



**краткий курс**

П. Глущенко, Н. Жильский, В. Кайнов, И. Куртяк

# **Административное право**

**2-е издание**

Субъекты административного права

Полномочия и предметы ведения  
в сфере управления

Жалобы, обращения, заявления

Административный процесс

 **ПИТЕР®**



**В. И. Кайнов**  
**Петр Петрович Глущенко**  
**Н. Н. Жильский**  
**И. В. Куртяк**  
**Административное право**  
**Серия «Краткий курс (Питер)»**

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=11197361](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11197361)*

*Административное право. Краткий курс: Питер; Санкт-Петербург;  
2011*

*ISBN 978-5-49807-809-0*

### **Аннотация**

Пособие подготовлено в соответствии с действующей учебной программой для юридических факультетов высших учебных заведений России. В доступной форме, логически последовательно изложены важнейшие темы общей части курса «Административное право». Раскрываются основные понятия и определения, рассматриваются соответствующие нормативно-правовые акты. Рассчитано на студентов юридических факультетов высших образовательных учреждений России. 2-е издание.

# Содержание

Раздел I	5
Тема 1	5
1.1. Понятие и сущность государственного управления в системе социальных отношений	5
1.2. Принципы государственного управления, их место и роль в совершенствовании механизма его организации и осуществления	16
Тема 2	25
2.1. Понятие административного права	25
2.2. Задачи административного права	28
2.3. Предмет и метод административного права	31
Тема 3	43
3.1. Основные этапы развития административного права в России и за рубежом	43
Конец ознакомительного фрагмента.	52

# Административное право. Краткий курс

*Авторский коллектив:*

П. П. Глущенко – доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации;

Н. Н. Жильский – доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации;

В. И. Кайнов – доктор юридических наук, профессор;

И. В. Куртяк – кандидат юридических наук, доцент.

*Под общей редакцией*

заслуженного юриста Российской Федерации, почетного  
адвоката России, доктора юридических наук, профессора,  
академика П. П. Глущенко.

© ООО Издательство «Питер», 2011

# **Раздел I**

## **Административное право в правовой системе Российской Федерации**

### **Тема 1**

#### **Государственное управление: понятие, сущность и место в системе социальных отношений**

##### **1.1. Понятие и сущность государственного управления в системе социальных отношений**

Управление во все времена существования общества и государства доставляло гражданам много проблем, постоянно не удовлетворяющих и вызывающих большие нарекания. Внимание к данному институту столь велико, потому что без организации, определения возможностей и способностей

с моделировать, спроектировать какую-либо деятельность не получится.

В самом общем виде управление можно представить как совокупность мер, направленных на достижение конкретного результата (сохранение стада, структуры, племени, государства, какого-либо вида и т. д.). Понятие «управление» состоит из двух частей: управление и право правления – то есть деятельность через право, правление, через конкретные нормы поведения, признания, обычаи, традиции, чувства и инстинкты. Управлять – значит устанавливать, организовывать, конкретизировать, исправлять, воздействовать, решать, принимать и применять. Настоящие рассуждения, наверное, не всем придутся по вкусу, но это не вызывает отрицательных эмоций: сколько специалистов, столько и мнений, подходов и точек зрения. Главное, чтобы они подкреплялись результатами, а не одними лишь поучениями и наущениями. Подтверждением этому являются утихшие страсти относительно замены управления денежным (рыночным) регулированием, что позволило обеспечить бесконтрольность в целях перехвата властных полномочий и пользования на их основе материальными ресурсами.

Управление является социальным, его конечная цель – создать условия для упорядочения соответствующих общественных отношений, возникающих в различных сферах жизнедеятельности.

Признаками социальной предназначенности управления,

с нашей точки зрения, следует считать:

- потребность, необходимость регламентировать деятельность людей, общества;
- упорядочение, нивелирование поведения участников такой деятельности;
- соподчинение воли участников управленческих взаимоотношений;
- властность урегулирования законами и подзаконными актами;
- огосударствление общественных отношений, складывающихся в сфере управления.

Данные признаки социальности управления в различной степени свидетельствуют о том, что социальное управление – это синоним государственного управления. В силу этого возникает необходимость разграничения понятий «управление» и «государственное управление». Управление – совокупность деяний (действие или бездействие), урегулированных законами и подзаконными актами, на основе которых реализуются властные полномочия одних субъектов управленческой деятельности в отношении других. Основным, стержневым показателем, признаком управления следует признать целенаправленное законопредписание, ограниченное должностными полномочиями управляющего субъекта, обязательное для неукоснительного исполнения подчиняющимся элементам управленческой системы.

Государственное управление – это специальный вид госу-

дарственной деятельности, урегулированный принципами и нормами административного права. Несмотря на то что разработчики Конституции Российской Федерации изъяли данное понятие, оно существует. Без государственного воздействия на соответствующие общественные отношения исчезнет само государство, превратившись в разрозненные, плохо управляемые составные части, постоянно стремящиеся доказать свое право на существование. Фактически эта тенденция не только проявляется, но и укрепляется, ширится во многих субъектах Российской Федерации.

От государственного управления не отказалась еще ни одна страна, и вряд ли для этого имеются какие-либо основания. Наряду с государственным вправе уживаться и иные виды управления (общественное, законодательное, судебное, светское, религиозное и т. д.). Должное место государственному управлению и его постоянному совершенствованию уделяется в США, Великобритании, Германии, Франции (которая считается родоначальницей административного права и термина «государственное управление»), Китае, Индии, Италии и других государствах. Такое положение роли и места государственного управления в жизни общества, государства и человека не случайно, оно позволяет:

- осуществлять единообразное, властное регулирование соответствующих общественных отношений на всей территории государства;
- контролировать и своевременно исправлять допущен-



ные сбои в управлении, заменять отставшие от жизни элементы, составные части новыми, отвечающими происходящим изменениям;

- своевременно внедрять передовой опыт управления, учитывать особенности применения властных решений в конкретных ситуациях (чрезвычайных, военных);
- обучать, готовить квалифицированные управленческие кадры, без наличия которых рассчитывать на бесперебойное, надлежащее управление не приходится;
- прогнозировать, планировать управленческую деятельность и принимать адекватные ситуации меры.

Государственное управление отличается от других видов государственной деятельности своими специфическими чертами, функциями, методами, формами и принципами. К числу основных специфических черт государственного управления следует отнести подзаконность, подконтрольность и властность.

*Подзаконность* означает, что государственное управление основывается и осуществляется на базе действующего российского законодательства. Деятельность субъектов государственного управления строится в строгом соответствии с их функциональными обязанностями и объемами властных полномочий, то есть в какой-то мере речь может вестись о наличии субординации, вертикальной и горизонтальной линии самоуправления.

*Подконтрольность*, в свою очередь, требует соподчине-

ния, правомочий на проверку исполнительности предписаний вышестоящих инстанций системы государственного управления нижестоящими, то есть подчиненными по отношению к наделенным правом требовать, приказывать и воздействовать. Кроме того, контрольная функция решает еще и такую задачу, как проверка верности отданного и исполненного властного предписания. В целом в любом управлении, в том числе государственном, обязано соблюдаться золотое правило: любое предписание должно следовать целям достижения конкретного результата. При этом чем быстрее оно будет вынесено, тем больше надежд на его эффективность. При наличии возможностей (в зависимости от ситуации) предписание должно выдаваться непосредственно принимающему. Только отсутствие таких условий обязывает руководителя обратиться к вынесению распоряжения или предписания в письменном виде. Любое предписание должно быть выполнено, проведено в жизнь. Для этих целей и существует контрольная функция с тем, чтобы удостовериться, как скоро и точно исполнено волевое решение и какая от него последовала отдача.

*Властность* обязывает участников управленческой деятельности лояльно, на законных началах строить отношения, не превышая властных полномочий, не злоупотребляя служебным положением и не допуская халатности при участии в управленческих правоотношениях.

Функциями государственного управления признаются

три группы, или категории:

- общие;
- обеспечивающие;
- специальные.

В свою очередь, к общим функциям относятся организация, координация, планирование, прогнозирование, информация, регулирование и контроль.

К обеспечивающим функциям государственного управления следует прежде всего отнести те из них, которые не прямо, а опосредованно способствуют достижению целей и решению задач, преследуемых и ставящихся перед ним (материально-техническое снабжение; доставка и распределение ресурсов; множительные, редакционные работы; различные виды обслуживания; подготовка и переподготовка кадров и т. д.).

Специальными функциями государственного управления, с авторской точки зрения, следует считать правотворческую; регулятивно-управленческую; обеспечивающую социально-правовую защиту прав и свобод граждан и государственных служащих; охранную (поддержание общественного порядка); оперативно-исполнительскую и административно-процессуальную (юрисдикционную).

Приведенные три группы, или категории, функций государственного управления в полной либо частичной мере признаются в США, Великобритании, Франции, Германии и Китае. Следует акцентировать внимание на том, что каждая

из трех групп функций понимается и оценивается по-разному, к тому же имеют место несовпадения как по числу, так и по назначению.

Основными методами государственного управления, согласно действующему российскому законодательству и практике государственно-управленческой деятельности, можно считать убеждение, принуждение, согласование, оказание помощи, предписание, проверки и государственные заказы. Перечисленные методы можно объединить в три группы: административные, экономические и социально-психологические.

С авторской точки зрения, к административным методам относятся принуждение, предписание и проверки (контроль и надзор); к экономическим – государственные заказы и материальные виды воздействий (материальная ответственность, гражданско-правовая ответственность, ограничения при применении мер материального поощрения); к социально-психологическим – убеждение, согласование и оказание помощи. Кроме того (и с этим следует согласиться), отдельные ученые к административным методам относят такие виды, как административно-правовые, административно-организационные, нормативные, индивидуальные, обязывающие, уполномочивающие, поощряющие, поручительные и рекомендательные. Однако, как нам представляется, указанные виды административных методов есть производные от ранее приведенных (принуждения, предписания и

проверок).

В административном праве неоднозначно понимаются экономические методы. Отдельные авторы относят к ним прибыль, премии, кредит и налогообложение. Как точка зрения такой подход возможен, но вряд ли эти методы способны претендовать на важное значение в системе государственного управления, если только их не признавать вспомогательными, опосредованными к основным.

Формами государственного управления принято считать регистрацию, лицензирование, аттестацию, государственные договоры и государственные программы, концепции и доктрины. Каждая из этих форм имеет свои особенности и механизм применения. По способу применения формы государственного управления подразделяются на целенаправленные для внутренних и внешних нужд и задач, организационные, материально-технические, правотворческие, правоприменительные, регулятивные, правоохранительные, письменные, устные и конклюдентные (молчаливо исполняемые, применяемые).

Исследование сущности, содержания и назначения института государственного управления в системе социальных отношений позволяет сделать следующие выводы и предложения:

- государственное управление в системе социальных отношений занимает главенствующее место и служит упрочению государства, стабилизации общественных отношений,

надежной защите государственных интересов как внутри, так и за его пределами;

- государственное управление – это эффективное средство проведения в жизнь внутренней, внешней, экономической и оборонной политики;

- государственное управление представляет собой главный регулятор в борьбе за поддержание законности, правопорядка, обеспечение социальной справедливости и социально-правовой защиты прав и интересов граждан, юридических лиц и общественных объединений;

- государственное управление в целях бесперебойности и эффективности действия требует наличия подготовленного кадрового состава, а также неукоснительного соблюдения государственными служащими предписаний Федерального закона Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»;

- используемые в системе государственного управления методы и формы себя оправдывают, однако они требуют уточнения и координации с учетом уже произошедших изменений во взаимоотношениях федеральных органов власти и субъектов Российской Федерации;

- государственное управление способно достигать целей и задач, ставящихся перед ним, только при условии проведения в жизнь присущих ему функций и наличия надлежащего контроля за их неукоснительным исполнением;

- государственное управление, имея свои специфические черты, существенно отличается от иных видов регламентации общественных отношений, что требует их учета, развития и совершенствования;

- зарубежная управленческая практика свидетельствует о том, что отдельные элементы системы социально-управленческой деятельности различных зарубежных государств (например, Франции, Германии, Китая и Италии) могут быть использованы в отечественном управлении с учетом российской специфики;

- эффективность, конкретность и действенность механизма организации и осуществления государственного управления возможны только при наличии специализированных центров, постоянно действующих семинаров, в которых государственные служащие, особенно руководители различных ведомств, служб и комиссий, осваивали бы методику управления коллективами.

Бесперебойность действия системы государственного управления зависит от многих факторов и условий. К ним следует отнести надлежаще подготовленный кадровый состав, умело выбранные формы и методы управления, должным образом учтенные специфические черты управленческой деятельности, доведенные до логического завершения функции государственно-управленческой деятельности, а также дальнейшее совершенствование правовой базы, на которой строится регламентация общественных отношений

в сфере социального управления.

## **1.2. Принципы государственного управления, их место и роль в совершенствовании механизма его организации и осуществления**

Под принципами права традиционно понимаются основополагающие идеи и руководящие начала, характеризующие единство и основные тенденции развития конкретных правовых норм, регулирующих соответствующую сферу общественных отношений. В данном случае – ту их часть, которая складывается в системе государственного управления.

Общая теория права признает наличие трех уровней правовых принципов: общеправовых, межотраслевых и отраслевых. Общеправовые принципы преломляются в отраслевые и реализуются через нормы отрасли. К первому уровню правовых принципов практически все ученые относят принцип равноправия граждан (в том числе относительно участия в государственном управлении); принцип признания, соблюдения и защиты прав и свобод граждан; принцип социального государства; принцип светского государства и принцип гуманизма и справедливости. Все они являются конституционными и имеют прямое отношение к государственному управлению.



К межотраслевым принципам права, с нашей точки зрения, следует отнести универсальность, общедоступность, всесторонность и взаимоответственность. Межотраслевые принципы также имеют прямое отношение к механизму государственного управления. Анализ сущности и содержания механизма государственно-управленческой деятельности дает возможность из перечисленных выше принципов вычленить более конкретные, имеющие непосредственное отношение к социальному управлению. При этом их можно разделить на две группы:

- социально-правовые, или общие;
- организационные, или специальные.

Социально-правовые, в свою очередь, делятся на принципы законности, эффективности, объективности, конкретности, дисциплинированности, доступности и гласности.

К организационным относятся принципы сочетания единоначалия и коллегиальности; двойного подчинения; оперативности; территориальности; рациональности и функциональности. К государственному управлению следует отнести также и принципы государственной службы:

- верховенства Конституции России и федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами;
- приоритета прав и свобод граждан и их признания, соблюдения и защиты;
- единства системы государственной власти и разграничения предметов ведения между Россией и ее субъектами;

- равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой;
- обязательности подчинения государственных служащих законам и подзаконным актам;
- внепартийности государственной службы и отделения ее от религиозных объединений;
- единства требований, предъявляемых к государственной службе;
- профессионализма и компетентности государственных служащих;
- ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

Подробнее остановимся на отдельных специальных принципах государственного управления и определим их место и роль в совершенствовании механизма организации и осуществления властных полномочий.

Ведущим принципом в государственном управлении признается принцип законности. Он устанавливает, что с момента формирования соответствующей структуры, входящей в систему государственного управления, и до прекращения ее функционирования все виды деятельности должны основываться на предписании законов и подзаконных действий.

Принцип законности обязывает государственные органы и их должностных лиц строго следовать в своей деятельности законопредписаниям с тем, чтобы не допускалось превышение власти, злоупотребление ей и халатное отношение. Принцип законности государственного управления стоит на страже прав и законных интересов всех участников государственно-управленческой деятельности. Указанный принцип также обязывает органы и их должностных лиц, входящих в систему социального управления, руководствоваться презумпцией невиновности и не перелагать бремя доказывания своей невиновности на граждан.

Исходя из вышеизложенных качеств принцип законности государственного управления позволяет сделать некоторые выводы и предложения.

- В этом принципе, как в зеркале, усматриваются содержание управления, все его положительные и отрицательные качества.
- Данный принцип является мерилom эффективности взаимоотношений участников государственно-управленческой деятельности, от которой во многом, если не полностью, зависят стабильность и благополучие государства, личности и общества.
- Через принцип законности прослеживаются недостатки правовой системы и намечаются пути их устранения.
- Срабатывание данного принципа сказывается непосредственно на имидже государства, надежности его внешней,

внутренней и оборонной политики.

- Принцип законности государственного управления обязан служить эффективным средством борьбы с проявлениями бюрократизма, чванства и коррупции в деятельности управленческой системы. Без этого вовлечь в процесс управления широкие массы населения не удастся, а следовательно, и рассчитывать на должную поддержку населением проводимой внутренней и внешней политики не приходится.

- Принцип законности государственного управления оказывает существенное воздействие на становление демократических начал и гласности в государстве, а без них расчеты на построение правового государства абсолютно беспочвенны.

Остальные принципы государственного управления как из группы социально-правовых, так и из организационных и специальных не требуют особых комментариев, потому что их назначение, место и роль в системе управленческой деятельности определяются исходя из самого названия. Это принципы эффективности, объективности, конкретности, дисциплинированности и доступности.

Особую значимость для становления, совершенствования механизма государственного управления, как нам представляется, имеют принципы государственной службы, закрепленные Федеральным законом Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 25 декабря

2008 г.). Так, принцип верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами означает следующее:

- в процессе государственного управления не допускается противопоставление, противостояние между Конституцией и федеральными законами, с одной стороны, и издаваемыми субъектами управленческой деятельности нормативными актами, с другой стороны;
- осуществляя государственное управление, государственные органы и их должностные лица обязаны обеспечивать пунктуальное исполнение всеми участниками управленческой деятельности предписаний Конституции Российской Федерации и ее федеральных законов;
- в деятельности государственных органов и их должностных лиц не должно быть иных начальников, кроме законов и подзаконных актов.

Принцип приоритета прав и свобод граждан и их признания, соблюдения и защиты обязывает все структуры, входящие в систему государственного управления, и их должностных лиц помнить о том, что в случае отступления от его сути и содержания вступает в силу Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан». Данный принцип по своему содержанию и назначению – это перспективное средство приближения системы социально-го управления к потребностям будущего правового государ-

ства.

Принцип единства системы государственного управления и разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами означает, что главным условием управляемости общественных отношений в России должны быть единство, неразрывная связь между всеми элементами государственно-управленческой деятельности при продуманном и четком разграничении соответствующими законами предметов ведения не только между Россией и ее субъектами, но и между конкретными подсистемами федерального уровня и субъектов Российской Федерации.

Особое место в системе государственного управления занимает принцип обязательности подчинения государственных служащих законам и подзаконным актам. Особенность данного принципа прослеживается, во-первых, в том, что его соблюдение способно избавить Россию от сепаратизации, злоупотреблений властью и превышения служебных полномочий, а во-вторых, сделает государственных служащих более свободными от телефонного и указного права.

Принцип внепартийности государственной службы и отделения ее от религиозных объединений имеет особое значение в силу того, что в настоящее время в России существуют сотни партий и религиозных объединений. Отсутствие такого принципа способно было бы превратить любую управленческую структуру в целом и по частям в постоянные заседания, собрания и выяснения отношений. Партийные и рели-

гиозные пристрастия должны оставаться за пределами службы и служебных полномочий. Данный принцип также избавляет от осложнений в урегулировании общественных отношений в целом, потому что реализация ст. 13 Конституции Российской Федерации слишком далека от действительности и партии и общественные объединения еще не скоро станут фактически равными.

Важное место в системе государственного управления занимает принцип ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Важность данного принципа состоит в следующем:

- он постоянно напоминает о необходимости добросовестно исполнять свои обязанности, уважать права, свободы и интересы граждан, обращающихся к служащим на законных основаниях с вопросами, разрешение которых вменено им согласно должностным обязанностям;
- настоящий принцип дисциплинирует должностных лиц, совершенствует их отношения с гражданами и юридическими лицами;
- он способствует предупреждению нарушений прав и свобод граждан, потому что предусматривает наступление различных видов юридической ответственности как за неисполнение, так и за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей.

Таким образом, совершенствование механизма организации и осуществления государственного управления не только служит делу упрочения целостности России, но и постепенно создает условия для построения правового государства, в котором общественные отношения будут строиться на основе предписаний законов и подзаконных актов, приоритета прав и свобод граждан.



## **Тема 2**

# **Задачи, предмет и метод административного права**

### **2.1. Понятие административного права**

Административное право представляет собой отрасль правовой системы Российской Федерации, которая призвана регулировать особую группу общественных отношений, представляющую собой совокупность правовых норм, возникающих в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти (в более широком понимании – в процессе осуществления государственной управленческой деятельности). Главная особенность состоит в том, что общественные отношения возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления, то есть в связи с организацией и функционированием системы исполнительной власти на всех национально-государственных и территориальных уровнях Российской Федерации. Такого рода отношения, многообразные по своему характеру, и составляют предмет административного права.

Эти общественные отношения непосредственно связаны с государственно-управленческой деятельностью, поэтому их

обобщенно называют *управленческими*. Поскольку управление может осуществляться не только по государственной линии, то в данном случае речь пойдет об управленческих отношениях, в которых проявляются государственный интерес и государственная управляющая воля (публичный интерес).

Не все общественные отношения по своей природе являются управленческими и могут быть отнесены к предмету административного права. Понятие административного права со времени появления в уставах российских университетов в прошлом столетии, учебных планах и программах вплоть до наших дней применяется в процессе подготовки юристов как отрасль права (законодательства), учебный предмет и отрасль научного знания в правоведении. При этом и учебный предмет, и научные знания базируются на отрасли права, призваны исследовать ее нормы и институты и вооружить умением правильно применять административно-правовые нормы.

Приступая к изучению административного права, необходимо прежде всего определить методологические основы формирования данной отрасли правовой системы Российской Федерации. Она связана с социальным явлением, получившим обозначение управления. Тем самым термин латинского происхождения (администрация-управление) стал универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, совокупностей действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых

целей. В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо или кем-либо.

Нормы административного права, будучи регуляторами управленческих отношений, осуществляют следующие функции:

- определяют правовое положение граждан в сфере управления;
- регламентируют порядок образования органов исполнительной власти и государственного управления, их компетенцию и взаимоотношения с другими государственными органами, общественными объединениями и иными негосударственными формированиями или гражданами;
- регулируют порядок прохождения государственной службы в органах управления и других государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях государственными служащими, определяют их обязанности и права, а также правовое положение местных органов самоуправления, общественных объединений и их служащих в сфере государственного управления;
- устанавливают формы и методы государственного управления, процессуальный порядок его осуществления;
- определяют способы обеспечения законности в государственном управлении;
- регулируют управленческие отношения в социально-политической, социально-культурной и хозяйственной сферах, а также в межотраслевом управлении;

• регламентируют административно-юрисдикционную деятельность уполномоченных органов и порядок ее осуществления.

## **2.2. Задачи административного права**

Определяя задачи административного права, обратимся к ст. 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП): «Задачами законодательства об административных правонарушениях являются защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также предупреждение административных правонарушений». В связи с переходом к рыночным отношениям и принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. появилась необходимость введения новых институтов права, изменяющих ранее принятые общественные отношения, новых задач отраслей права, в том числе и административного.

Следует отметить, что большая роль в укреплении го-

сударственности принадлежит административному праву. Среди других отраслей права оно имеет наибольший удельный вес. Сейчас происходит огромная по масштабу нормотворческая деятельность органов законодательной и исполнительной власти. Создаются новые и изменяются старые нормативные акты. В период перехода России к новой социально-экономической формации и новой политической системе появилось много новых субъектов, которые раньше не были известны административному праву. Например, следующие:

- новые общественные организации;
- коммерческие банки;
- предприниматели;
- предприятия-банкроты;
- казенные предприятия;
- различные координационные органы, в том числе в рамках СНГ и т. д.

В связи с появлением дополнительных субъектов административного права необходимо законодательно урегулировать общественные отношения в области административного права, определить меры взыскания к данным субъектам в рамках данной отрасли права и их правовой статус. Очень серьезная проблема – правильное определение места, роли и компетенции министерств в период перехода к рыночным отношениям. Например, хозяйственным министерствам предстоит освободиться в отношении рыночных

структур от функций директивного управления и перейти к роли государственных регуляторов, вырабатывающих политику формирования конкурентной среды и соответствующей инфраструктуры на том рынке, который они курируют. Пока они в основном работают по-старому, используя по инерции методы и стиль административно-командной системы.

Административное право составляет на данный момент основу деятельности арбитражных судов, рассматривающих как экономические, так и управленческие способы. Растет число конфликтов в области управления предприятия, и предпринимательские структуры начинают искать защиту от произвола властей, обжалуют их действия, особенно на местах.

Незаконные акты глав администрации и других должностных лиц исполнительной власти – повсеместное явление. Наряду с предприятиями в суд обращаются и граждане-предприниматели. Поэтому требуется расширение административного регулирования в этой сфере, более четкое разделение административных и гражданских дел в арбитражных судах.

Немало новых задач перед административным правом возникло в связи с усилением интеграционных процессов в СНГ и созданием многих координационных органов, а также органов, наделенных исполнительно-распорядительными функциями. Их деятельность нуждается в тщательном

правовом регулировании, то есть данные задачи также стоят перед административным правом.

## **2.3. Предмет и метод административного права**

Предмет административного права изучает задачи и функции государственного управления, в рамках которого субъекты исполнительной власти повседневно руководят хозяйственными, социально-культурными и административно-политическими процессами, осуществляя возложенные на них управленческие функции.

При определении предмета административного права необходимо учитывать:

- сферу государственного управления, охватывающую любые проявления государственно-управленческой деятельности;
- наличие в ней действующего субъекта исполнительной власти или иного исполнительного органа;
- практическую реализацию ими полномочий, предоставленных для осуществления государственно-управленческой деятельности.

Это те условия, при которых управленческие отношения возникают в связи и по поводу практической реализации задач и функций исполнительной власти. Однако не всякое общественное отношение в сфере государственного включает-

ся в круг отношений, составляющих предмет административного права.

Управленческие отношения, регулируемые административным правом, многообразны. В зависимости от особенностей их участников выделяются следующие наиболее типичные виды:

- между соподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на различном организационно-правовом уровне (например, вышестоящие и нижестоящие органы);
- между несоподчиненными субъектами исполнительной власти, находящимися на одинаковом организационно-правовом уровне (например, министерства и администрации двух областей);
- между субъектами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными объединениями (корпорации, концерны), предприятиями и учреждениями;
- между субъектами исполнительной власти и не находящимися в их организационном подчинении государственными объединениями, предприятиями и учреждениями (по вопросам финансового контроля, административного надзора);
- между субъектами исполнительной власти и исполнительными органами системы местного самоуправления;
- между субъектами исполнительной власти и негосудар-



ственными хозяйственными и социально-культурными объединениями, предприятиями и учреждениями (коммерческие структуры);

- между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;
- между субъектами исполнительной власти и гражданами.

В современных условиях управленческие отношения в административно-правовом аспекте могут быть классифицированы с учетом государственного устройства Российской Федерации. По этому критерию можно выделить следующие основные управленческие отношения.

- Между центральными органами федеральной исполнительной власти и исполнительными органами субъектов Федерации, то есть республик, краев, областей, автономных областей, округов, городов федерального значения. Это, например, отношения между правительством Российской Федерации и правительствами республик, администрациями краев и областей.

- Между органами исполнительной власти различных однопорядковых субъектов Федерации (например, между правительствами двух республик, администрациями двух областей).

- Между органами исполнительной власти разноуровневых субъектов федерации (например, между администрациями края и входящего в его состав автономного округа).

Управленческие отношения можно классифицировать в зависимости от конкретных целей их возникновения и административно-правового регулирования. По этому критерию выделяются две группы таких отношений.

1. Внутренние, или внутриорганизационные, внутрисистемные. Сторонами в них выступают соподчиненные исполнительные органы, их структурные подразделения, а также должностные лица.

2. Внешние – отношения, связанные с непосредственным воздействием на объекты, не входящие в систему (механизм) исполнительной власти (например, на граждан, общественные объединения и коммерческие структуры).

Изложенные позиции, относящиеся к общей характеристике управленческих отношений, составляющих предмет административного права, нуждаются в некоторых дополнениях.

Во-первых, в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации или подзаконными административно-правовыми нормами в управленческих отношениях субъект исполнительной власти может отсутствовать. В подобной ситуации он обязательно заменяется равнозначной по юридическому смыслу стороной, которая наделена необходимым объемом полномочий, имеющих юридически властный характер. Эта сторона получает тем самым возможность выступать от имени государства. Процесс передачи внешневластных функций общественным формировани-

ям фактически прекратился, но отдельные случаи такой передачи имеют место и в настоящее время.

Во-вторых, особо следует выделить управленческие отношения, которые возможны между различными звеньями системы исполнительной власти с одной стороны, и исполнительными органами (администрацией) системы местного самоуправления – с другой. В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Несмотря на спорность такой позиции, следует признать, что эти органы не могут быть исключены из числа возможных участников управленческих отношений, регулируемых административным правом.

В-третьих, управленческая деятельность имеет место не только в сфере государственного управления и внутренней жизни негосударственных формирований.

Предмет отрасли административного права включает изучение:

- сущности исполнительной власти;
- взаимосвязей и развития, видов административно-правовых норм;
- источников и системы этой отрасли права;
- правового статуса субъектов и объектов государственного управления;
- правовых норм и методов управления;
- административной ответственности и способов обеспе-

чения законности в сфере исполнительной власти;

- проблем отраслевого и межотраслевого управления.

Метод административного права – это приемы и способы достижения определенных результатов в практической деятельности органов государственного управления.

Предписания – возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия органами государственного управления в условиях, предусмотренных административно-правовой нормой.

Запреты – возложение 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.

Сущность методов административно-правового регулирования можно определить следующим образом.

- Установление определенного порядка действий – предписание (КоАП устанавливает, что взыскания могут быть наложены не позднее двух месяцев со дня совершения проступка). Превышение этого срока не позволяет применять меры административной ответственности.

- Запрещение определенных действий – например, запрещено направлять жалобы на рассмотрение должностным лицом, чьи действия являются предметом жалобы.

- Предоставление возможности выбора – варианта дозволения, дающего возможность проявления самостоятельности при решении.
- Предоставление права действовать по своему усмотрению – совершать или не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия в определенных условиях.

Далее рассмотрим признаки метода правового регулирования.

Метод административно-правового регулирования отражает и выражает, в какого рода волевых связях, предусмотренных законодательством, могут и должны состоять субъекты административного права, каким образом в волевом аспекте один участник реальных или потенциальных отношений воздействует на другого. Это могут быть отношения подчинения, равенства и т. д. Для административно-правового регулирования характерна множественность методов регулирования отношений, что обусловлено многогранностью предмета регулирования и сложной структурой отношений, которые и определяют методы регулирования.

Основным из них является метод власти – подчинения в его собственном значении (или метод прямого распорядительства), при котором отношения в рамках административного права строятся на подчинении одного участника другому, например в применении мер административной и дисциплинарной ответственности, во многих управленческо-хо-

зайственных отношениях.

К административно-правовым методам регулирования относится метод рекомендаций, при котором рекомендации субъекта управления приобретают правовую силу при условии принятия ее другим участником управления. В условиях перехода к многообразию форм собственности и расширения прав предприятий и учреждений сфера применения рекомендаций значительно расширяется.

Следующий – метод согласования. Им обычно регулируются отношения между участниками, не находящимися между собой в подчинении, например областной администрацией и органом местного самоуправления по вопросам работы предприятий и учреждений связи, транспорта и др.

Одним из видов метода согласования является метод равенства, когда субъекты, находящиеся на одном уровне государственного механизма, предпринимают совместные действия, например, в форме административного договора.

Наибольшей качественной определенностью обладают два различных метода регулирования: административно-правовой и гражданско-правовой.

Административно-правовой закрепляет юридическое неравенство субъектов управленческих отношений. Это связано с подчинением одной стороны другой, в данном случае процесс может быть:

- линейным (связь: начальник – подчиненный);
- функциональным (инспектор – гражданин).

Юридическое неравенство сторон обусловлено разными ролями и задачами субъектов. Даже у органов и должностных лиц одного уровня управления неодинаковые права и обязанности.

Гражданское право, закрепляя имущественные и товарные отношения, устанавливает юридическое равенство сторон (покупателя – продавца). Именно поэтому юридическим фактом, порождающим, прекращающим и изменяющим гражданские правоотношения, является договор, отражающий волю обеих сторон.

Административно-правовые отношения возникают в связи с событиями, односторонними волеизъявлениями (приказ субъекта административной власти, постановление о наложении штрафа).

Субъекты гражданского права сами выбирают, с кем и когда вступать в отношения. Административно-правовое регулирование четко определяет, когда и между какими субъектами должны возникать правоотношения и какими будут права сторон. (Например, получение паспорта, призыв на службу, получение права управления автотранспортом возникают при заранее определенных обстоятельствах.)

При споре между участниками гражданско-правовых отношений обращаются к третьей, незаинтересованной, стороне – суду. При этом санкции являются праввосстановительными (взыскание убытков) и в интересах пострадавшего. В исключительных случаях прибегают к суду и в админи-

стративно-правовых отношениях. Однако в основном споры между ними решаются вышестоящим субъектом управления в административном порядке.

Административное право закрепляет юридическое неравенство субъектов, право носителей административной власти во внесудебном порядке воздействовать на граждан и организации.

В управленческих отношениях есть субъект и объект воздействия. Их правовое положение превращает обе стороны в субъекты правоотношений, носителей определенных прав и обязанностей. Таким образом, суть методов административно-правового регулирования управленческих общественных отношений, как было сказано выше, может быть сведена к следующему.

- Установление определенного порядка действий – это предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренным данной административно-правовой нормой. Несоблюдение такого порядка не влечет за собой юридические последствия. Так, КоАП установлено, что административные взыскания могут быть наложены не позднее двух месяцев со дня совершения проступков. Превышение этого срока не позволяет применять к виновным меры административной ответственности (ст. 45 КоАП).

- Запрещение определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздей-



ствия. Например, запрещено направление жалоб граждан на рассмотрение тем должностным лицам, чьи действия являются предметом жалобы; виновные должностные лица несут за нарушение данного запрета дисциплинарную ответственность.

- Предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных административно-правовой нормой. Как правило, данный метод рассчитан на регулирование поведения должностного лица, причем последнее не вправе уклоняться от такого выбора. Это жесткий вариант дозволения, дающий возможность проявления самостоятельности при решении, например, вопроса о применении к лицу, совершившему административное правонарушение, той или иной меры административного воздействия либо освобождения его от ответственности.

- Предоставление возможности действовать (не действовать) по своему усмотрению, то есть совершать (не совершать) предусмотренные административно-правовой нормой действия в определенных ею условиях. Как правило, это имеет место при реализации субъективных прав. Например, гражданин сам решает вопрос, нужно ли обжаловать действия должностного лица, которые он оценивает как противоправные. Это мягкий вариант дозволения. Необходимо подчеркнуть, что фактически дозволительные варианты управляющего воздействия обладают всеми чертами официального разрешения на совершение определенных действий.

Разрешительный метод является наиболее перспективным. Таковы отличительные особенности административно-правового регулирования управленческих общественных отношений, нередко характеризующиеся в качестве властеотношений. За подобным их обозначением скрыто то, что во всех вариантах регулирующего воздействия административное право проявляет себя властно, независимо от конкретной формы выражения властности (предписания, запрета, дозволения или разрешения). Однако властеотношения в таком понимании вовсе не являются прерогативой административно-правовой реальности. Элементы властеотношений нетрудно обнаружить в механизме правового регулирования, используемом и иными отраслями российского права (финансового, земельного, уголовного и т. п.), что служит еще одним свидетельством реальности подхода к проблеме методов правового регулирования как единичной юридической категории.

# **Тема 3**

## **Административное право как отрасль права**

### **3.1. Основные этапы развития административного права в России и за рубежом**

Общеизвестно, что ни одно государство не может успешно функционировать без специальной системы управления социальными делами. Это требует организации и регулирования поведения людей, деятельности государственных и социальных институтов, поддержания общественного порядка.

Управление в государстве всегда было актуальной задачей. В прошлом управление государством и административные преобразования нередко связывались с обликом великой личности. Верховный правитель единолично принимал решения по наиболее важным вопросам административного управления. На долю исполнительно-бюрократического аппарата приходилось лишь беспрекословное выполнение его велений, хотя, как правило, реально управляли государственными делами те, которые находились на вершине исполнительной власти.

Становление административного права как науки и области практической деятельности имело свою специфику в каждой стране при наличии некоторых общих черт. Более раннее развитие идей правовой науки имело место в странах Западной Европы.

Заметным этапом в познании природы государства и государственного управления были труды Ш. Монтескье, который в своем труде «О духе законов» обосновал новую идею государственного устройства, которая два с половиной столетия признается наиболее удачной для устройства и функционирования государственной власти. Исполнительная власть рассматривается как ветвь общего дерева, и эта своего рода структурно-функциональная характеристика становится преобладающей и наиболее устойчивой.

Существенной характеристикой исполнительной власти является оценка ее отношений с гражданским обществом, то есть того, что сегодня называется степенью демократичности государственного управления и органов, должностных лиц, которые его исполняют.

Проводя исторический анализ, можно отметить, что полицейское право было предтечей административного права. Основателем этой теории считается французский административист времен Людовика XIV Н. Деламора, чья книга «Мысли о полиции» содержит обширный материал о деятельности полиции по охране населения, собственности, дорог, торговли, финансов и обеспечению безопасности.

Особый этап в развитии основ правовой науки составили труды Г. Гегеля. Он углубил философское понимание государства в своей книге «Философия права».

Одним из наиболее крупных специалистов в области административного права был немецкий ученый Л. Штейн, труды которого увидели свет в середине XIX в. Особое внимание он уделял вопросам полиции и полицейского права, постепенно расширяя сферу своих исследований. Наиболее известна книга «Учение об управлении», в которой рассматриваются вопросы теории государства и его соотношения с обществом, сочетания трех элементов общественной жизни – личного, духовного и хозяйственного.

В 1874 г. в Санкт-Петербурге вышел в свет перевод книги Л. Штейна «Учение об управлении, или Право управления». В этом труде указывается, что право регулирует основные стороны управления и деятельности исполнительной власти. Право также регламентирует функционирование таких основных институтов, как правительство, полиция, армия, местное самоуправление, определяет ответственность органов управления, различия между законами и распоряжениями.

Таким образом, в период с середины XIX до начала XX в. были сформированы основы административного права, хотя официально оно продолжало оставаться структурным элементом других отраслей права и рассматривалось с позиций государственного, конституционного права и общей теории

права.

Теперь обратимся к российской истории и рассмотрим коротко основные этапы становления административного права как самостоятельной отрасли правовой науки. Эволюция шла постепенно, и трудно однозначно определить какой-либо конкретный момент возникновения административного права. Можно отметить эпоху Петра I, которая ознаменовалась ярко выраженным обращением к проблемам административного управления. В допетровские времена, в XV–XVI вв., управление в России строилось по иным образцам. Приказы были медлительны в своих действиях. Масштабная преобразовательная деятельность Петра I во многих сферах государственной, хозяйственной, военной и культурной жизни ярко проявилась и в сфере административного управления. Отсутствие парламента давало царю неограниченные права по управлению государством. Воспользовавшись этим, Петр I провел ряд крупных реформ.

Реформаторский курс Петра I был продолжен императрицей Екатериной II, которая искусно прикрывала жесткость правления идеями просвещения и справедливости. Ей, в частности, принадлежат Правила управления, в которых отмечалась пагубность ошибок государственных людей для народа. Отсюда правило первое – просвещать нацию, которой должно управлять. Правило второе – ввести добрый порядок в государстве, поддерживать общество и заставить его соблюдать законы. Правило третье – учредить в государ-

стве хорошую полицию. Правило четвертое – способствовать расцвету государства. Правило пятое – сделать государство грозным для народа и внушающим уважение соседям.

В первой половине XIX в. на фоне казенно-бюрократической системы резко выделялся крупный теоретик и практик государственного управления, государственного устройства и законодательной деятельности – М. М. Сперанский. В течение 1802–1804 гг. он подготовил серию политических записок реформаторского характера, среди них «Записку об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» и «О коренных законах государства». Главной была идея создания в стране конституционной монархии и правления по закону, а также формирования для слоя просвещенных людей, который стал бы между престолом и народом. Копируя английские порядки, М. М. Сперанский стремился учитывать российскую специфику.

В течение XIX в. шло развитие правовой науки, в рамках которой административное право еще не было вычленено. Это объяснялось сохранявшимся делением права только на две отрасли: публичную и частную. Из этой целостной трактовки правовой науки вытекала и соответствующая интерпретация понятия государства и государственного управления. Однако ряд подходов, специфичных именно для административного права, становился все более четко выраженным. В период с XIX по начало XX в. в России большой вклад в становление теоретической базы правовой на-

уки внесли такие ученые, как Н. М. Коркунов, Г. Ф. Шершеневич, Л. В. Тихомиров, А. И. Елистратов и др. Наиболее известным трудом Н. М. Коркунова является двухтомник «Русское государственное право», изданный в Санкт-Петербурге в 1908–1909 гг. Рассматривая вопрос о формах властвования, Н. М. Коркунов разграничивает четыре формы: верховное управление, подчиненное управление, самоуправление и обеспечение законности управления. Вопросы административного права в данном труде не обособлены, а растворены в общей теории права.

Своеобразен подход к исследованию вопросов государственного управления у Л. В. Тихомирова, который издал в 1905 г. свой наиболее известный труд «Монархическая государственность». Он, как и Н. М. Коркунов, различает власть верховную, управительную (правительственную) и самоуправление. Особенность взглядов Л. В. Тихомирова состоит в его трактовке монархизма как социально-психологического явления. Психологизм его интерпретации заключается в том, что верховный правитель – царь является представителем Бога, из этого вытекает нравственная обязанность других уровней власти и народа повиноваться государю. Таким образом, система права имеет структуру, вытекающую не из его отраслевого деления, а из нравственно-психологической доминанты.

В начале XIX в. административное право постепенно становится самостоятельной, официально признанной отрас-



лью правовой науки. Так, крупнейший российский административист А. И. Елистратов в 1911 г. издал курс лекций по административному праву. В нем отмечено, что административное право имеет своей целью упорядочить отношения между правящей властью и обывателями в делах государственного управления. Такому упорядочению служат общие юридические нормы, административные акты и др. В начале XX в. на политической арене России явно выделялись два течения: монархизм и либеральное направление. Эти два направления обнаруживали себя во всех сферах жизни, в частности в области правовых идей. Наиболее яркой ареной столкновения этих двух течений была такая область отношений, как взаимоотношения Государственной думы с царскими властями.

Развитию правовых идей в России на каждом этапе вполне соответствовали существующие административные структуры и правовые отношения. В целом развитие административных структур в России протекало очень медленно. В начале XVII в. центральное управление подвергалось реорганизации в основном по западным образцам. При этом местная власть почти не менялась десятилетиями. От приказов времен Ивана Грозного постепенно совершался переход к коллегиям и иным центральным учреждениям. В 1720 г. для этих органов власти был утвержден генеральный регламент. Лишь в январе 1864 г. появился первый законодательный акт, регламентирующий административную деятельность на

местах. Этим документом было Положение о губернских и уездных земских учреждениях. В 1890 г. было подписано новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях.

Следует отметить, что во второй половине XIX и особенно в начале XX в. в России шел процесс постепенного усиления регламентации разных сторон административной деятельности. Одним из завершающих и наиболее значимых среди правовых актов об административной деятельности был изданный в 1905–1906 гг. Манифест об усовершенствовании государственного порядка. В этот же период были приняты именные Высочайшие указы Правительствующему сенату о временных правилах, об обществах и союзах, об изданиях, о собраниях. В апреле 1906 г. были приняты Высочайше утвержденные основные государственные законы. В последнем документе содержались главы о верховной самодержавной власти, о правах и обязанностях российских подданных, о законах, о Государственном совете и Государственной думе.

Совершенно новый период в развитии правовой науки в России ознаменовался свержением прежнего государственного строя и установлением советской власти. Для понимания этого периода необходимо кратко напомнить трактовку вопросов управления в марксистско-ленинской теории. Роль государственного управления в социалистическом и коммунистическом обществе оценивалась высоко. Ленин исхо-

дил из признания задачи управления государством как важнейшей для советской власти. Был создан новый госаппарат, организовано управление различными отраслями производства, центральная роль отводилась плановому началу в управлении и строгому всеобщему учету и контролю.

В советский период административное право как отрасль правовой науки продолжало развиваться, но при этом возникла своеобразная тенденция. На фоне расширения задач государственного управления шел процесс дифференциации наук, изучающих управление. При этом понятие административного права было сужено до административного управления как совокупности мероприятий по охране революционного порядка и безопасности. Таким образом, административное право превращалось в милицейское право. В 20–30 гг. в нашей стране право трактовалось лишь как система правил поведения, установленных государством. В предвоенные годы развитие отечественной науки административного права характеризуется более строгим вычлениением ее предмета и составных правовых институтов. Во многом такой подход объяснялся новой системой и классификацией государственных органов в соответствии с Конституцией СССР 1936 г. и конституциями союзных и автономных республик.

# Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.