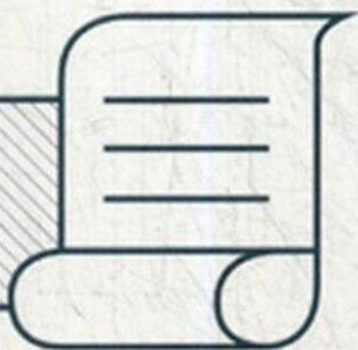


Д. В. Иванов

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



УДК 343.92
ББК 67.401
И20

Иванов Д. В.

И20 Административное право Российской Федерации: учебник / Д. В. Иванов. – М.: Университет «Синергия», 2020. – 300 с. (Серия «Легкий учебник»).

ISBN 978-5-4257-0382-8

В учебнике предложено оригинальное видение предмета административного права, механизм административно-правового регулирования, где наряду с традиционными темами учебного курса представлен материал, посвященный процессуальным процедурам – административному процессу и судопроизводству. Значительное внимание уделено публичному статусу некоммерческих организаций (государственных корпораций, государственных компаний, саморегулируемых организаций, общественных организаций и других корпоративных участников административно-правовых отношений. Подробно рассмотрены темы государственного управления в сферах экономики, социальной политики, культуры, административно-политической деятельности. В приложении приведены образцы протоколов для административного производства по делам об административных правонарушениях. В учебнике освещены не только теоретические, но и прикладные проблемы административного права, поэтому он может быть использован в преподавательской деятельности по курсам учебных дисциплин частноправового цикла.

УДК 343.92
ББК 67.401

ISBN 978-5-4257-0382-8

© Иванов Д. В., 2020
© Университет «Синергия», 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
-------------------	---

I. Общая часть. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Тема 1. Государственное управление и исполнительная власть в Российской Федерации	6
---	---

1.1. Понятие, характерные черты и критерии эффективности государственного управления	6
1.2. Принципы государственного управления	9
Контрольные вопросы	12

Тема 2. Административное право российской федерации как отрасль права и как наука	13
---	----

2.1. Генезис и этапы развития административного права.....	13
2.2. Понятие административного права	15
2.3. Методы административно-правового регулирования	17
2.4. Система административного права	18
2.5. Источники административного права.	19
Контрольные вопросы	21

Тема 3. Административно-правовые нормы и административно-правовые отношения.....	23
--	----

3.1. Механизм административно-правового регулирования.....	23
3.2. Понятие и виды административно-правовых норм	25
3.3. Понятие и виды административно-правовых отношений.....	28
Контрольные вопросы	33

Тема 4. Субъекты административного права	34
---	----

4.1. Общая характеристика индивидуальных субъектов административного права	34
4.2. Приоритет прав и свобод граждан	36
Контрольные вопросы	42

Тема 5. Административно-правовой статус граждан	43
--	----

5.1. Понятие и сущность административно-правового статуса граж- данина	43
5.2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления.....	46
Контрольные вопросы	53

Тема 6. Органы исполнительной власти как субъекты административного права Российской Федерации.....	55
6.1. Органы исполнительной власти как административные органы.....	55
6.2. Президент Российской Федерации и исполнительная власть.....	62
6.3. Федеральные органы исполнительной административной власти России	66
6.4. Органы исполнительной административной власти субъектов Российской Федерации	70
6.5. Органы местного самоуправления как субъекты административного права	72
Контрольные вопросы	75
Тема 7. Государственная служба и государственные служащие в Российской Федерации	77
7.1. Понятие службы. Административно-правовые основы государственной службы. Исторический путь развития основ государственной службы в царской России	77
7.2. Понятие и принципы государственной службы	80
7.3. Институт государственной службы в современной России	81
7.4. Система государственной службы Российской Федерации	85
7.5. Классификация и реестры должностей государственной службы.....	88
7.6. Порядок формирования кадрового состава государственной службы.	90
7.7. Административно-правовой статус государственных служащих.....	93
7.8. Юридическая ответственность государственных служащих.....	97
Контрольные вопросы	100
Тема 8. Административно-правовой статус предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений в Российской Федерации.....	102
8.1. Понятие и виды предприятий и учреждений	102
8.2. Основы административно-правового положения предприятий и учреждений.....	105
8.3. Государственные корпорации как субъекты административного права Российской Федерации.....	106
8.4. Основы административно-правового статуса общественных и иных негосударственных объединений.....	108
Контрольные вопросы	115

Тема 9. Ответственность по административному праву	117
9.1. Понятие и характерные черты административного принуждения.....	117
9.2. Классификация мер административного принуждения.....	120
9.3. Сущность административного принуждения	123
9.4. Административная ответственность. Понятие и основные черты административной ответственности.....	126
Контрольные вопросы	133
Тема 10. Административный процесс и административные производства.....	135
10.1. Сущность административного процесса	135
10.2. Производство по делам об административных правонарушениях	136
10.3. Стадии административного процесса	145
Контрольные вопросы	153
Тема 11. Административное судопроизводство	155
11.1. Понятие и содержание административное судопроизводство	155
11.2. Особенности административного судопроизводства по некоторым категориям дел	158
11.3. Производство по делам об административных правонарушениях	159
Контрольные вопросы	164
 II. Особенная часть. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРАХ И ОТРАСЛЯХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	
Тема 12. Основы административно-правовой организации государственного управления Российской Федерации в современных условиях.....	166
12.1. Понятие и содержание государственного механизма.....	166
12.2. Органы государства, их классификация и компетенции	167
Контрольные вопросы	171
Тема 13. Организация государственной безопасности и государственного управления в условиях действия специальных правовых режимов	172
13.1. Государственное управление при чрезвычайных ситуациях	172
13.2. Государственное управление при чрезвычайных ситуациях. Понятие и сущность специальных правовых режимов.....	180

13.3. Особые правовые режимы.....	187
Контрольные вопросы	194
Тема 14. Государственное управление экономикой.....	195
14.1. Правовое положение органов управления в сфере экономики, их система	195
14.2. Административно-правовое регулирование управления отдельными отраслями экономики Российской Федерации.....	203
Контрольные вопросы	213
Тема 15. Государственное управление социально- культурной сферой.....	215
15.1. Административно-правовой статус органов государственного управления в области образования и науки.....	215
15.2. Административно-правовой статус органов государственного управления культурной сферой.....	222
Контрольные вопросы	226
Список использованных источников	228
ПРИЛОЖЕНИЯ (образцы процессуальных документов об административном правонарушении)	232
ГЛОССАРИЙ	256
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	295



Общая часть

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ И
АДМИНИСТРАТИВНОЕ
ПРАВО**

ТЕМА 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Понятие, характерные черты и критерии эффективности государственного управления

Понятие государственного управления. *Управление* представляет собой деятельность по руководству чем-либо. Оно выступает как естественный и обязательный элемент и одновременно функция организованных систем различной природы. Управленческий процесс предназначен обеспечивать сохранение и функционирование определенной структуры, а также поддержание режима ее деятельности, реализацию их программ и целей.

Социальное управление представляет собой объективно необходимый вид деятельности, который направлен на обеспечение логически последовательных, согласованных и системных действий людей для достижения общественно значимых целей и решения возникающих при этом задач. Социальное управление является родовым понятием, и оно включает в себя следующие элементы: *государственное управление, муниципальное управление, управление в организациях, управление общественными явлениями и процессами.*

В словарном понимании «государственное управление» означает управление делами государства. Термин «государственное управление» широко используется в законодательстве многих стран. В период существования СССР (1917–1991 гг.) он официально применялся на конституционном и законодательном уровнях. В Конституции РФ 1993 года уже отсутствовала ссылка на этот термин. Вместо него на конституционном, а затем и научном уровне стал применяться новый термин – «исполнительная власть».

Теория разделения властей, которая используется во многих современных государствах демократического строя, исходит из принципиальной позиции, что государственная власть не может принадлежать одному лицу или одному государственному органу. В противном случае это создает угрозу возникновения антидемократического режима. В каждой ветви власти создаются обладающие официальными

полномочиями субъекты (органы государственной власти), основным предназначением которых является практическая реализация задач, стоящих перед этими ветвями власти.

Государственная власть в Российской Федерации в соответствии со ст. 10 Конституции РФ осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. В характеристике исполнительной власти необходимо выделить, два ключевых момента: власть и исполнение. При этом исполнительная власть рассматривается в качестве государственной власти, с которой связывают, во-первых, функционирование особых звеньев государственного аппарата – органов государственного управления и, во-вторых, прямую направленность деятельности органов государственного управления на обеспечение практической реализации (исполнения) общих норм, устанавливаемых субъектами представительной, президентской и правительственной власти в целях урегулирования различных сторон общественной жизни.

Государственное управление (в широком смысле) в Российской Федерации осуществляют Президент, Правительство и иные органы исполнительной власти, законодательные, судебные и органы местного самоуправления. Субъектами управления является вся совокупность государственных и муниципальных органов.

Государственное управление *в узком смысле* представляет собой внутриорганизационную деятельность, осуществляемую в органах государственной власти с целью успешного решения стоящих задач (решение кадровых, финансовых, материально-технических и иных вопросов).

Государственное управление *в собственном смысле слова* представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть специальными субъектами – органами исполнительной власти.

Характерные черты государственного управления и критерии его эффективности. Государственное управление, осуществляемое органами исполнительной власти, имеет следующие характерные черты, позволяющие отличать ее от деятельности представительных и судебных органов:

1) Выполнение общезначимых функций:

- *прогнозирование* – обеспечивает научность и рациональность деятельности;
- *планирование* – определяет цели, задачи на предстоящий период деятельности, средства их достижения и выполнения;

- *организация* – направлена на упорядочение состояния тех или иных социальных образований;
 - *координирование* – в процессе ее производится подстройка уже организованной системы к изменяющимся внешним и внутренним условиям ее функционирования;
 - *надзор* – метод государственного управления, применяемый с целью выявления возможных недостатков в деятельности государственных и негосударственных структур;
 - *контроль* – метод государственного управления, сущностью которого является постоянная проверка результатов деятельности государственных и негосударственных структур с целью устранения недостатков и повышения эффективности этой деятельности.
- 2) Нормативно-распорядительное регулирование, которое осуществляется при помощи законов, указов, постановлений и других нормативных правовых актов.
 - 3) Деятельность органов исполнительной власти носит подзаконный характер, то есть она осуществляется на основе и во исполнение закона.
 - 4) Использование в своей деятельности властных полномочий. Это выражается в осуществлении единой государственной власти.
 - 5) Непрерывный и оперативный характер государственной деятельности выражается в том, что государственное управление осуществляется в процессе повседневного, непосредственного руководства всеми сферами: экономикой, хозяйственным, административно-политическим и социально-культурным строительством.
 - 6) Осуществление специализированных функций, требующих использования единообразной технологии. Виды и содержание таких функций обуславливаются сферой или областью государственного управления.
 - 7) При необходимости применение мер административной ответственности, представляющей собой вид юридической ответственности, которая выражается в применении уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему правонарушение.
 - 8) Государственное управление представляет собой деятельность иерархически построенного, обладающего логической завершенностью и системным характером аппарата управления.
 - 9) Высокий профессионализм государственных служащих. Приоритет при комплектовании штатов органов государственного управления должен отдаваться лицам, обладающим,

прежде всего: высокими личностными качествами, соответствующим опытом работы, наличием специального образования; профессионально компетентным лицам.

Одними из основных критериев (показателей) эффективности государственного управления являются следующие: *эффективность экономики государства* (размер бюджета, объем ВВП, уровень инфляции) и *уровень жизни населения*. Эти показатели в Российской Федерации характеризовались следующим образом.

1.2. Принципы государственного управления

В общеупотребительном понимании термин «*принцип*» означает основополагающие идеи, побудительные мотивы, лежащие в основе совершаемых действий или поступков.

Принципы государственного управления указывают на его основополагающие черты, сущностные характеристики. Они позволяют определить основания, содержание и значение самого государственного управления, а также юридические характеристики данного вида государственной деятельности.

К **общим принципам** относятся исходные положения, имеющие общесоциальный характер. Они реализуются независимо от статуса субъекта государственно-управленческой деятельности.

Таковыми принципами являются:

- 1) *Законность*.
- 2) *Объективность*.
- 3) *Конкретность*.
- 4) *Эффективность*.
- 5) *Сочетание централизации и децентрализации государственного управления*.

Законодательство Российской Федерации в соответствии с рекомендациями Совета Европы (Хартия местного самоуправления, 1985 г.) признает и гарантирует функционирование органов местного самоуправления, которые в пределах своих полномочий самостоятельно решают вопросы местного значения. Этим достигается сочетание интересов государства и формируемых при непосредственном участии населения органов местного самоуправления.¹

Организационные принципы определяют систему государственного управления, компетенцию и порядок взаимодействия ее звеньев. Они включают в себя следующие два вида принципов.

¹ Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12.12.1993, с поправками на от 21.07.2014 N 11-ФКЗ).

1) *Общие организационные принципы:*

- *Отраслевой принцип* выступает в качестве ведущего в организации аппаратов и служб, осуществляющих исполнительную власть. В соответствии с ним образуются органы для реализации определенного вида государственно-управленческой деятельности (здравоохранения, культуры, внутренних дел и т.д.).
- *Территориальный принцип* лежит в основе формирования аппарата государственной (в большей степени исполнительной) власти в соответствии с административно-территориальным делением страны.
- *Линейный принцип.* При его осуществлении каждый руководитель в пределах своей компетенции обладает в отношении подчиненных всеми правами и функциями управления.
- *Функциональный принцип* обуславливает развитие межотраслевых связей. В этом случае субъект управления в рамках конкретной функции вправе осуществлять нормативное, методическое руководство, а также контроль и административное принуждение. Функциональная подчиненность состоит в подчинении в какой-то части деятельности, в рамках определенной функции (Центральный банк России, Счетная палата России и подобные структуры в субъектах РФ, органы прокуратуры, Центризбирком России и т.д.).
- *Принцип двойного подчинения* обеспечивает сочетание необходимых начал централизованного руководства с учетом местных условий и особенностей субъектов РФ, региональных органов исполнительной власти. Этот принцип положен в основу формирования большинства федеральных органов исполнительной власти.

2) *Внутриорганизационные принципы:*

- *Рациональное распределение полномочий между субъектами исполнительной деятельности* – предполагает юридическое закрепление задач, обязанностей и прав за каждым органом и работником; урегулирование их взаимоотношений в исполнительной деятельности.
- *Ответственность субъектов исполнительной деятельности за результаты работы* – тесно связана с принципом рационального распределения полномочий.
- *Сочетание единоначалия и коллегиальности* – выражается в решении важнейших вопросов государственного управления коллегиальными органами. Вопросы текущего

(оперативного) характера решаются единолично компетентным должностным лицом. Это обеспечивает оперативность руководства, использование индивидуальных способностей и опыта руководителя, повышает его персональную ответственность.

Таким образом, государственное управление можно рассматривать в широком, собственном и узком понимании. Его характерными чертами в собственном смысле слова являются: непосредственная связь с государством; исполнительный, распорядительный и общегосударственный характер; подзаконность; непрерывность и оперативность; ярко выраженное организационное содержание.

По мнению проф. Попова Л.Л., сущностное предназначение исполнительной власти, как и государственного управления, содержится в двух словах: «практически организовать». Это означает, что необходимо «практически организовать проведение законов в жизнь, достижение поставленной цели, определенного положительного результата. Этой работой и занимаются повседневно, непрерывно органы исполнительной власти, осуществляя государственное управление»¹.

ОСНОВНЫЕ ВЫВООДЫ

1. Государственное управление в Российской Федерации рассматривается в широком и узком значениях. *В широком смысле* она осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством и иными органами всех ветвей и уровней государственной власти – исполнительной, законодательной, судебной, а также на уровне органов местного самоуправления. Субъектами государственного управления является вся совокупность государственных и муниципальных органов. Это осуществляется опосредованно через получение полномочий от государства при помощи права.

2. Государственное управление *в узком смысле* представляет собой внутриорганизационную деятельность, осуществляемую в органах государственной власти с целью успешного решения стоящих задач (решение кадровых, финансовых, материально-технических и иных вопросов).

3. Государственное управление *в собственном смысле слова* представляет собой вид государственной деятельности, в рамках которой

¹ См.: Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. – М., 2005. – С. 3.

практически реализуется исполнительная власть специальными субъектами – органами исполнительной власти.

4. Основными критериями эффективности государственного управления являются экономическая мощь государства и уровень жизни населения.

5. Государственное управление осуществляется на основе соблюдения ряда принципов.



Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия «государственное управление» в широком, узком и собственном смысле слова.
2. Перечислите основные черты государственного управления.
3. Охарактеризуйте государственное управление как разновидность социальной деятельности людей.
4. Каковы общие функции государственного управления?
5. Назовите основные признаки государственного управления.
6. Как соотносятся понятия: «органы исполнительной власти» и «органы государственного управления»?
7. Перечислите и раскройте основное содержание принципов государственного управления.

Вопросы для дискуссии

1. Обоснуйте, для чего необходимо государственное управление;
2. Каким образом соотносятся понятия «государственное управление» и «исполнительная власть»;
3. Что вы понимаете под государственным управлением в узком и широком смыслах;
4. Какие критерии свидетельствуют об эффективности государственного управления.

ТЕМА 2. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА И КАК НАУКА

2.1. Генезис и этапы развития административного права

Административное право как правовая дисциплина и самостоятельное научное знание начало формироваться в процессе исторического развития государственного аппарата в XV–XVI вв. Совокупность таких понятий, как «полицейское право», «наука полиции», «наука права внутреннего управления», «административное право», – рассматриваются как разные названия отрасли юриспруденции, в которой содержатся юридические нормы, предназначенные регулировать деятельность администрации, а также определяющие содержание правоотношений, возникающих между государством и управляемыми субъектами права.

«Внутренним управлением» считалась основанная на законе всесторонняя деятельность административных органов по осуществлению государственного управления, организация административных учреждений, а также формы и способы их действий.

«Право внутреннего управления» представляло собой государственные нормы или законы, предназначенные определять характер и содержание мероприятий, применяемых в целях организации условий безопасности и благосостояния, т. е. в данном случае речь идет об установлении правовых границ осуществления государственного управления.

Право внутреннего управления считалось административным правом (*в узком смысле*). В *широком смысле* под административным правом понималась совокупность норм, определяющих в целом всю государственную деятельность, в том числе финансовое, военное, церковное и международное право.

Административное право как отрасль права возникла сравнительно недавно. В западноевропейских государствах оно начинает формироваться в эпоху промышленных революций как реальная потребность государства. Управленческая деятельность институтов государства постепенно начинает подвергаться действию имеющих

специфический характер административно-правовых норм. До возникновения административного права управление регулировалось общеправовыми нормами, действовавшими и в отношении всех остальных субъектов права.

Административно-правовые системы различных государств отражают общие тенденции развития как современной государственности, так и особенности эволюции развития отдельно взятых стран.

Основными предпосылками становления и формирования административного права стали следующие факторы:

- обеспечение общественного благополучия (развитие экономики, финансов, хозяйства, управления) и защита общества от опасностей;
- создание аппарата управления и упорядочение управленческой деятельности;
- создание порядка управления, а затем «связывание» административной власти (административных действий и мероприятий) правовыми нормами;
- установление в законах взаимных прав и обязанностей граждан и государства, т. е. правовая регламентация взаимоотношений между государством (и его властью) и обществом (гражданами);
- определение правовым путем порядка рассмотрения возникающих между гражданами и властными государственными управленческими органами споров;
- обеспечение законности в сфере публичного управления.¹

В античное время, а затем и в эпоху феодализма административное право не было востребовано в силу того, что отсутствовали соответствующие социальные условия. В государствах этого периода не было потребности в централизованном выполнении полицейских функций (по обеспечению общественного порядка, а также и по обеспечению общего благосостояния).

Родиной административного права считается Франция. Административно-правовые нормы стран континентальной (романо-германской) правовой системы регламентируют, прежде всего, организацию системы государственного управления, их взаимоотношения, внутреннюю структуру и правовой статус, а также регулируют отношения между административными учреждениями и отдельными гражданами.

В отличие от континентальной правовой системы, в англосаксонских странах административное право стало развиваться

¹ Административное право России: учебник / под редакцией Кикоть В. Я., Кононов П. И., Румянцева Н. В., – М: Юнити-Дана, 2015.

в самостоятельную отрасль несколько позднее. До его появления в Великобритании в отношении органов государственного управления применялись нормы общего права (common law).

Большую роль в дальнейшем развитии административного права сыграла церковь с ее сложнейшим, вырабатываемым столетиями, механизмом управления принадлежащей ей недвижимостью и налоговой системой. В католических странах в XVI–XVII вв. организация католической церкви часто использовалась в качестве образца для формирования органов государственного и административного управления.

Административное право, понимаемое как юридическая материя, содержащая права и обязанности государства и граждан, становилось важнейшим фактором демократического развития второй половины XIX столетия.

В XV–XVII вв. содержание термина «полиция» означало «состояние хорошего порядка в обществе». В этом смысле данное понятие употреблялось в положениях об имперской полиции в Германии, а также в многочисленных положениях о территориальных (земельных) полициях. Полиция выносила предписания относительно выполнения профессиональных обязанностей служащими, осуществления религиозных обрядов, соблюдения обычаев, заключения договоров, вопросов наследственного права и т. д.

2.2. Понятие административного права



В переводе с латыни, английского и многих европейских языков «*административный*» означает «управленческий». Административное право понимается как «управленческое право», или «право управления».

Административное право регулирует широкий круг общественных отношений, складывающихся главным образом в сфере государственного и муниципального управления. Оно является одной из ведущих отраслей публичного права России.

В современной юридической литературе принята следующая точка зрения: предмет административного права включает в себя три группы общественных отношений: а) управленческие; б) полицейские; в) отношения в области административной юстиции. Остановимся на них подробнее:

- 1) *Собственно управленческие отношения* («право внутреннего управления») – традиционные административно-правовые

отношения в сферах управления: экономической, социально-культурной и административно-политической. Их особенностями является то, что они:

- возникают во внутренней государственно-аппаратной среде в процессе государственного управления;
- имеют в качестве обязательного субъекта орган исполнительной власти;
- являются преимущественно отношениями «власти-подчинения» (или «вертикальными» «властеотношениями»).

2) *Полицейские отношения* – это отношения, «обратные» управленческим. В отличие от первых, они возникают не в государственно-аппаратной или «внутренней» среде, а преимущественно во «внешней» среде, в частности в местах, имеющих общественное значение (улицы, дороги, скверы, площади, вокзалы, стадионы и т. п.). Этот вид общественных отношений включает в себя три основные группы отношений:

- *организационно-полицейские* (например, расстановка постов патрульно-постовой и дорожно-патрульной служб милиции, изменение направлений движения людей, транспортных потоков);
- *надзорно-контрольные* (например, проверка документов у водителей транспортных средств, досмотр правонарушителей);
- *административно-принудительные* (применение физической силы, специальных средств при доставлении правонарушителей в милицию, применение огнестрельного оружия и др.).

3) *Отношения в области административной юстиции* – это отношения, связанные с правом граждан, должностных, юридических лиц на рассмотрение в суде административного иска по поводу незаконных действий должностных лиц органов исполнительной власти или местного самоуправления.

Предметом административного права является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности органов исполнительной власти, т. е. в сфере публичного управления по исполнению законов и подзаконных актов и направленная на достижение социально-полезных целей¹.

По характеру регулирующего воздействия на общественные отношения административное право является комплексной, правоформирующей отраслью по отношению ко всему комплексу отраслей публичного права (защищающих общегосударственные интересы), в частности

¹ Административное право: учебник / под редакцией Мелехина А. В. – М.: Юстиция, 2016. – С. 19.

финансового, налогового, информационного, экологического, муниципального, образовательного, предпринимательского, земельного и др.

Административное право регулирует разнообразные общественные отношения, возникающие, прежде всего, в процессе исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

С учетом особенностей характеристик регулируемых управленческих общественных отношений в современной России понятие «Административное право России» можно сформулировать следующим образом.

Административное право России – это ведущая отрасль публичного права российской правовой системы, представляющая собой системную совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации полномочий государственной (в первую очередь – исполнительной) власти.

Административное право как наука представляет собой составную часть юридической науки, «специализирующейся» на исследовании государственно-управленческих, административных взглядов, идей и представлений о законах, регламентирующих характер отношений в сфере государственного управления (исполнительной власти), о его социальной обусловленности и степени эффективности, а также о принципах и закономерностях развития административного законодательства с учетом отечественного и зарубежного опыта.

2.3. Методы административно-правового регулирования

Административное право относится к тем немногим отраслям, которые имеют свой собственный метод правового регулирования, зачастую заимствуемый вновь выделяющимися современными отраслями бурно развивающегося российского права в так или иначе измененном виде. Сущность метода обуславливается содержанием государственно-управленческой деятельности и предметом административного права.

Рассмотрим основные методы административно-правового регулирования.

Предписание – возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.

Это наиболее характерное средство для административно-правового регулирования общественных отношений (характерные примеры – правила дорожного движения, пожарной безопасности и др.).

Запрет – это те же предписания, но «отрицательного» характера, а именно – возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой под угрозой применения мер дисциплинарного или административного принуждения (дисциплинарный устав Вооруженных сил России, Кодекс об административных правонарушениях и т. д.).

Дозволение – юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению (приобрести оружие, организовать митинг, управлять автомобилем, создать общественное объединение и т. д.).

2.4. Система административного права

Административное право – это внутреннее строение отрасли, отражающее последовательное расположение образующих ее элементов – институтов и норм, их единство и структурную взаимосвязь.

Составными элементами системы административного права являются *Общая* и *Особенная* части. В *Общую часть* входят следующие группы институтов, которые охватывают систему управления в целом:

- закрепляющие основы организации и деятельности исполнительной власти (государственного управления);
- регулирующие административно-правовой статус индивидуальных субъектов права;
- регулирующие основы организации и административно-правовой статус органов исполнительной власти, а также государственных и негосударственных организаций;
- регулирующие государственную службу и определяющие правовой статус государственных служащих;
- определяющие формы и методы государственного управления;
- обеспечивающие законность деятельности исполнительной власти (управления).

Нормы *Особенной части* действуют в пределах конкретных отдельных сфер или отраслей функционирования исполнительной власти. Она регулирует:

- деятельность в организационно-хозяйственной области (промышленность, строительный комплекс, агропромышленный,

- транспорт, связь, торговля, жилищно-коммунальное хозяйство, бытовое обслуживание);
- деятельность в социально-культурной области (образование, здравоохранение, культура, наука, физическая культура и спорт, социальное обеспечение);
 - деятельность в административно-политической области (оборона, обеспечение государственной безопасности, внутренние дела, юстиция, иностранные дела, внешние экономические связи);
 - межотраслевые управленческие отношения (прогнозирование и планирование, бюджетное регулирование, антимонопольная деятельность и др.).

Система административного права помогает правильному пониманию содержания соответствующих административно-правовых норм, способствует решению задачи их унификации и кодификации.

2.5. Источники административного права

Источники административного права – это внешние формы выражения его правовых норм. Источниками являются многочисленные и разнообразные акты государственных органов, в которых содержатся административно-правовые нормы. Источник административного права представляет собой совокупность юридических средств закрепления норм административного права, позволяющих адресатам этих норм пользоваться их предписаниями, в том числе и знакомиться с их реальным содержанием. В зависимости от их юридической силы, источники административного права делятся на несколько типов:

- 1) *Правовые акты федеральных органов государственной власти, включающие:*
 - *законы Российской Федерации* (Конституция РФ, акты Федерального Собрания РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, декларации, положения, постановления и др.);
 - *подзаконные федеральные акты* (постановления, распоряжения Правительства РФ; приказы, постановления министерств и других федеральных органов власти; приказы, постановления, инструкции иных федеральных органов исполнительной власти и руководителей федеральных предприятий, учреждений).

2) *Правовые акты субъектов Российской Федерации:*

- *законы субъектов Российской Федерации* (конституции, уставы субъектов РФ; правовые акты представительных органов субъектов РФ; законы; положения, постановления и др.);
- *подзаконные правовые акты субъектов Российской Федерации* (акты глав исполнительной власти субъектов РФ; акты правительств или администраций субъектов РФ; ведомственные акты органов исполнительной власти субъектов РФ; приказы, инструкции руководителей государственных унитарных предприятий, учреждений субъектов федерации).

3) *Правовые акты органов местного самоуправления.*

4) *Административно-правовые нормы содержатся в законодательных актах (федеральные конституционные, федеральные, основы законодательства, действующие законы РФ и РСФСР, СССР, а также законы субъектов Российской Федерации). Пример: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; Федеральный закон от 31 мая 1996 г. №61-ФЗ «Об обороне» и др.*

5) *Источником административного права являются нормативные указы Президента Российской Федерации (ст. 90 Конституции РФ), а также утверждаемые его указами положения. Указы Президента РФ занимают особое место в системе нормативно-правовых актов, так как имеют промежуточный статус между системами законодательного и подзаконного уровня правового регулирования.*

Существование этого типа источников связано с тем, что до 1992 г. среди источников административного права преобладали акты высших и центральных органов СССР. После распада Советского Союза некоторые из этих актов продолжают действовать на территории России при соблюдении двух условий: если еще не приняты соответствующие нормативные акты Российской Федерации; если они не противоречат новому российскому законодательству.

6) *Международно-правовые акты.*

В соответствии со ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Нормы административного права содержатся в различных по своему характеру и значению юридических актах, в которые они включаются как статьи, пункты, параграфы и т. д. Такие акты, если они содержат правовые нормы, являются источниками административного права и конкретными формами его выражения.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

1. *Административное право* – относительно молодая отрасль права. Начала формироваться в эпоху промышленных революций как реальная потребность государства (вторая половина XIX в.).
2. Административное право понимается как «управленческое право» или «право управления». Оно регулирует широкий круг общественных отношений, является одной из ведущих отраслей публичного права России.
3. *Административное право России* – это ведущая отрасль публичного права российской правовой системы, представляющая собой системную совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации полномочий государственной власти.
4. *Предметом административного права* является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе обеспечения публичной администрацией конституционных прав и обязанностей граждан и юридических лиц, а также иных отношений, связанных с ее деятельностью или при осуществлении административного судопроизводства.
5. Основными методами административно-правового регулирования общественных отношений являются: *подписания, запреты и дозволения*.



Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия административного права как науки и отрасли российского права.
2. Какие общественные отношения регулируются административным правом?
3. Как связано административное право с другими отраслями права?
4. Каково место административного права в правовой системе РФ?
5. Почему административное право может быть названо системой? Что является ее составными элементами?

6. Как соотносятся содержание Общей части и содержание Особенной части административного права? Какие институты входят в Общую часть административного права?
7. Назовите источники административного права.
8. Какова роль административного права в регулировании общественных отношений, в управлении внутренними делами?

Вопросы для дискуссии

1. Назовите основные предпосылки формирования административного права.
2. Согласны ли вы с понятием предмета изучения административного права.
3. Какие методы применяются при административно-правовом регулировании общественных отношений.
4. В чем заключается особенность системы и структуры административного права.
5. Дайте содержательную характеристику источников административного права.

ТЕМА 3. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

3.1. Механизм административно-правового регулирования

В общей теории права под механизмом правового регулирования понимается единая система правовых средств, при помощи которых обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения. Механизм показывает, как именно осуществляется правовое опосредование (нормирование, регулирование, охрана и защита) общественных отношений, как общественные отношения, в том числе складывающиеся в административно-публичной сфере, становятся правоотношениями.

В процессе административно-правового регулирования условно можно выделить три стадии:

- установление норм административного права;
- возникновение административных правоотношений (административных прав и обязанностей), а также реализация возникших в рамках административных правоотношений прав и обязанностей;
- реализация норм административного права.

По своей структуре этот механизм составляют следующие пять элементов:

- 1) Система государственных (и муниципальных) органов как управляющих звеньев, создаваемая с учетом административно-территориального устройства государства в соответствии с законодательством Российской Федерации.
- 2) Нормы административного права и его принципы.

Под **нормой административного права** следует понимать правило поведения общего характера, установленное или санкционированное государством, имеющее общеобязательную силу, наделяющее субъектов юридическими правами и обязанностями, регулирующее общественные отношения в сфере государственного управления и в случае нарушения предусматривающее применение административной ответственности¹.

¹ Административное право: учебник / под редакцией Мелехина А. В. – М.: Юстиция, 2016. – С. 14.