

С. Е. Великанова, А. А. Маркова

Административное право.

Ответы на

экзаменационные билеты



**С. Е. Великанова
А. А. Маркова**

**Административное
право. Ответы на
экзаменационные билеты**

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=6147124

Административное право. Ответы на экзаменационные билеты / С. Е. Великанова, А. А. Маркова: Научная книга; Москва; 2009

Аннотация

Настоящее издание содержит вопросы и ответы в сжатой форме для подготовки по основным темам административного права.

Данное пособие предназначено для студентов юридических вузов, аспирантов, студентов высших учебных заведений МВД в помощь при подготовке к экзаменам по предмету «Административное право».

Содержание

Предмет административного права (отношения административно-правового регулирования)	5
Источники административного права	9
Функции административного права	13
Понятие и метод административного права	17
Административное право в правовой системе России и соотношение его с другими отраслями права	21
Субъекты административного права: понятие и виды	25
Административно-правовые нормы: понятие, виды, особенности	29
Понятие, особенности, виды и структура административно-правовых отношений	32
Понятие управления как сферы применения норм административного права	35
Исполнительная государственная власть и государственное управление как вид государственной деятельности (взаимосвязь и соотношение)	38
Характерные особенности государственного управления как вида государственной деятельности	42

Структура сферы деятельности исполнительной власти	46
Контрольная общегосударственная деятельность	49
Конец ознакомительного фрагмента.	51

**С. Е. Великанова, А.
А. Маркова
Административное
право. Ответы на
экзаменационные билеты**

**Предмет административного права
(отношения административно-
правового регулирования)**

Понимание предмета административного права очень разнообразно, но в принципе охватывает односторонние общественные отношения, управленческие по своей природе либо по форме выражения, а именно – отношения:

а) в которых реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти;

б) внутриорганизационные, возникающие в процессе деятельности субъектов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры (в частности, назначение нижестоящих прокуроров);

в) возникающие с участием субъектов местного самоуправления.

Практика государственно-управленческой деятельности и анализ соответствующих норм административного права позволяют классифицировать управленческие отношения по ряду критериев.

Так, в зависимости от **особенностей их участников** выделяют обычно следующие их наиболее типичные виды:

а) между субъектами исполнительной власти и гражданами – наиболее широкий и значительный круг управленческих отношений, в рамках которого исполнительная власть выполняет большого социального значения деятельность по реализации в сфере государственного управления, конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, осуществляет защиту их законных интересов;

б) между субъектами исполнительной власти и общественными объединениями;

в) между субъектами исполнительной власти и негосударственными организациями различного типа;

г) между субъектами исполнительной власти и исполнительными органами системы местного самоуправления;

д) между субъектами исполнительной власти и подведомственными им государственными предприятиями, учреждениями и организациями;

е) между субъектами исполнительной власти различного уровня (федеральными, региональными, территориаль-

ными, соподчиненными и несоподчиненными, межотраслевыми и отраслевыми, и т. п.).

Поэтому административное право не регулирует отношения между гражданами, между общественными объединениями и внутри них, так как в них отсутствует специальный субъект – неперенный атрибут регулируемых административным правом отношений, т. е. тот или иной субъект исполнительной власти (исполнительный орган).

Значит, **предмет** административного права включает две группы общественных отношений управленческого характера: отношения, непосредственно связанные с осуществлением государственного управления, т. е. с реализацией исполнительной власти, и иные отношения, в частности внутриорганизационные, возникающие в процессе деятельности других государственных органов (вспомогательная группа).

Внешние отношения выражают практическое осуществление функций управления поведением тех, кто по своему статусу не обладает чертами субъекта исполнительной власти (граждане, общественные формирования различного типа, государственные предприятия, учреждения и организации) по отношению к управляющему органу (должностному лицу) административно-правового регулирования.

Содержание и назначение **внутренних** (внутрисистемные или внутриорганизационные) отношений – взаимодействие между находящимися в соподчинении исполнительными органами, так как субъекты исполнительной власти образу-

ют единую систему. Здесь возникают отношения по поводу формирования звеньев системы, определения их структуры, организации работы каждого звена, распределения обязанностей, прав и ответственности между ними и т. п. Они существуют не для удовлетворения собственных интересов, а для функционирования в рамках своего назначения в различных областях хозяйственной, социальной, культурной и иной жизни страны.

Таким образом, в обобщенном виде предмет административного права составляют общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в процессе практической реализации исполнительной власти.

Источники административного права

При характеристике источников административного права необходимо определить следующее:

- понятие источника административного права;
- виды и формы источников.

Понятие источника административного права.

К источникам административного права относятся те правовые нормативные акты органов государственной власти и государственного управления, которые содержат нормы административного права, например Кодекс об административных правонарушениях.

Правовые свойства нормативных правовых актов неодинаковы. Различаются акты с высшими юридическими свойствами (законы), акты подзаконные (акты управления) и др. В числе источников административного права выделяются следующие нормативные акты: законы, указы, постановления Правительства, другие акты управления.

Законы среди всех источников административного права обладают высшими юридическими свойствами: они регулируют наиболее общие и значительные управленческие и иные отношения административного права. Законы принимаются законодательными органами власти Российской Фе-

дерации, ее субъектов, различаются законы:

- 1) Основной Закон (Конституция) РФ;
- 2) федеральные конституционные законы (например, о Правительстве РФ);
- 3) федеральные законы (например, о военном положении, о чрезвычайном положении);
- 4) законы Российской Федерации (например, об основах муниципальной службы);
- 5) основные законы (конституции, уставы) субъектов РФ;
- 6) законы субъектов РФ.

Указы Президента РФ также регулируют важные вопросы организации государственного управления.

Решения представительных местных органов (местного самоуправления) издаются по вопросам местного управления, охраны порядка и другим вопросам.

Акты управления составляют группу источников административного права. Их принимают высшие органы (Правительство), центральные (министерства и ведомства), органы управления субъектов РФ и муниципальные органы. Акты управления могут приниматься в условиях правового государства только по вопросам управления, т. е. распространяться на подчиненные органу предприятия и учреждения и не могут затрагивать прав и обязанностей граждан. С этих позиций основными источниками административного права являются: положения, уставы, кодексы, инструкции, правила, акты, не имеющие названных форм.

Положение как источник административного права – самая распространенная и многочисленная форма нормативных актов. Положения органически закрепляют компетенцию одного органа государственного управления или группы таких органов, например положения о министерствах, комитетах и других органах, а также их структурных подразделениях.

Уставы учреждены и действуют во многих отраслях государственного управления. По действующему законодательству уставы обязаны иметь предприятия, учебные заведения и многие другие организации. В уставах закрепляются структура организации и компетенция входящих в нее органов.

Кодексы как источники административного права

Первая группа – о юридической ответственности.

Вторая группа имеет целью упорядочение организации отрасли, в них регулируются, наряду с административно-правовыми отношениями, отношения в других отраслях права.

Инструкции содержат общие разъяснения о порядке проведения в жизнь того или иного акта, а также устанавливают дополнительные правила к ним. **Правила** регулируют вопросы, которые в законодательстве урегулированы лишь в принципе.

Кодификация – один из видов, приемов систематизации административного законодательства (Налоговый ко-

декс, Кодекс об административных правонарушениях).

Инкорпорация как способ группирования правовых норм отраслевого масштаба или нескольких отраслей существенно помогает в практическом применении законодательства.

Функции административного права

С позиций общей теории права выделяют следующие функции:

- **организационно-структурная** функция раскрывается через определение структуры и порядка деятельности, распределение компетенции и организацию работы государственных органов, порядка функционирования иных государственных и общественных подсистем;

- **конфликтно-охранительная** функция связывается с установлением правил решения и порядка рассмотрения конфликтов между участниками общественных отношений, с охраной общества от различных правонарушений.

Соотношение функций **государственного управления и государственного регулирования**. Государственное управление проявляется в следующих группах отношений:

- а) государство в лице исполнительной власти сохраняет свои монопольные позиции (армия, транспорт и связь, атомная энергетика и космос и т. п.);

- б) сочетание государственной инициативы и самостоятельности различных объектов управления (система здравоохранения, культура, образование, жилищный фонд, общественные объединения и т. п.);

- в) преобладают не публично-правовые, а частные интересы (коммерческие структуры негосударственного характера).

ра).

Регулятивная функция достигается различными способами:

а) разработка и реализация государственной политики, находящей свое выражение в программах общегосударственного и регионального масштабов (приватизации, демонополизации, инвестиций, энергосбережения и т. п.);

б) установление и проведение в жизнь правовых и организационных основ всестороннего развития личности, удовлетворения ее запросов, охраны ее жизни и здоровья, должных условий для развития ее творческой инициативы и активности (например, в области малого предпринимательства);

в) создание прочной правовой базы хозяйственной, социально-культурной и иной деятельности в условиях самостоятельности объектов и ограничения вмешательства в их работу (например, государственное стимулирование коллективного предпринимательства, обеспечение равноправия всех форм собственности, защита прав собственника, охрана прав потребителей, пресечение монополизма и недобросовестной конкуренции и т. п.);

г) укрепление управленческих связей на базе взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления;

д) координация функционирования национализированного и денационализированного секторов хозяйственного,

социально-культурного строительства;

е) обеспечение реализации прав и обязанностей, а также защиты законных интересов юридических лиц в сфере государственного управления и т. п.;

ж) организация управления предприятиями и учреждениями государственного сектора;

з) регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора;

и) осуществление государственного контроля и надзора за работой управляемой и регулируемой сфер деятельности.

Однако ограничиться данной констатацией недостаточно.

Можно выделить следующие функции:

– **правоисполнительная.** Предполагает, что административное право – юридическая форма реализации исполнительной власти;

– **правотворческая.** Наделяет субъектов исполнительной власти полномочиями по административному нормотворчеству;

– **организационная.** Происходит из организационного характера государственно-управленческой деятельности, который постоянно поддерживается нормами административного права;

– **координационная.** Имеет целью обеспечение разумного и эффективного взаимодействия всех элементов регулируемой сферы государственного управления;

– **правоохранительная.** Обеспечивает соблюдение уста-

новленного правового режима и защиту законных интересов и прав всех участников регулируемых отношений.

Понятие и метод административного права

Административное право представляет собой отрасль правовой системы Российской Федерации, представляющую собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти.

Нормы административного права:

- устанавливают формы и методы государственного управления, способы обеспечения законности в государственном управлении;
- регламентируют порядок образования органов исполнительной власти, их компетенцию, полномочия должностных лиц этих органов; взаимоотношения органов исполнительной власти с другими государственными органами, общественными объединениями, предприятиями и гражданами;
- определяют правовое положение граждан, местных органов самоуправления, общественных объединений и иных негосударственных формирований в сфере управления;
- регулируют управленческие отношения в социально-политической, социально-культурной и экономической сфере

рах.

Предмет административного права – совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительной власти.

При определении предмета административного права надо учитывать:

а) сферу государственного управления, охватывающую любые проявления государственно-управленческой деятельности;

б) наличие в ней действующего субъекта исполнительной власти или иного исполнительного органа;

в) практическую реализацию ими полномочий, предоставленных им для осуществления государственно-управленческой деятельности.

Метод правового регулирования – определенная совокупность правовых средств или способов регулирующего воздействия своих норм на управленческие отношения, на поведение их участников.

Для административного права характерны следующие методы правового регулирования:

1) метод власти-подчинения или метод прямого распоряительства (отношения в рамках административного права строятся на подчинении одного участника другому);

2) метод рекомендаций (рекомендации субъекта управления приобретают правовую силу при условии принятия ее другим участником управления);

3) метод согласования (этим методом регулируются отношения между участниками, не находящимися между собой в подчинении);

4) метод равенства (субъекты, находящиеся на одном уровне государственного механизма, предпринимают совместные действия в форме административного договора).

Суть методов административно-правового регулирования управленческих общественных отношений сводится к следующему:

а) установление определенного порядка действий – предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренным данной административно-правовой нормой. Несоблюдение этого порядка не влечет за собой юридических последствий, на соблюдение которых ориентирует норма;

б) запрещение определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия (например, дисциплинарной или юридической ответственности). Запрещено направление жалоб граждан на рассмотрение тем должностным лицам, чьи действия являются предметом жалобы; виновные должностные лица несут за нарушение данного запрета дисциплинарную ответственность;

в) предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения. Этот метод рассчитан на регулирование поведения должностных лиц, которые не вправе укло-

няться от такого выбора;

г) предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т. е. совершать либо не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия в определенных ею условиях.

Административное право в правовой системе России и соотношение его с другими отраслями права

Правовая система – органически целое правовое явление, которое включает в себя такие **структурные элементы**, как:

– *отрасли права* – это относительно самостоятельное подразделение системы права, которое состоит из правовых норм, регулирующих специфический вид общественных отношений. Правовые нормы, которые регулируют общественные отношения, возникающие в процессе осуществления исполнительной власти, образуют отрасль административного права. Отрасль права подразделяется на правовые институты – обособленные комплексы правовых норм, которые регулируют общественные отношения конкретного вида;

– *институты права*;

– *нормы права*.

Административное право тесно взаимодействует с другими отраслями российского права.

Предмет административного права не охватывает все общественные отношения, которые возникают в сфере го-

сударственного управления. Эти отношения регулируются иными отраслями права. Возникает взаимодействие со следующими правовыми отраслями: конституционным, гражданским, уголовным, финансовым, земельным, трудовым, уголовно-процессуальным и гражданско-процессуальным правом.

Наиболее тесно *административное право взаимодействует с конституционным правом*. Конституционное право закрепляет основные принципы организации и функционирования исполнительной власти, место ее субъектов в государственном механизме, правовые основы их формирования, их взаимоотношений с субъектами других ветвей государственной власти, права и свободы граждан, часть которых реализуется в сфере государственного управления. Административное право берет свои начала в нормах конституционного права, детализирует и конкретизирует их, определяя при этом правовой механизм реализации прав и свобод граждан, компетенции различных звеньев системы исполнительной власти, административно-правовой статус конкретных участников управленческих общественных отношений и административно-правовые средства его защиты, формы и методы государственно-управленческой деятельности, основы ее отраслевой и межотраслевой, региональной и местной организации и т. п.

Гражданское и административное право регулируют сходные общественные отношения имущественного харак-

тера. Нормами административного права регулируются правила движения имущества (передача, изъятие и другие) в сфере государственного управления. Нормы гражданского права регулируют отношения по владению, пользованию и распоряжению имуществом.

Границы действия норм *уголовного и административного права* определяются характером и направленностью соответствующих запретов. Нормы административного права определяют, какие деяния являются административными правонарушениями, меры взыскания, применяемые к лицам, которые совершили их. Уголовное право устанавливает, какие деяния являются преступлениями и виды наказания за их совершение.

Финансовое право регулирует управленческие отношения, которые связаны с формированием бюджета, налоговой системы и т. д. Значительная часть отношений, отнесенных к предмету *земельного права*, регулируется нормами административного права.

Деятельность государственных служащих является смежной областью регулирования *трудовым и административным правом*. Государственные служащие действуют от имени и по поручению государства. В процессе своей деятельности они выполняют организующие функции. Поэтому деятельность их регулируется нормами административного права. Трудовые отношения служащего с администрацией (оплата, охрана труда) к управлению не относятся и ре-

гулируются нормами трудового права.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях в суде основывается на общих процессуальных началах.

Субъекты административного права: понятие и виды

Субъектом административного права признается лицо или организация, которые в соответствии с действующим законодательством РФ могут быть участниками (сторонами) регулируемых административным правом управленческих отношений. Круг их многообразен и объединяет их обладание особым юридическим качеством (административной правоспособностью).

Субъекты административного права могут стать субъектами административных правоотношений, если имеют место:

- административно-правовые нормы, предусматривающие права и обязанности субъекта;
- административная правоспособность и дееспособность субъекта;
- основание возникновения, изменения и прекращения правоотношения.

Административная правоспособность – это проявление общей правоспособности, т. е. установленной и охраняемой государством правовыми нормами возможности данного субъекта (гражданина, исполнительного органа и т. п.) вступать в различного рода правовые отношения. Это спо-

способность приобретать соответствующий комплекс юридических обязанностей и прав и нести ответственность за их реализацию.

Административная дееспособность – способность субъекта своими действиями приобретать права и создавать для себя юридические обязанности, реализовывать их в рамках конкретных административно-правовых отношений.

Часто административная право– и дееспособность неразделимы, так как являются по существу двумя элементами единого административно-правового статуса. Это относится к органам исполнительной власти, для которых они наступают одновременно, т. е. с момента образования и юридического закрепления их компетенции.

В качестве субъектов административного права можно рассматривать Российское государство, субъекты федерации, государственные и негосударственные организации. Административная дееспособность приходится на долю представляющих их органов исполнительной власти или управления в отличие от граждан, которые сочетают в себе эти юридические качества.

Субъекты административного права могут быть **индивидуальными и коллективными**.

К индивидуальным субъектам относятся граждане РФ, иностранные лица и лица без гражданства. Также специфическими индивидуальными субъектами являются государственные служащие. Особенностью их является то, что они

фактически являются официальными представителями того или иного органа исполнительной власти. В этом и состоит их отличие от иных индивидуальных субъектов административного права.

К коллективным субъектам относятся различного рода объединения граждан. В их числе государственные и негосударственные организации.

Государственные организации как субъекты административного права:

- органы исполнительной власти (государственного управления);
- государственные предприятия, учреждения и их различного рода объединения (корпорации, концерны и т. п.);
- структурные подразделения органов исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией.

Негосударственные организации как субъекты административного права:

- общественные объединения (партии, союзы, общественные движения и т. п.);
- трудовые коллективы;
- органы местного самоуправления;
- коммерческие структуры;
- частные предприятия и учреждения.

Лица и организации, которые являются субъектами административного права, могут быть, при соблюдении определенных условий, субъектами административно-правовых от-

ношений.

Субъект административно-правовых отношений – это лицо или организация, которые в соответствии с действующим законодательством являются участниками управленческих отношений, регулируемых нормами административного права, наделенные определенными правами и обязанностями в сфере государственного управления и способные их осуществить.

Административно- правовые нормы: понятие, виды, особенности

Нормы административного права – это правила поведения субъектов административного права (граждан, организаций, государственных органов и др.) В них содержатся и закрепляются отношения по управлению, общегосударственный контроль. Так как при помощи административных норм можно воздействовать одним субъектом на отношения другого, то выделяются следующие нормы: обязывающие, уполномочивающие, запрещающие, поощрительные.

Обязывающие нормы закрепляют обязанности и компетенцию должностных лиц, граждан и других субъектов административного права на совершение определенных действий. Обязанности на граждан могут возлагаться, помимо Конституции, актами представительных органов. Обязанности устанавливаются для всех субъектов административного права.

Уполномочивающие нормы позволяют выбрать наилучший вариант поведения в конкретных условиях в рамках нормы. Законодательство о предприятиях и предпринимательской деятельности содержит большое число уполномочивающих норм (нормы о государственной регистрации

юридических лиц, добровольной сертификации продукции, вариантах приватизации и т. д.)

Запрещающие нормы (запреты) устанавливают запрет на совершение определенных действий. Кодекс об административных правонарушениях в основном содержит именно запрет – не хулигань, не расхищай, не нарушай. Много норм-запретов в хозяйственном законодательстве: в части охраны окружающей среды, производства запрещенных предметов, требований к рекламе, в сфере обеспечения конкуренции и ограничения монополистической деятельности и т. д.

Поощрительные нормы – это меры поощрения субъектов административного права за выполнение своих полномочий и определенных заданий и т. д., что является обязанностью органов государственного управления перед субъектами административного права.

Нормы административного права могут быть временные и территориальные. Временные нормы, т. е. без указания сроков действия, до официальной отмены компетентным органом, и нормы с указанием сроков действия. Окончание срока действия может быть обозначено: календарным сроком (на год, два), прекращением событий или состояния (например, чрезвычайного положения), указанием конкретного дня прекращения действия нормы и т. д. Административно-правовые нормы обратной силы не имеют.

Территориальные нормы административного права делятся на территориальные и межтерриториальные. Первые

действуют в границах государства, государственно-территориальных и межтерриториальных образований, например нормы Кодекса об административных правонарушениях.

Нормы **межтерриториальные** действуют в границах нескольких государственно-территориальных (административно-территориальных) образований, например акты в условиях чрезвычайного положения, которые могут действовать в указанных территориальных масштабах. Нормы административного права имеют свою внутреннюю структуру: гипотеза, диспозиция, санкция.

Главная особенность административно-правовых санкций состоит в том, что они используются в других нормативных актах, используемых при применении нормы о дисциплинарной ответственности лица. Другая заключается в том, что их много и различаются они на административные, дисциплинарные, административно-материальные, административно-процессуальные, каждая из которых охватывает большое число санкций. Санкции в административном праве делятся на два вида:

- 1) абсолютно-определенные – выговор, увольнение;
- 2) относительно-определенные – штраф за многие правонарушения и др.

При этом одна и та же санкция, например административный штраф, в отношении одних правонарушений действует как абсолютно-определенная санкция, а в отношении других – как относительно-определенная.

Понятие, особенности, виды и структура административно-правовых отношений

Административно-правовые отношения – это общественные отношения, которые регулируются нормами административного права. Данные отношения являются организационными и обладают характером исполнительной власти.

Сущность административно-правовых отношений заключается во взаимодействии с реальными общественными отношениями, которые служат содержанием административно-правовых отношений и существуют как реальные отношения. Субъекты административно-правовых отношений отличаются всеобщностью, универсальностью предмета регулирования. Ими могут быть физические лица (граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица без гражданства), а также граждане, выступающие как участники отношений в связи с осуществлением профессиональной или иной социальной деятельности: рабочие, служащие, учащиеся, пенсионеры и т. д. и государственные органы, их структурные подразделения, общественные объединения, предприятия и учреждения, кооперативы и другие объединения граждан.

Объект правоотношения – это воля и поведение субъекта,

которые регулируются различными способами (подчинение, разрешение и т. д.).

Предмет в административно-правовых отношениях может выражаться в духовной жизни и культуре (например, доостояние музеев, выставок, учреждений культуры), правовом статусе личности, здоровье, безопасности.

Действия – это юридические факты, которые осуществляются в процессе назначения лица на должность, поощрение, отправка корреспонденции с соответствующим оформлением и т. д. Большинство юридических фактов несут правомерные действия, но могут выделять и неправомерные действия, например незаконные распоряжения. События – юридические факты, которые не зависят от воли людей и часто являются волевыми и по источнику их происхождения, например стихийное бедствие.

Защита административно-правовых отношений Большинство административно-правовых отношений возникает из правомерных действий субъектов административного права, но также может возникать и из правонарушений, например между представителем милиции и гражданином, допустившим правонарушение. Если речь идет о защите административно-правовых отношений, то подразумевают отношения и те и другие. Данная защита заключается в точном соответствии с законодательством, а защита правоотношений, возникающих из правонарушений, состоит в защите прав личности. Меры принуждения применяют только те,

которые установлены законодательством, в строгом соблюдении процессуальных правил. Всякие отступления должны пресекаться, в этом и состоит защита административно-правовых отношений указанного рода. Действующим законодательством установлено два способа защиты административно-правовых отношений – административный и судебный.

Административный способ заключается в контроле за возникновением, развитием и прекращением административно-правовых отношений, рассмотрение жалоб и заявлений, который заключается в представительной и исполнительной властях. Например, все государственные органы обязаны осуществлять контроль за исполнением принятых решений, деятельностью подчиненных органов, подразделений и должностных лиц.

Судебный способ защиты административно-правовых отношений заключается в том, что жалобы на любые действия и решения государственных органов и должностных лиц могут рассматриваться в судебном порядке, например жалобы на дисциплинарные взыскания, включая увольнение служащих.

Судебный порядок защиты – конституционный принцип (ст. 46 Конституции). В его обеспечение уже приняты некоторые законодательные акты, будут приняты и другие акты в целях практической реализации данного принципа.

Понятие управления как сферы применения норм административного права

Носителем исполнительной власти служит аппарат государственного управления, который имеет свою структуру (правительства, ведомства и т. д.) На основе сферы деятельности аппарата управления эта деятельность складывается в определенные группы отношений по управлению.

Основная и самая объемная сфера отношений, в которой действует исполнительная власть, это отношение власти с гражданином и всеми гражданами (гражданским обществом), объединениями граждан (политическими партиями, общественными объединениями и т. д.). Все виды власти в правовом государстве предназначены служить гражданскому обществу, каждая – в рамках своих полномочий. Деятельность исполнительной власти в гражданском обществе, т. е. в отношении граждан, носит правоприменительный характер. Предоставлять гражданам права и возлагать на них обязанности – прерогатива представительной власти, избранной гражданами, гражданским обществом.

Следующие сферы отношений исполнительной власти – это хозяйство, социальная сфера, правоохранительная сфера, область внешних отношений и интересов. Все они ор-

ганизационно оформлены и выражены – действуют органы управления государственным имуществом, государственными предприятиями и учреждениями, в социальной сфере – органы управления образованием, наукой, культурой, здравоохранением, а также в иных сферах – министерства и ведомства внутренних дел, иностранных дел, безопасности, обороны и др. Здесь исполнительная власть строит отношения, можно сказать, сама с собой, т. е. это отношения между различными субъектами в рамках самой исполнительной власти – между правительством и ведомством и т. д.

Следует иметь в виду, что в этих сферах исполнительная власть также вступает в отношения с членами гражданского общества. Граждане вступают в отношения с исполнительной властью, имея иной правовой статус, – рабочего, служащего, учащегося, пенсионера и т. д. Нормы, регулирующие эти отношения, нормы иного рода. Они уполномочивают исполнительную власть не только на правоприменение, но и на правотворчество – по регулированию условий труда, трудового распорядка, поощрению, ответственности и т. д.

И еще одна сфера отношений исполнительной власти – непосредственно с предприятиями, учреждениями и иными организациями, отношения с их трудовыми коллективами. И здесь действует реализация управленческих полномочий в объеме, установленном законодательством.

Различные формы собственности, на основе которых создаются предприятия и учреждения, определяют правовой

статус, в том числе в отношениях с исполнительной властью. Объем полномочий последней в отношениях с государственными предприятиями и учреждениями – один, с предприятиями и учреждениями негосударственными – другой и т. д. Само наименование отношений исполнительной власти с ними более правильно назвать государственным регулированием, а не государственным управлением, как в отношениях с государственными предприятиями и учреждениями.

Краткий анализ сферы отношений и действия исполнительной власти позволяет судить об объеме ее деятельности, руководства и влияния на общество и общественные процессы, а также о том, что полномочия исполнительной власти дифференцированы по сферам отношений, что, в свою очередь, обусловлено социальным положением в обществе граждан, объединений, предприятий и учреждений.

В последние годы законодательством проведено разделение всего государственного механизма на государственные органы и органы местного самоуправления. Однако нормативно-правовое, в частности, административно-правовое регулирование системы местного самоуправления остается за государством, поэтому все сказанное об исполнительной власти относится и к системе местного самоуправления.

Исполнительная государственная власть и государственное управление как вид государственной деятельности (взаимосвязь и соотношение)

Характеристику исполнительной власти целесообразно начать с рассмотрения понятия более широкого: управления, которое и составляет исток исполнительной власти.

Управление в самом общем и широком его понимании означает целенаправленное организующее воздействие человека на технические средства, животный и растительный мир, на других лиц (социальное управление).

Социальное управление – понятие общественное и историческое: оно возникло и развивается в обществе, отражает и закрепляет отношения между людьми, а его содержание, формы и методы изменяются в процессе общественно-исторического развития. Социальное управление служит непременным элементом общественного развития. Смысл социального управления заключается в целенаправленном, организующем воздействии на людей: как индивидов, так и объединенных в различные социальные общности – предприятия, учреждения, государственные органы, общественные

объединения и т. д.

По субъектам, которые осуществляют социальное управление, его разделяют на государственное и негосударственное (муниципальное, кооперативное, частное и т. д.).

Государственное управление в широком понимании – это деятельность государства в целом, всех его звеньев и структур; в узком, собственном значении государственное управление рассматривается только как один из видов государственной деятельности в ряду с другими видами – законодательной, судебной и т. д. В Конституции 1993 г. он обозначен понятием «исполнительная власть».

Как один из видов государственной деятельности государственное управление называлось в разных государствах в разное время по-разному: государственное управление, исполнительная власть, администрация, административная власть и т. д.

В Российской Федерации при разделении властей каждая имеет самостоятельную компетенцию (ст. 10 Конституции) и вторжение другой власти (законодательной, судебной) в сферу управления допустимо лишь в случаях нарушения в ней законности.

Согласно Конституции единая государственная власть осуществляется на основе разделения властей (законодательную, исполнительную и судебную) – неперемнная основа строительства и жизни правового государства. Но некоторые звенья государственного механизма действуют допол-

нительно к ней. Например, прокуратура как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющая от имени Российской Федерации надзор за соблюдением законности. Установление взаимоотношений ветвей государственной власти на основе принципа разделения властей означает, что не должно быть требования всевластия представительных органов в отношении других властей.

Организационно-правовые основные взаимоотношений законодательной и исполнительной властей:

а) каждая власть имеет точно определенную компетенцию без права той или иной власти вмешиваться в полномочия другой;

б) приостанавливать и отменять акты исполнительной власти законодательная власть не вправе: это прерогатива самих органов исполнительной власти (Президента, Правительства и т. д.);

в) осуществляется взаимоконтроль представительной и исполнительной властей с той же опять целью, дабы одна власть не превысила своих полномочий в отношении другой;

г) гарантией же названных взаимоотношений между властями служит власть судебная, которая уполномочена разрешать споры между ними в порядке конституционного, гражданского и арбитражного судопроизводства – в том числе споры о несоответствии нормативных и иных актов Конституции РФ и законодательству.

Такое положение исполнительной власти в системе вла-

стей определяется Конституцией и законодательством, в соответствии с которыми структура центральной власти базируется на принципе разделения властей в правовом государстве.

Характерные особенности государственного управления как вида государственной деятельности

Административное право, как отрасль правовой системы Российской Федерации, своим назначением имеет регулирование особой группы общественных отношений. Особенности этих общественных отношений заключаются в том, что они:

а) возникают, развиваются, прекращаются в **сфере государственного управления** (регулирования) всем комплексом областей и отраслей;

б) определяют в регулируемой сфере закрепленную в Конституции РФ **государственную политику** соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;

в) составляют содержание подчиненного указанным целям особого вида государственной деятельности по практической реализации **исполнительной власти**;

г) выражают основу **публично-правовых интересов** в регулируемой сфере и соответствующие ей средства воздей-

ствия на общественные отношения.

В широком понимании управление буквально означает **целенаправленное упорядочивающее воздействие** на тот или иной объект или руководство действиями этого объекта, предполагающее наличие в той или иной системе двух обязательных элементов: **субъекта** (управляющий элемент) и **объекта**. Здесь управленческие связи реализуются **через отношения людей**.

Административное право проявляет себя как регулятор общественных отношений в особой области государственной жизни, что называют **сферой государственного управления** (сферой исполнительной власти). Данная сфера связывается с практической и повседневной деятельностью по обеспечению прав и свобод граждан, законных интересов организованных коллективов людей, по обеспечению проведения в жизнь требований законодательства, направленных на организацию эффективного управления или регулирования экономических, социально-культурных и административно-политических процессов. В ней взаимодействуют управляющие и управляемые, государственные органы различного уровня и ведомственной принадлежности, государственные и негосударственные структуры. Кроме того, к этой сфере примыкает и система местного самоуправления.

Следовательно, объективно проявляется потребность в установлении определенных границ, чтобы избежать опас-

ности превращения сферы государственного управления в совокупность проявлений любой общественно значимой деятельности. Они определяются наличием **специального субъекта (исполнительные органы и должностные лица)**, предназначенного для практического осуществления государственного регулирования.

Административным правом регулируются общественные отношения, которые возникают с осуществлением специальными субъектами задач и функций государственно-управленческой деятельности и практической реализации ими этих функций и связанных с ними полномочий. По действующему законодательству органы, осуществляющие управленческие функции, наделены полномочиями **исполнительно-распорядительного характера**. В них выражено целевое назначение государственно-управленческой деятельности, а также оснащение ее субъектов **распорядительными**, т. е. государственно-властными полномочиями.

Административное право регулирует отношения, в которых **исключено юридическое равенство** их участников. В них участвует субъект исполнительной власти, способный в силу предоставленных ему юридически-властных полномочий **подчинять поведение** иных участников этих отношений своим односторонним волеизъявлениям.

В системе местного самоуправления также действуют исполнительные органы, взаимодействующие с соответствующими субъектами исполнительной власти краев, областей и

т. п. Возникающие при этом отношения регулируются административным правом в случаях, когда органам местного самоуправления делегируются **отдельные государственные полномочия.**

Структура сферы деятельности исполнительной власти

Носителем исполнительной власти служит аппарат государственного управления, который имеет свою структуру (правительства, ведомства и т. д.). На основе этой деятельности складываются определенные группы отношений по управлению.

Общая и самая обширная сфера отношений, в которой действует исполнительная власть, это отношение власти с гражданином как в отдельности, так и всеми гражданами, т. е. с гражданским обществом.

Сюда же относятся отношения исполнительной власти с многочисленными и разнообразными объединениями граждан – политическими партиями, общественными объединениями и т. д., в которые вступают граждане с целью участия в политической, общественной жизни, общения с коллегами по профессии, развития различных инициатив и т. д., что составляет одно из условий упрочения и развития гражданского общества. Все виды власти в правовом государстве предназначены служить гражданскому обществу, каждая – в рамках своих полномочий. Деятельность исполнительной власти в гражданском обществе, т. е. в отношении граждан, носит преимущественно правоприменительный ха-

раक्टर, нормотворчество исполнительной власти адресуется лишь подчиненным ей управленческим структурам. Предоставлять гражданам права и возлагать на них обязанности – прерогатива представительной власти, избранной гражданами, гражданским обществом.

Следующие сферы отношений исполнительной власти – это хозяйство, социальная сфера, правоохранительная, область внешних сношений и интересов. Все они так или иначе организационно оформлены и выражены – действуют органы управления государственным имуществом, государственными предприятиями и учреждениями, в социальной сфере, например органы управления образованием, наукой, культурой, здравоохранением, а также в иных названных выше сферах – министерства и ведомства внутренних дел, иностранных дел, безопасности, обороны и др. Здесь исполнительная власть строит отношения, можно сказать, сама с собой, т. е. это отношения между различными субъектами в рамках самой исполнительной власти – между правительством и ведомством и т. д. Эта сфера действия исполнительной власти полнообъемная, так как включает и правотворчество, и правоприменение, меры ответственности за невыполнение ее предписаний и другие методы и формы государственного управления. Следует иметь в виду, что в этих сферах исполнительная власть также вступает в отношения с членами гражданского общества. Граждане вступают в отношения с исполнительной властью, имея иной правовой ста-

тус, – рабочего, служащего, учащегося, пенсионера и т. д. Нормы, регулирующие эти отношения, нормы иного рода. Они уполномочивают исполнительную власть не только на правоприменение, но и на правотворчество – по регулированию условий труда, трудового распорядка, поощрению, ответственности и т. д.

И еще одна сфера отношений исполнительной власти – непосредственно с предприятиями, учреждениями и иными организациями, отношения с их трудовыми коллективами. И здесь действует реализация управленческих полномочий в объеме, установленном законодательством.

Конечно, различные формы собственности, на основе которых создаются предприятия и учреждения, определяют их правовой статус, в том числе в отношениях с исполнительной властью. Объем полномочий последней в отношениях с государственными предприятиями и учреждениями – один, с предприятиями и учреждениями негосударственными – другой и т. д. Само наименование отношений исполнительной власти с ними более правильно назвать государственным регулированием, а не государственным управлением, как в отношениях с государственными предприятиями и учреждениями.

Контрольная общегосударственная деятельность

Контроль – одна из функций в компетенции каждого и любого государственного и общественного органа. Контроль над исполнением Конституции, законов, других нормативных и индивидуальных предписаний – это всеобщая и универсальная функция.

Контроль как всеобщая функция ведется, следовательно, на всех уровнях государственной деятельности. Ее масштабы зависят от занимаемого места соответствующим органом в системе государственного механизма. Есть контроль на предприятии и учреждении, ведется так называемый внутриведомственный контроль, т. е. внутри отраслей управления и т. д. Организационными формами контроля являются структурные специальные подразделения, например в отраслях – отраслевые инспекции. И в государственном масштабе действуют контрольные органы по отдельным видам хозяйственной, финансовой и иной деятельности, например государственные налоговые органы.

Общегосударственный контроль отличают три особенности: он осуществляется в масштабах всего государства, от имени высших государственных органов и держит в поле зрения деятельность исполнительной власти, а в имуще-

ственно-финансовом отношении – и других властей.

Общегосударственный контроль в истории российской государственности прошел долгий и довольно извилистый путь развития.

Конституция СССР 1977 г. пыталась восстановить общегосударственный контроль в лице органов народного контроля, выведя его из аппарата управления и преобразовав в самостоятельное звено государственного механизма, но из этого ничего не получилось. Вся практическая деятельность органов народного контроля и других правоохранительных органов велась под контролем местных партийных органов и по их указанию. Последствия этого известны.

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.