУТЫ
АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**



Раздел I
АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО
КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА

Глава 1

СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

1.1. Предмет административного права

Для понимания сущности и особенностей любой отрасли права важно понимание сферы общественных отношений, которая регулируется этой отраслью права. Круг общественных отношений, регулируемых данной отраслью, составляет предмет административного права. Входящие в него общественные отношения отличаются принципиальной однородностью. В связи с этим разграничение между различными отраслями проводится, прежде всего, по предмету правового регулирования. Этот подход справедлив и для понимания природы административного права.

Административное право регулирует особую группу общественных отношений, специфика которых заключается в том, что они возникают в сфере реализации исполнительной власти (государственного управления). В юридической науке эта сфера обозначалась латинским термином *«administratio»* (*управление*). В связи с этим в теории административного права сформировался вывод о том, что эта отрасль права связана с регулированием государственно-управленческой деятельности, являясь по своему юридическому назначению *управленческим правом или — правом управления*.

Для характеристики предмета административного права и раскрытия его основных черт необходимо уяснение понятий таких категорий, как «государственное управление» и «исполнительная власть».

Вопрос о том, что представляет собой государственное управление как сфера деятельности и юридическая категория, в настоящее время является в известной мере дискуссионным. Будучи сложным явлением, государственное управление исследуется под разным углом зрения в рамках различных концептуальных схем.

Подход к рассмотрению государственного управления как юридической категории определяется тем, что его понятие рассматривается с позиций наук теории государства и права, конституционного и административного права в неразрывной связи с осуществлением функций государства и понимается как один из видов государственной деятельности по их реализации.

В юридической науке анализ государства обязательно предполагает рассмотрение его функций, представляющих собой важнейшие качественные характеристики его деятельности. В теории государства и права под функциями государства понимаются основные направления внутренней

и внешней деятельности государства, в которых выражаются и конкретизируются его сущность и социальное назначение. Они реализуются в законодательной, управленческой и судебной деятельности государственных органов.

В теории государства и права *управленческая деятельность (государственное управление)* представляет собой основанную на законах реализацию органами исполнительной власти исполнительно-распорядительных функций в сферах развития экономики и культуры, социального обеспечения и здравоохранения, транспорта и связи, обеспечения безопасности государства и охраны общественного порядка, обороны страны и т.д.

Помимо своего содержания государственное управление отличается от законодательной и судебной деятельности еще тем, что осуществляется органами исполнительной власти *в особых формах*. Так, этими органами издаются подзаконные нормативные правовые акты, направленные на реализацию их функций. Эти акты не должны противоречить законам и могут быть издаваемы лишь в том случае, если закон уполномочит к тому те или другие органы исполнительной власти.

Органы исполнительной власти и должностные лица совершают действия, направленные на исполнение законодательных и иных нормативных правовых актов. К такого рода действиям относится выдача удостоверений, документов, разрешений на производство какой-либо деятельности, а также другие исполнительные действия. Наконец, в установленных законом случаях сотрудники этих органов (например, сотрудники милиции) имеют право на осуществление принудительных действий, применение в определенных случаях физической силы и оружия.

Таким образом, государственное управление является одной из форм государственной деятельности. От законодательной и судебной деятельности оно отличается как своим содержанием, так и теми формами и методами, в которых проявляется, и теми органами, от которых исходит. Каждая из указанных форм, в том числе и государственное управление, с учетом свойственных ей способов и средств служит целям реализации функций государства.

Можно выделить следующие *черты государственного управления* как административно-правовой категории.

1. Государственное управление как вид государственной деятельности имеет самостоятельные цели. Они заключаются в повседневном исполнении, т.е. в проведении в жизнь, требований законов и подзаконных актов. Это означает, что государственное управление практически выражается в осуществлении исполнительной по своему характеру деятельности.

2. Государственное управление носит непосредственно деятельностный характер, т.е. в процессе его осуществления непосредственно реализуются функции государства в различных сферах: политических, хозяйственных, социальных и др.

3. Государственное управление носит государственно-властный характер и представляет собой единый процесс, в котором исполнительная и распорядительная стороны взаимно обусловлены.

4. Субъектами, осуществляющими государственное управление, являются Президент РФ, Правительство РФ и органы исполнительной власти, а также ряд других государственных органов, в частности органы военного управления, имеющие определенную законодательными и иными нормативными правовыми актами компетенцию, направленную на их реализацию.

5. Государственное управление является видом государственной деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть. Все субъекты исполнительной власти являются органами государственного управления. Однако государственное управление по своему субъектному составу является более широким, чем исполнительная власть, поскольку к его субъектам необходимо также отнести Президента РФ, а также определенные государственные органы, не являющиеся органами исполнительной власти.

6. Законодательством РФ предусмотрена возможность административного правотворчества, сочетающего правоприменение и правоустановление.

С учетом изложенного, *государственное управление как юридическая категория* представляет собой одну из форм государственной деятельности, направленную на исполнение положений законов и иных нормативных правовых актов, осуществляемую Президентом РФ, Правительством РФ и органами исполнительной власти и другими субъектами государственного управления, сущность которой состоит в осуществлении ими нормативно определенных задач и функций путем использования принадлежащих им государственно-властных полномочий.

Понятие государственного управления, выработанное юридической наукой, как организационно-правовой формы осуществления исполнительной власти, вида государственной деятельности, направленного на исполнение законов и иных нормативных правовых актов, *отличается по своей сущности от понятия «управление»*, используемого в кибернетике, теории управления, политологии, экономике и ряде других наук. Это обусловлено тем, что понятие «управление» («государственное управление»), используемое в юридической науке, не является общим понятием для таких разных по своей сущности явлений, как управление в кибернетическом смысле (взаимодействие субъектов и объектов в природе и технике путем механизма прямых и обратных связей); социальное управление как воздействие государства и его институтов на общество, а также управление как деятельность, направленная на организацию функционирования учреждения, предприятия и организации (менеджмент).

Для понимания сущности государственного управления и определения субъектов, его осуществляющих, особое значение имеет проблема соотношения этой категории с понятием *«исполнительная власть»*, которая закреплена в Конституции.

В демократических государствах разделение форм деятельности государства осуществляется *на основе разделения властей* на законодательную, исполнительную и судебную. Поскольку существуют три основные функции государственной власти — законодательная, исполнительная и су-

дебная, то каждая из этих функций должна исполняться самостоятельно соответствующим органом государственной власти. Согласно ст. 11 Конституции государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды РФ. Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Говоря об *исполнительной власти* в Российской Федерации, необходимо отметить, что в соответствии со ст. 110 Конституции исполнительную власть РФ осуществляет Правительство РФ. Согласно ст. 77 Конституции в пределах ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов РФ могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов РФ по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Сущность исполнительной власти состоит в ее организующем и распорядительном характере. Она необходима для налаживания сложной сети общественных связей в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах, созидательной и охранительной деятельности. В ней сосредоточена вся реальная практическая работа по осуществлению законов. Это связано с тем, что для исполнения закона необходимы распорядительные (организующие, координирующие и контролирующие) действия государства. Их осуществляет государственная администрация, выполняющая задачи постоянного и целенаправленного управления людьми, а через них — имуществом и общественными процессами. Таким образом, основное предназначение исполнительной власти и ее основная функция состоят в организации исполнения законодательных актов, осуществлении исполнительной, организационной деятельности.

Структура исполнительной власти в Российской Федерации включает в себя Правительство РФ — высший исполнительный орган государственной власти РФ, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ. Структура федеральных органов исполнительной власти утверждается по представлению Председателя Правительства РФ Президентом РФ. В структуру федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Природа исполнительной власти, как и любого проявления властных полномочий, состоит в способности и возможности оказывать воздействие на деятельность и поведение других, подчинять их своей воле. Вместе с тем исполнительная власть не может отождествляться с видом государственной деятельности. Соответствующий вид такой деятельности не сама власть, а лишь форма ее практической реализации. Власть — это сущностное выражение такой деятельности. В силу этого исполнительная власть

не тождественна государственному управлению, которое всегда характеризовалось как определенный вид государственно-властной деятельности, связанный с реализацией исполнительной власти.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что исполнительная власть в значительной мере является *политико-правовой категорией*, в то время как государственное управление — *организационно-правовой*. Поэтому государственное управление по своему назначению и природе можно рассматривать как организационно-правовую форму осуществления исполнительной власти, вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

Организация государственного управления, исходя из функций органов исполнительной власти, предусматривает следующие основные управленческие сферы:

1) *управление в сфере экономики*, охватывающее отрасли и сферы деятельности экономического профиля (промышленность, энергетика, сельское хозяйство, архитектура, коммуникации, охрана и использование природных ресурсов, охрана окружающей среды, торговля, финансы и кредит, внешнеэкономическая деятельность, таможенное дело);

2) *управление в социально-культурной сфере*, охватывающее отрасли социального развития, социальной политики, образования, науки, здравоохранения, культуры, социальной защиты;

3) *управление в административно-политической сфере*, охватывающее оборону, безопасность, область внутренних дел, юстиции, иностранных дел.

Важным вопросом организации системы государственного управления в Российской Федерации является разграничение управленческих отношений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими *региональное управление*.

Система исполнительной власти основывается на целостности и взаимосвязи федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ. Это предполагает единство структур исполнительной власти на федеральном уровне и уровне субъектов РФ; четкое определение пределов полномочий на каждом уровне исполнительной власти в сфере совместного ведения; реализацию в установленных случаях федеральными органами исполнительной власти функции нормативного регулирования с соблюдением механизма согласования проектов решений; строгое соблюдение органами исполнительной власти субъектов РФ нормативных предписаний органов федеральной исполнительной власти.

Вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют свои полномочия самостоятельно.

Таким образом, ядро предмета административного права составляют отношения, связанные с непосредственным осуществлением субъектами государственного управления (прежде всего, органами исполнительной власти) своих функций, обладающих следующими чертами.

1. Эти отношения обусловлены деятельностью субъектов государственного управления, которыми, прежде всего, являются органы исполни-

тельной власти, направленной на решение определенных законодательством РФ задач в различных сферах жизни и деятельности государства и общества (экономика, социально-культурная сфера, оборона, безопасность и др.). Данную область общественных отношений традиционно называют сферой государственного управления, в рамках которой субъекты исполнительной власти повседневно руководят хозяйственными, социально-культурными и административно-политическими процессами свойственными для них средствами (методами).

2. Эти отношения носят государственно-властный характер, поскольку субъекты государственного управления наделены государственно-властными полномочиями и выступают от имени государства. Это связано с тем, что административное право свое регулятивное воздействие оказывает на управленческие общественные отношения, придавая им упорядоченный, т.е. соответствующий интересам государства и общества, характер.

3. Эти отношения обусловлены исполнительно-распорядительной деятельностью субъектов государственного управления. Исполнительной эта деятельность является потому, что направлена на исполнение, претворение в жизнь законов и других нормативных актов. Распорядительной эта деятельность является, поскольку в процессе управления субъекты управления обладают государственно-властными распорядительными полномочиями, правом действовать от имени государства, принимать обязательные к исполнению акты, применять меры государственного принуждения, т.е. осуществлять распорядительные полномочия.

Вместе с тем при формулировании понятия административного права и определения его предмета необходимо также учитывать и то, что к его предмету относятся *внутриорганизационные отношения* в органах исполнительной власти, а также в аппаратах законодательных и судебных органов, отношения, связанные с государственной службой, а также отношения, которые возникают в сфере административного судопроизводства и связаны с реализацией судами (судьями) и другими участниками этого судопроизводства своих функций и полномочий. Сотрудники органов исполнительной власти, а также аппаратов законодательных и судебных органов *проходят государственную службу*.

Кроме того, административное право регламентирует отношения, которые возникают и в сфере *административного судопроизводства* и связаны с реализацией судами (судьями) и другими участниками этого судопроизводства своих функций и полномочий (например, при назначении административных наказаний, рассмотрении и разрешении жалоб граждан на неправомерные действия органов управления и должностных лиц).

Итак, общественные отношения, составляющие предмет административного права, можно *классифицировать по группам* в зависимости от направленности этих отношений:

а) внешние — отношения, связанные с непосредственным осуществлением субъектами государственного управления управленческой деятельностью, т.е. своих задач, функций и полномочий вовне;

б) внутренние, или внутриорганизационные, — управленческие отношения внутри субъектов государственного управления, а также в аппара-

тах законодательных и судебных, а также иных государственных органов, связанные с организацией их деятельности, а также с прохождением в них государственной службы;

в) отношения, связанные с осуществлением административного судопроизводства.

Таким образом, административное право можно определить как отрасль права, регулиющую общественные отношения в сфере осуществления исполнительной власти (государственного управления); внутриорганизационные отношения субъектов государственного управления в аппаратах законодательных, судебных и иных государственных органов, связанные с организацией их деятельности и с прохождением в них государственной службы, а также связанные с осуществлением административного судопроизводства.

1.2. Метод административного права

Наряду с предметом правового регулирования важнейшим критерием разграничения отраслей права является *метод правового регулирования*. Под методом правового регулирования понимают определенные приемы, способы, средства воздействия права на общественные отношения. Следовательно, если предмет позволяет определить сферу правового регулирования, то метод — средства этого регулирования.

Необходимо отметить, что любая отрасль российского права использует в качестве средств правового регулирования следующие три юридические возможности: *предписание, запрет, дозволение*. Они в совокупности составляют содержание средств правового воздействия на общественные отношения.

Предписания — возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой. Запреты — фактически также предписания, но иного характера, а именно: возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой. Дозволения — юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению. Используются эти средства с учетом особенностей предмета данной отрасли, т.е. регулируемых общественных отношений. Так, для уголовного права наиболее характерны запреты; для гражданского — дозволения и т.п. Но это не означает, что указанными отраслями не используются, хотя и в меньшем объеме, другие правовые средства. Запреты и предписания содержатся и в гражданском законодательстве, равно как дозволения можно обнаружить в уголовном законодательстве и т.п.

Специфика метода регулирования административного права определяется сущностью государственного управления как юридически-властной деятельности. Если, например, для гражданского права характерно равенство сторон имущественных отношений, то в отношениях, регулируемых административным правом, налицо юридическое неравенство сторон. Сущ-

ность этого неравенства заключается в том, что в управленческих отношениях всегда есть субъект и объект управления; объект управления подчинен субъекту управления. Соответственно весьма ограничена возможность договорных методов регулирования отношений между ними. Административно-правовому регулированию свойствен метод юридического властвования, или властных предписаний, исходящих от правомочного субъекта управления. Эти предписания носят односторонний характер; в них выражается воля субъекта управления.

На данной основе представляется возможным выделить *особенности административно-правового метода регулирования общественных отношений*, вытекающие из сущности государственно-управленческой деятельности и предмета административного права.

Во-первых, для механизма административно-правового регулирования наиболее характерны правовые средства распорядительного типа, т.е. предписания (включая запреты). Свое непосредственное выражение они находят в том, что одной стороне регулируемых отношений предоставлен определенный объем юридически властных полномочий, адресуемых другой стороне. Последняя обязана подчиниться предписаниям, исходящим от носителя распорядительных прав. Административно-правовое регулирование и его механизм — это форма юридического опосредования отношений, в рамках которой одна сторона выступает в роли управляющего (субъект управления), а другая — управляемого (объект управления). Подобного рода отношения всегда предполагают известное подчинение воли управляемых единой управляющей воле, выразителем которой является тот или иной субъект исполнительной власти (исполнительный орган).

В связи с этим в административном праве основным является метод *императивного регулирования*, который базируется на отношениях субординации между участниками общественного отношения. Характерными чертами данного метода являются: исполнительская дисциплина, властный приказ, подчиненность одних субъектов другим, обязательность решений и распоряжений вышестоящих звеньев государственного управления для нижестоящих.

Императивный метод правового регулирования, применяемый в административном праве, коренным образом отличается от диалопозитивного метода правового регулирования, применяемого, в частности, в гражданском праве, который построен на равенстве прав и обязанностей сторон в общественных отношениях и координации их интересов и целей. Так, субъекты гражданского права во многих случаях сами выбирают, с кем и когда вступать в отношения, заключать договоры, определяют взаимные права и обязанности. При возникновении споров между участниками гражданско-правовых отношений они вправе обратиться в независимый орган — суд.

В ряде случаев административное право также предусматривает решение спорных вопросов и вопросов об ответственности в судебном порядке. Но прежде всего административное право предусматривает, что решение принимается субъектом управления, который является стороной административного правоотношения. Субъекты государственного управления наделены правом принятия решения, другие участники отношений имеют

право обжаловать такие решения в суд или в вышестоящий орган управления.

Во-вторых, административно-правовое регулирование предполагает односторонность волеизъявления одного из участников отношения. Это волеизъявление юридически властно, а потому ему принадлежит решающее значение. Следовательно, волеизъявление одной стороны неравнозначно волеизъявлению другой. Объясняется это тем, что юридически властные предписания отнесены к компетенции соответствующих субъектов исполнительной власти.

В-третьих, в конкретных управленческих отношениях, регулируемых административным правом, наиболее типичное выражение находит следующая взаимосвязь между управляющими и управляемыми: либо у управляющей стороны есть такие юридически властные полномочия, каковыми не обладает управляемая сторона (например, гражданин), либо объем таких полномочий у управляющей стороны больше, чем у управляемой (например, у нижестоящего органа исполнительной власти). Следовательно, складывается такой механизм правового регулирования, который не является результатом взаимного (т.е. договорного) волеизъявления управляющих и управляемых. Данная особенность, в частности, свидетельствует о том, что административно-правовое регулирование исходит из наличия официальной государственной инстанции, полномочной решать в одностороннем порядке, но в соответствии с требованиями законов и административно-правовых норм возникающие в рамках регулируемых управленческих отношений вопросы, независимо от того, по чьей инициативе они возникают.

В-четвертых, властность и односторонность, как наиболее существенные признаки административно-правового регулирования, не исключают использование в необходимых случаях дозволительных средств, в результате которых могут возникать управленческие отношения равенства участников регулируемых управленческих отношений, т.е. их волеизъявлений. Но использование дозволений также предписывается административно-правовыми нормами (например, в виде административного договора, соглашения, взаимодействия между органами исполнительной власти, находящимися на одном иерархическом уровне).

1.3. Функции, принципы и система административного права

Как отрасль права административное право обладает рядом функций. Эти функции определяются назначением административного права как регулятора общественных отношений в сфере реализации исполнительной власти (государственного управления). *Правоисполнительная функция* определяется тем, что административное право есть юридическая форма реализации исполнительной власти. *Правотворческая функция* определяется наделением субъектов исполнительной власти полномочиями по административному нормотворчеству. *Правоохранительная функция* обеспечивает соблюдение установленного в сфере государственного управле-

ния как правопорядка, так и защиту законных прав и интересов всех участников регулируемых управленческих отношений.

Административное право, выполняя свои функции, базируется на определенных *принципах*, определяемых его предметом. основополагающее значение имеют те из них, которые закреплены в Конституции. Важнейшим принципом административного права является *приоритет личности и ее интересов* в жизни общества (ст. 2 Конституции). Данный принцип весьма показателен для административно-правового регулирования, поскольку именно в процессе реализации исполнительной власти становятся реальными и гарантированными права и свободы человека и гражданина, обеспечивается их защита. Нормами данной отрасли права соответственно формируется административно-правовой статус личности.

Административно-правовое регулирование осуществляется с учетом принципа *разделения властей*, который заключается в обеспечении делового взаимодействия между всеми ветвями государственной власти, что предполагает недопущение подмены одной ветви власти другой, вторжение законодательной власти в сферу исполнительной власти и наоборот. Нормами административного права определяется деятельность исполнительной власти, ее независимость и взаимодействие с другими властями.

Механизм административно-правового регулирования строится и с учетом принципа *федерализма*. Существенное значение при этом имеет тот факт, что административное и административно-процессуальное законодательство отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции). Соответственно, важным вопросом является практика установления административно-правовых норм на уровне субъектов РФ в соответствии с нормами федерального законодательства.

К принципам административного права относится и *принцип законности*. Этот принцип предполагает, что исполнительные органы (должностные лица) при применении административно-правовых норм обязаны строго соблюдать законодательство РФ.

Принципом административного права является и принцип *гласности*. Этот принцип означает, что применяемые в процессе административно-правового регулирования нормативные акты, затрагивающие права и свободы граждан, не применяются, если они официально не опубликованы для всеобщего сведения. При создании административно-правовых норм на любом уровне должны быть обеспечены условия для выражения и учета мнения как общественных объединений и отдельных граждан, так и возможных адресатов будущих административно-правовых норм.

Принцип *ответственности* применительно к административно-правовому регулированию означает не только реальное наступление административной ответственности за нарушения требований общеобязательных административно-правовых норм, но и дисциплинарную ответственность должностных лиц как за неправомерное применение норм административного права, так и за недобросовестное исполнение своих обязанностей и иные нарушения процедуры подготовки и вступления в законную силу и реализации административно-правовых норм.

Административное право, как и другие отрасли права, представляет собой *систему*, состоящую из институтов и норм административного права.

Общая часть административного права устанавливает общие институты административного права, определяющие административное право в системе российского права. К ним относятся предмет и метод административного права, административно-правовые нормы и отношения, субъекты административного права, административно-правовые формы и методы деятельности субъектов государственного управления, административную ответственность, административно-процессуальное право.

Особенная часть административного права определяет организацию государственного управления в различных сферах государственной деятельности — в сферах экономики, социально-культурной, административно-политической.

В рамках указанных институтов выделяются нормы административного права, регулирующие управление в отдельных отраслях и сферах государственной деятельности — промышленности, сельского хозяйства, коммуникаций, торговли, обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции и ряда других.

Таким образом, административное право является базисной и сложной отраслью российского права. Это обусловлено необходимостью реализации исполнительной власти во всех сферах жизни общества. От эффективности ее осуществления (организации государственного управления) в решающей степени зависит жизнедеятельность государства, гарантированность реализации гражданами прав и свобод.

Соответственно, на системе административного права строится и система учебной дисциплины «Административное право».

Контрольные темы

1. Понятие государственного управления как юридической категории. Отличие понятия государственного управления от понятия управления, используемого в кибернетике, политологии, менеджменте и других сферах деятельности.
2. Соотношение государственного управления и исполнительной власти.
3. Предмет административного права.
4. Понятие метода административно-правового регулирования. Юридически властное содержание предписаний и запретов. Дозволения.
5. Функции административного права.
6. Принципы административного права.
7. Система административного права.

Глава 2

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

2.1. Понятие административно-правовых норм, их структура и виды

Механизм административно-правового регулирования представляет собой совокупность административно-правовых средств, которые воздействуют на общественные отношения, организуют их в соответствии с задачами государства. Элементами этого механизма являются административно-правовые нормы и акты их толкования, административно-правовые отношения и реализация административно-правовых норм.

Норма права по своему юридическому значению представляет собой определенное правило поведения, соблюдение которого гарантируется прежде всего юридическими средствами, включая применение к нарушителям мер государственного принуждения (дисциплинарная, административная, материальная, уголовная ответственность). Это в полной мере относится и к административно-правовым нормам.

Предметом регулирования норм административного права выступают следующие группы общественных отношений в сфере административного права:

1) отношения, связанные с непосредственным осуществлением субъектами государственного управления управленческой деятельности, т.е. своих задач, функций и полномочий во вне;

2) отношения внутриорганизационные — отношения внутри субъектов государственного управления, а также в аппаратах законодательных и судебных органов, связанные с организацией их деятельности, а также с прохождением в них государственной службы;

3) отношения, связанные с организацией административного судопроизводства.

Таким образом, *под административно-правовой нормой* понимается норма права, регулирующая отношения в сфере государственного управления, а также отношения управленческого характера во внутриорганизационной сфере органов исполнительной власти, деятельности аппаратов органов законодательной и судебной власти, отношения в сфере осуществления государственной службы, а также отношения, связанные с организацией административного судопроизводства.

Основное отличие административно-правовых норм от норм других отраслей права состоит в том, что они имеют собственные юридические сред-