

ОБЩЕЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Учебник

*Рекомендовано Учебно-методическим объединением
при Евразийской академии административных наук
в качестве учебника для обучающихся
по программам бакалавриата и магистратуры
в образовательных организациях высшего образования
по направлениям подготовки 40.03.01 – Юриспруденция,
40.04.01 – Юриспруденция*

2-е издание, пересмотренное и дополненное

ЧАСТЬ 1

Воронеж
Издательский дом ВГУ
2016

УДК 342.9
ББК 67.401
О-28

Авторский коллектив:

д-р юрид. наук, проф. *П. Н. Бирюков* (§ 10 гл. 2),
д-р юрид. наук, проф. *Т. М. Бялкина* (§ 11 гл. 7, § 4 гл. 9),
канд. юрид. наук, доц. *К. В. Давыдов* (§ 7 гл. 7),
канд. юрид. наук, доц. *Н. А. Лунина* (§ 10 гл. 16),
д-р юрид. наук, доц. *С. П. Матвеев* (п. 4.3 § 4, § 15 гл. 8),
канд. юрид. наук, доц. *Т. А. Матвеева* (§ 3 гл. 6),
д-р юрид. наук, доц. *А. В. Мартынов* (§ 7 гл. 1, § 10 гл. 11, гл. 14, § 1–8 гл. 16, § 3–4, 6 гл. 17),
д-р юрид. наук, проф. *С. Н. Махина* (§ 5–8 гл. 6, гл. 15, § 1 гл. 17),
канд. юрид. наук, доц. *Ю. Б. Носова* (§ 16 гл. 8, § 1–3 гл. 9),
д-р юрид. наук, доц. *О. С. Рогачева* (§ 4, 10 гл. 6, § 3 гл. 13, § 2, 5 гл. 17),
д-р юрид. наук, проф. *Ю. Н. Стариков* (предисловие, § 1–6 гл. 1, § 1–9 гл. 2, гл. 3–5, § 1, 2, 9 гл. 6, § 1–6, 8–10 гл. 7, § 1–4 (4.1–4.2), 5–14, 17–18 гл. 8, гл. 10, § 1–9 гл. 11, гл. 12, § 1, 2 гл. 13, § 9 гл. 16)

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, профессор кафедры административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина» *Л. Л. Попов*;
доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой административного и финансового права ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции» (РПА Минюста России) *Б. В. Россинский*

Общее административное право : учебник : в 2 ч. / под ред. Ю. Н. Старикова ; Воронежский государственный университет. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2016.

ISBN 978-5-9273-2253-4

Ч. 1. – 2016. – 760 с.

ISBN 978-5-9273-2292-3

В учебнике в соответствии с программой учебного курса «Административное право» рассмотрены основные вопросы истории развития этой отрасли права и теории административно-правового регулирования: содержание публичного и государственного управления; сущность и основные признаки исполнительной власти; предмет и методы регулирования; нормы и отношения; субъекты, реализующие установленный законодательством правовой статус; органы исполнительной власти; государственные служащие и должностные лица; формы и методы управленческих действий; административный и административно-юрисдикционный процесс; административное принуждение; административная ответственность; производство по делам об административных правонарушениях; обеспечение законности в области организации и осуществления публичного управления; административная юстиция (административное судопроизводство).

Для бакалавров по направлению подготовки 40.03.01 – «Юриспруденция» и магистров по направлению подготовки 40.04.01 – «Юриспруденция», аспирантов, преподавателей, научных работников, судей, служащих органов государственного и муниципального управления.

УДК 342.9
ББК 67.401

ISBN 978-5-9273-2292-3 (ч. 1)
ISBN 978-5-9273-2253-4

© Воронежский государственный университет, 2016
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	8
--------------------------	----------

РАЗДЕЛ I. ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА И ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Г л а в а 1. Государственное управление как вид государственной деятельности и область действия административного права	23
§ 1. Понятие, содержание и виды управления	23
§ 2. Государственное управление как область действия административного права. Виды государственного управления.....	27
§ 3. Понятие, задачи и функции государственного управления	32
§ 4. Исполнительная власть: признаки, функции и основные принципы организации и функционирования.....	52
§ 5. Исполнительная власть и государственное управление: взаимосвязь и соотношение.....	59
§ 6. Модернизация государственного управления	61
§ 7. Правовое регулирование противодействия коррупции в государственном управлении	64
Г л а в а 2. Предмет административного права	73
§ 1. Административное право как отрасль публичного права	73
§ 2. Предмет административного права: содержание и сложная структура	77
§ 3. Организационные управленческие отношения в области осуществления исполнительной власти	80
§ 4. Внутриорганизационные управленческие отношения во всех сферах государственной деятельности	82
§ 5. Административно-правовые контрольные отношения	83
§ 6. Административно-юстиционные (судопроизводственные) отношения	86
§ 7. Административно-деликтные (охранительные) отношения	88
§ 8. Взаимосвязь и разграничение административного права и иных отраслей права.....	90
§ 9. Источники административного права: понятие и виды	97
§ 10. Нормы международного права как источники административного права	101
Г л а в а 3. Методы административно-правового регулирования и система административного права	109
§ 1. Методы административно-правового регулирования	109
§ 2. Система административного права.....	112
§ 3. Функции административного права	115
Г л а в а 4. Административное право как учебный курс и как отрасль юридической науки	117
§ 1. Административное право как наука и учебная дисциплина.....	117
§ 2. История развития административного права и административно-правовой науки.....	119

§ 3. Современные проблемы реформы административного права.....	131
--	-----

Г л а в а 5. Административно-правовые нормы и отношения

в системе административно-правового регулирования	143
§ 1. Система административно-правового регулирования.....	143
§ 2. Нормы административного права и их систематизация	144
§ 3. Структура административно-правовых норм	149
§ 4. Действие и толкование административно-правовых норм	150
§ 5. Административно-правовые отношения.....	152

РАЗДЕЛ II. СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Г л а в а 6. Понятие и виды субъектов административного права.....

§ 1. Субъект административного права: понятие, правоспособность и дееспособность	159
§ 2. Виды субъектов административного права	165
§ 3. Административно-правовой статус граждан Российской Федерации....	169
§ 4. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства	180
§ 5. Административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев	192
§ 6. Паспортный режим в Российской Федерации	201
§ 7. Способы защиты прав граждан	212
§ 8. Право гражданина на административную жалобу	219
§ 9. Право на обращение в суд с административным исковым заявлением	224
§ 10. Право граждан на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями органов и должностных лиц публичного управления	229

Г л а в а 7. Органы исполнительной власти

§ 1. Понятие и правовой статус органов исполнительной власти	233
§ 2. Виды органов исполнительной власти	238
§ 3. Президент Российской Федерации и исполнительная власть	242
§ 4. Правительство Российской Федерации	250
§ 5. Федеральные органы исполнительной власти	258
§ 6. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	278
§ 7. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: понятие, признаки, виды	297
§ 8. Территориальные органы исполнительной власти	309
§ 9. Государственные функции исполнительных органов государст- венной власти субъектов Российской Федерации	315
§ 10. Государственные услуги, предоставляемые исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации	318
§ 11. Органы местного самоуправления как субъекты административ- ного права	323

11.1. Местное самоуправление в Российской Федерации: общие положения.....	323
11.2. Структура, порядок организации и деятельности органов местного самоуправления	325
11.3. Компетенция органов местного самоуправления	336
Г л а в а 8. Государственная служба и государственные служащие	346
§ 1. Государственная должность: понятие и основные черты	346
§ 2. Должности государственной службы. Реестры должностей государственной службы	351
§ 3. Государственная служба как вид публичной службы: понятие, признаки, значение и правовые источники	356
§ 4. Система (виды) государственной службы.....	363
4.1. Государственная гражданская служба	364
4.2. Военная служба.....	365
4.3. Федеральная государственная служба, связанная с правоохранительной деятельностью	371
§ 5. Виды государственной гражданской службы	378
5.1. Федеральная государственная гражданская служба.....	378
5.2. Государственная гражданская служба субъектов Российской Федерации	379
§ 6. Управление государственной службой	380
§ 7. Основные принципы построения и функционирования системы государственной службы: понятие, система и виды	383
§ 8. Государственный служащий: основы правового положения.....	396
8.1. Права государственного служащего	402
8.2. Обязанности государственного служащего	406
8.3. Ограничения и запреты для государственного служащего	410
§ 9. Классификация государственных служащих. Реестр государственных служащих	415
§ 10. Должностное лицо: понятие и правовой статус	416
§ 11. Прохождение государственной службы	420
§ 12. Аттестация государственных служащих.....	427
§ 13. Присвоение классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий	429
§ 14. Поощрение государственных служащих	432
§ 15. Социальная защита государственных служащих: понятие, основные признаки, значение	434
§ 16. Ответственность государственных служащих	442
§ 17. Прекращение государственной службы	456
§ 18. Муниципальная служба и муниципальные служащие	460
Г л а в а 9. Административно-правовой статус юридических лиц	471
§ 1. Особенности классификации юридических лиц	471
§ 2. Административно-правовой статус коммерческих организаций	475
§ 3. Административно-правовой статус некоммерческих организаций	490

§ 4. Юридические лица публичного права	509
4.1. Понятие и особенности юридических лиц публичного права	509
4.2. Виды юридических лиц публичного права.....	518

РАЗДЕЛ III. ФОРМЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ

Г л а в а 10. Понятие, значение и виды форм управленческих действий.....	529
§ 1. Понятие формы управленческих действий	529
§ 2. Значение формы управленческих действий в административно-публичной сфере	531
§ 3. Виды форм управленческих действий	535
Г л а в а 11. Правовые акты управления	542
§ 1. Понятие, признаки и юридическое значение правового акта управления	542
§ 2. Функции правового акта управления	548
§ 3. Действие правовых актов управления	551
§ 4. Виды правовых актов управления	560
§ 5. Правовые акты Президента Российской Федерации	570
§ 6. Правовые акты Правительства Российской Федерации	571
§ 7. Правовые акты федеральных органов исполнительной власти	576
§ 8. Правовые акты управления субъектов Российской Федерации	588
§ 9. Муниципальные правовые акты	598
§ 10. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов	604
Г л а в а 12. Административный договор	610
§ 1. Понятие и публично-правовая природа административного договора	610
§ 2. Признаки административного договора	614

РАЗДЕЛ IV. МЕТОДЫ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДЕЙСТВИЙ

Г л а в а 13. Общая характеристика методов управленческих действий	622
§ 1. Понятие и особенности метода осуществления управленческих действий	622
§ 2. Виды методов осуществления управленческих действий	626
§ 3. Методы прямого и косвенного административного воздействия	631
Г л а в а 14. Поощрение в системе методов управленческих действий.....	632
§ 1. Понятие и особенности поощрения	632
§ 2. Виды поощрительных средств	640
§ 3. Способы поощрения.....	642
§ 4. Производство по делам о поощрении (поощрительное производство)	648

Г л а в а 15. Разрешительная система и разрешительные процедуры	655
§ 1. Понятие и особенности разрешительной системы.....	655
§ 2. Разрешительные процедуры. Разрешительное производство	659
§ 3. Процедуры возбуждения производства о выдаче разрешения	663
§ 4. Процедуры рассмотрения дела, принятия и исполнения решения....	666
§ 5. Надзор за соблюдением правил и условий разрешительной деятельности	672
§ 6. Переоформление разрешений	677
§ 7. Приостановление, отзыв и аннулирование разрешения.....	680
§ 8. Процедуры ведения реестров разрешений и формирования государственного информационного ресурса.....	686
Г л а в а 16. Административный надзор	694
§ 1. Административный надзор как форма публичного управления. Виды административного надзора.....	694
§ 2. Задачи и функции административного надзора в современном публичном управлении	701
§ 3. Принципы административного надзора.....	703
§ 4. Административно-надзорное производство: понятие, сущность и содержание. Стадии осуществления административно-надзорной деятельности	706
§ 5. Государственный надзор в сфере образования	712
§ 6. Государственный пожарный надзор	715
§ 7. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор	718
§ 8. Государственный транспортный надзор	722
§ 9. Государственный строительный надзор	727
§ 10. Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль	733
Г л а в а 17. Административно-правовые режимы	743
§ 1. Понятие, содержание, значение и виды административно-правовых режимов.....	743
§ 2. Режим чрезвычайного положения	746
§ 3. Административно-правовой режим военного положения	749
§ 4. Режим противодействия терроризму	751
§ 5. Режим закрытого административно-территориального образования.....	754
§ 6. Режим охраны Государственной границы Российской Федерации	757

ПРЕДИСЛОВИЕ

Административное право является одной из важнейших отраслей правовой системы государства, а административное законодательство служит правовой основой построения и функционирования исполнительной ветви власти. Эта отрасль публичного права закрепляет права и обязанности граждан и юридических лиц, не имеющих государственно-властных полномочий, в отношениях с представителями исполнительной власти и органов местного самоуправления, устанавливает публично-правовые режимы взаимоотношений административных органов с администрацией предприятий, организаций и учреждений, определяет систему, структуру, полномочия, принципы, формы и методы деятельности исполнительных органов и их должностных лиц. Административное право изучает законодательство, которое по своему объему и масштабу значительно превышает законодательство многих других отраслей.

Настоящий учебник подготовлен с учетом изменений, произошедших за последние годы как в системе российского государственного управления (организации и функционирования исполнительной власти, административной практики), так и в административном и административно-процессуальном законодательстве. В настоящее время, – когда пересматриваются фундаментальные положения административного и административного процессуального права, взгляды на сущность управленческой деятельности, не только переосмысливаются многие административно-правовые нормы и институты, но и происходит отход от традиционных схем организации системы государственного управления, – по-новому должен изучаться курс административного права и студентами. Это связано прежде всего с тем, что социальные отношения, регулируемые административным правом, подвергаются наиболее радикальным изменениям в ходе осуществления в стране политической, экономической, административной и судебной реформ.

Административное право – правовая отрасль, которая до настоящего времени должным образом не систематизирована, а также не получила надлежащего завершения на уровне традиционных административно-правовых институтов (например, до сих пор в России не принят закон «Об административных процедурах»). Нормы административного права содержатся в многочисленных законодательных и иных нормативных правовых актах, издаваемых государственными органами исполнительной власти (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы федеральных министерств и нормативные акты иных федеральных и региональных органов исполнительной власти).

Авторы настоящего учебника рекомендуют студентам для изучения нормативные правовые акты, в которых содержатся нормы, регулирующие соответствующие управленческие отношения. Внимательное ознакомление с текстами рекомендуемых актов позволит студентам всесторонне изучить

учебный материал. При этом целесообразно, основываясь на общих представлениях о сущности той или иной темы, самостоятельно анализировать соответствующие федеральные законы, законы субъектов РФ и иные нормативные правовые акты, важные для изучения административно-правовых институтов.

В современном административном правоведении разрабатываются новые концепции развития и совершенствования общей и особенной частей административного права. Некоторые его институты, имея особую актуальность и значимость, в последние годы стремительно развиваются. Предметом теоретического анализа отношений в сфере действия норм административного права всё чаще становятся главные содержательные характеристики административно-правового регулирования. Административное право, как публично-правовая система, формирует и поддерживает функционирование юридического механизма, созданного для осуществления исполнительной власти, формирования в стране системы надлежащего и эффективного публичного управления, обеспечения общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов физических и юридических лиц, установления режима законности управленческих действий.

В течение последних 20 лет административное право изменялось под воздействием проводимых в стране *правовой, судебной и административной реформ*. Предметом многоэтапной модернизации и результатом правовой политики стало *административное и административно-процессуальное законодательство* как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов. Административная реформа призвана была укрепить основы защиты и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, ликвидировать негативные проявления деятельности служащих органов публичной власти, усилить контроль за деятельностью исполнительных органов государственной власти. Современное административное право основано на непременном учете общественных (публичных) интересов. Оно должно обеспечивать эти интересы, создавать возможность для осуществления прав и свобод человека и гражданина, достижения общественного блага (общественного благосостояния).

Важнейшими направлениями совершенствования административного законодательства стали распространение законодательства о *противодействии коррупции* и *обеспечение доступа к информации* о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Весьма значимыми федеральными законами, обеспечивающими формирование в России надлежащих стандартов системы государственного управления, стали федеральные законы «О противодействии коррупции» (2008 г.), «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (2009 г.), «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (2009 г.), «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (2008 г.). На повышение эффективности государственного управления и усиление влияния гражданского общества с целью повышения качества современного государства направлены и новейшие

(принятые в 2014 г.) законодательные акты, например федеральные законы: «О стратегическом планировании в Российской Федерации», «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», «Об участии граждан в охране общественного порядка».

На основе принципиальных правовых положений, содержащихся как в указанных федеральных законах, так и в иных нормативных правовых актах, происходило развитие нового административного законодательства, устанавливающего: 1) систему, принципы, процедуры и порядки в области организации и функционирования федеральных и региональных органов исполнительной власти; 2) перечень (реестры) государственных функций и государственных услуг, исполняющих и предоставляющих исполнительными органами государственной власти; 3) административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг; 4) обеспечение доступа к информации о деятельности органов исполнительной власти; 5) проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов; 6) новые институты в структуре законодательства о государственной службе и ее видах; 7) порядок обеспечения общественного порядка, общественной безопасности, применения административного правового принуждения и административной ответственности; 8) новые стандарты административной культуры в сфере публичного администрирования.

Коренное изменение системы административно-правового регулирования – очень длительный процесс, ход и результаты которого зависят главным образом от степени развития законодательства и науки, состояния правовой культуры, темпов и потребностей экономического развития страны, направлений и темпов политико-правового строительства, качества и эффективности публичного управления.

Создание нового «базиса» административного права предполагает появление иных теоретических положений в доктринальном осмыслении перспектив административно-правового регулирования. В связи с этим нужно формировать базисные условия для развития российского административного права. Очевидно, что современным целям и задачам правового государства должны соответствовать цели и задачи публичного управления. Новая сущность административного права состоит в том, что административное право регламентирует отношения не только *в областях исполнительной власти и публичного управления*, но и *в сферах судебной и законодательной власти*. Оно создает правовые средства их организации, эффективного функционирования и необходимого взаимоконтроля. Контрольные полномочия, например, судебной власти (судей и судов), устанавливающие и обеспечивающие режим законности организации и деятельности органов публичного управления и их должностных лиц, ограничивающие произвольное применение правовых норм и исправляющие юридические (в том числе и административные) ошибки, применяются в целях поддержания действия принципа разделения властей и обеспечения соответствия административной практики признанным стандартам современного правового государства.

В структуре правовой системы традиционно выделяются многочисленные элементы, выполняющие основные функции воздействия правовых образований, средств, нормативных установлений, институтов на общественные отношения. Административное право Российской Федерации как отрасль публичного права занимает важнейшее место в правовой системе и посредством своих подотраслей, институтов и отдельных норм решает задачи, а также выполняет функции формирования и качественного функционирования правовой системы.

Если взглянуть на содержание практически всех важнейших административно-правовых институтов с позиции стандартов и требований современного правового государства, можно сделать вывод о том, что публичные интересы становятся двигателем «юридического прогресса» в сфере организации и осуществления публичного управления; публичные интересы способны не только изменять, совершенствовать нормативную основу реализации управленческих действий, но и корректировать, восстанавливать законный порядок осуществления управленческих действий с помощью социально значимых *административно-правовых режимов, административных и судебных процедур*.

Значение административного права в правовой системе Российской Федерации в настоящее время заключается в установлении новых правовых средств и инструментов, способствующих утверждению принципа и режима законности не только в сфере исполнительной власти, но и в области осуществления *законотворчества (правотворчества) и судопроизводства*. Во всех сферах административно-правового регулирования можно обнаружить воздействие на многочисленные элементы правовой системы со стороны административно-правовых институтов и норм. В будущем активность административно-правового регулирования будет, очевидно, возрастать; результатом станет укрепление порядка и режима законности в проведении необходимых мероприятий государственно-правового строительства.

Правовая система России содержит практически весь инструментарий административно-правового регулирования: административное право как позитивно действующее право, как система административного и административно-процессуального законодательства; установление административным правом системы органов публичной власти и порядка их деятельности; регламентирование административным правом процессуальных отношений как в сфере позитивного публичного управления, так и в области административно-юрисдикционной деятельности; установление административным правом правовых форм судебной защиты прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц.

Значение административного права (как, впрочем, и любой иной отрасли права) в правовой системе Российской Федерации можно показать, анализируя основные характерные черты административно-правового регулирования общественных отношений и реформирования системы и структуры административного права. С этой точки зрения административное право играет важнейшую роль:

в формировании правовой государственности в России, которая, в свою очередь, должна обеспечить режим законности и обоснованности надлежащего публичного управления в стране;

установлении публично-правовых стандартов организации и функционирования исполнительной власти;

обеспечении прав, свобод, законных интересов физических и юридических лиц, граждан, организаций;

установлении административных процедур осуществления публичного управления (государственного управления и местного самоуправления);

разработке и осуществлении административной реформы;

создании эффективных судебных процедур защиты прав и свобод человека и гражданина;

обеспечении общественного порядка и общественной безопасности;

развитии административно-деликтного права России.

Необходимо помнить, что международное право, международные договоры и соглашения, общепризнанные нормы и правовые принципы входят в правовую систему Российской Федерации. Таким образом, административное право должно находиться в соответствии с международно-правовыми стандартами и условиями. Поэтому оно должно развиваться и с учетом требований международных правовых институтов, на основе принципов интернационализации как *административно-правовых систем*, так и общих правовых систем мира. В этом смысле важнейшим для российского административного права является *Кодекс надлежащего государственного управления*¹, в котором закреплены «принципы и нормы, которые должны соблюдаться органами государственного управления в их отношениях с частными лицами, для обеспечения надлежащего государственного управления». Среди основных принципов надлежащего государственного управления в этом Кодексе названы *принципы: законности, равенства, беспристрастности, соразмерности, юридической определенности, осуществления действий в разумные сроки, участия в подготовке и осуществления административных решений, уважения частной жизни, прозрачности (транспарентности)*. 6 сентября 2001 г. Европейский парламент, очевидно, уверенно полагая, что людям нужно всегда *хорошее* государственное управление, принял *Кодекс хорошего государственного управления* (или *Кодекс хорошей административной практики*)², который обеспечивает действие ст. 41 *Хартии основных прав Европейского союза*, содержащей *право на хорошее управление* (чаще «хорошее управление» заменяется термином «*надлежащее управление*»).

¹ Данный Кодекс является приложением к Рекомендации CM/Rec (2007)7 Комитета министров государствам-членам о надлежащем государственном управлении, принятой Комитетом министров 20 июня 2007 г. на 999-bis заседании постоянных представителей министров.

² Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis. Luxemburg, 2005. URL: <http://ppt.ru/texts/index.phtml?id=38537>

Будут ли полезны для науки перестройка системы административно-правового регулирования, разрушение устаревших принципов и традиций в административном праве? Ответить на этот вопрос непросто. Думается, что для изменения самых глубинных характеристик современного административного права, преодоления «старых» (и одновременно простейших) догм системы административного права требуется его реформа. Однако процессом формирования нового административного права необходимо руководить. Традиции (в том числе в правовом регулировании) всегда сильны и обусловлены своими внутренними связями, обычаями, обстоятельствами, сложившимися отношениями и взглядами, распространенными мнениями и иными типичными факторами. Сегодня нужно продолжать созидание «нового мира» административного права, развивать по-явившиеся новейшие традиции. С учетом всего лучшего, достигнутого в системе административно-правового регулирования, новые административно-правовые традиции должны базироваться на современных идеях, доктринах³.

Среди новых административно-правовых институтов в России – институты *административных процедур* и административного судопроизводства.

Принятие в 2015 г. *Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ)* является весьма значимым и важным событием в развитии судебной системы страны, улучшении правовой системы России, расширении границ правовой государственности, приведении структуры правосудия в надлежащий порядок, соответствующий стандартам обеспечения прав, свобод, законных интересов физических лиц и организаций.

³ Здесь уместно вспомнить об одной из первых попыток реформирования административного права еще в конце 80-х гг. прошлого века. См.: Бахрах Д. Н., Манохин В. М., Павловский Р. С. Административное право и перестройка // Правоведение. 1988. № 6. С. 49–52. По нашему мнению, современное административное право требует разумно организованной перестройки. См.: Аврутин Ю. Е. Конституционная самоидентификация и перспективы развития российского административного права // Вестник С.-Петерб. ун-та МВД России. 2008. № 3(39) С. 39–46; Его же. Бытие административного права в социокультурном и аксиологическом измерении (перечитывая проф. В. Д. Сорокина) // Адм. право и процесс. 2014. № 3. С. 11–21; Его же. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления // Там же. 2015. № 11. С. 4–15; Его же. Проблемы законодательной модернизации механизма административно-правового регулирования в контексте обеспечения надлежащего публичного управления // Там же. 2015. № 8. С. 7–14; Стариков Ю. Н. «Перестройка» административного права : от «слома» «административно-командного управления» до эффективных административных процедур и Кодекса административного судопроизводства // Административное право : развитие теоретических основ и модернизация законодательства. Сер.: Юбилей, конференции, форумы. Вып. 8 / под ред. Ю. Н. Старикова. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013. С. 8–28; Его же. Из публикаций последних лет : воспоминания, идеи, мнения, сомнения... : сб. избр. науч. трудов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2010. URL: <http://znanium.com/catalog.php>; Его же. Станет ли Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации основой для развития законодательства об административных процедурах // Адм. право и процесс. 2015. № 11. С. 15–22.

Появление Кодекса административного судопроизводства РФ – новый этап в развитии процессуального законодательства, устанавливающего правовые порядки в разрешении административных споров (дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений). Действие КАС РФ обеспечит дальнейшее развитие *административно-процессуальной формы*, основные контуры которой сегодня зафиксированы в данном процессуальном законе. КАС РФ – система процессуальных норм, принципов, правил, которые дают возможность для формирования новых научных представлений и теоретической модели административного процесса как судебного процесса.

Административное судопроизводство означает новый этап в развитии не только общего административного права, но и, конечно, *административного процессуального права*. Таким образом, специализированное процессуальное правовое регулирование (в отдельном процессуальном законе) судебного порядка разрешения *административных дел* (административных и иных публичных споров) состоялось.

В обозримом будущем практика деятельности судов общей юрисдикции будет способствовать развитию процедурного административного законодательства. Правда, здесь может появиться вопрос: почему же имеющийся (накопленный в течение многих лет) опыт административного судопроизводства в системе арбитражных судов (арбитражного судопроизводства) по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, не привел к созданию в России законодательства об административных процедурах? Ответить на этот вопрос нелегко. Однако можно попытаться: очевидно, административное судопроизводство в арбитражных судах всё-таки не сильно связывалось (тем более в условиях старых представлений о назначении и сущности административного права) с необходимостью совершенствования других институтов административного права. Предполагалось, что суды общей юрисдикции наиболее приспособлены для решения задач «исправления» административных ошибок, борьбы с излишним бюрократизмом, незаконными действиями (бездействием) должностных лиц, государственных или муниципальных служащих. Таким образом, КАС РФ будет способствовать развитию фактически всех тесно взаимосвязанных друг с другом частей (институтов) административного права.

Законодательство об административном судопроизводстве и административных процедурах, несомненно, заполнит существующие ныне пробелы в реализации конституционно-правовых норм, устанавливающих пределы и конечные цели формирования в стране системы эффективного государственного управления. Административные процедуры и административное судопроизводство способны изменить и практику, и психологию государственного управления, а также гарантировать в большей мере по сравнению с сегодняшним днем режим законности осуществляемых управленческих действий и принимаемых административных актов в сфере организации и функционирования исполнительной власти. Как известно, каждодневная практика российского публичного администрирования демонстрирует

наличие огромного количества коррупционных правонарушений⁴, совершаемых государственными служащими и должностными лицами, множественных нарушений со стороны исполнительной власти прав и свобод человека и гражданина, бездеятельность во многих сферах экономической жизни, бездействие и противоречащее законам административное нормотворчество. Получается, что ни конституционные требования, ни развитая конституционная модель демократии⁵, ни многочисленные федеральные законы, ни сложившаяся политическая система не могут пока противопоставить существующих и значимых аргументов против совершения исполнительной властью многих административных ошибок, против сложившейся в обществе и в самом профессиональном чиновничестве *атмосферы терпимости* к произвольному и безрезультативному государственному управлению.

Модернизация государства и всей системы государственно-правового строительства является продуктом осуществляемой в стране *правовой политики*. Российское административное право можно будет назвать в полной мере современным и соответствующим выдающимся параметрам стандарта конституционного регулирования и принципам правового государства, если правовая политика и практические действия государственных деятелей обеспечат в ближайшем будущем принятие федерального закона «Об административных процедурах». Указанный законодательный акт фактически завершит построение *эффективной* модели российского административного правового регулирования и создает прочную созидающую основу для надлежащего государственного управления в стране.

В 2014 г. появилась и стала получать распространение идея о *модернизации российского законодательства об административных правонарушениях*. Причем предложения авторов данной реформы заключаются не в каких-то конкретных улучшениях действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), а в необходимости разработки и принятия фактически нового кодекса или даже двух кодексов, регламентирующих материальные и процессуальные отношения в области установления и применения административной ответственности.

Законодательство об административных правонарушениях, формируясь и стремительно развиваясь в течение последних 50 лет, превратилось в одну из важнейших сфер российского права. Здесь, правда, нужно отметить, что, к сожалению, Конституция РФ вообще не упоминает этот вид и не «привязывает» его ни к одной из указанных в ее тексте отраслей законодательства. Однако юристы, как правило, связывают его с административным и административно-процессуальным законодательством (подп. «к» п. 1 ст. 72 Конституции РФ). Хотя, как теперь становится понятным, и данный подход необходимо обосновывать, разъяснять, комментировать. Тем не менее теорию

⁴ См., например: Противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти : науч.-практ. пособие / Т. А. Едкова [и др.] ; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2012 ; *Панченко П. Н.* Как нам преодолеть коррупцию (особенности, причины коррупции и меры ее преодоления) // Вопросы правоведения. 2012. № 3. С. 91–117.

⁵ О конституционной модели демократии см.: *Черепанов В. А.* Политическая реформа в России : проблема и поиск путей решения // Вопросы правоведения. 2012. № 3. С. 21–38.

такого соотношения законодательства об административных правонарушениях и административного законодательства целесообразно еще создавать и развивать.

Необходимость реформы КоАП РФ объясняется ссылкой на конституционно-правовую норму об административном законодательстве и административно-процессуальном законодательстве. Следует сказать, что это предложение является самым простым из всех возможных инициатив, направленных на модернизацию законодательства об административных правонарушениях. В кругу профессионалов-юристов оно высказывалось и обсуждалось уже не одно десятилетие. Однако, к сожалению, в условиях господствующей в настоящее время неясности административно-процессуальной терминологии (административный процесс, административное судопроизводство, административно-процессуальное законодательство) вряд ли целесообразно аргументировать изменение КоАП РФ наличием в тексте Конституции нормы об административно-процессуальном законодательстве.

В современных условиях развития научных представлений о назначении, системе и роли административного права в процессе юридической регламентации публичного управления постепенно складывается твердое убеждение, что для института административной ответственности нет места в системе общей части административного права; другими словами, включение норм об административных правонарушениях, административной ответственности и производстве по делам об административных правонарушениях в систему современного административного права нецелесообразно. Может быть, в будущем по-новому структурированная Особенная часть административного права и станет включать административно-деликтное законодательство (наряду, например, с полицейским правом). В этой сфере правового регулирования, очевидно, ожидаются кардинальные структурные изменения.

Если посмотреть на систему административного права, то можно увидеть глубокую взаимосвязь в ней таких институтов, как государственная служба, правовые акты управления (административные правовые акты), административное нормотворчество, административные процедуры и административное судопроизводство. Все эти институты стремительно развиваются сегодня в рамках новых концепций модернизации как административного права, так и административного законодательства. И все они, по общему признанию, несут свою часть правового потенциала, обеспечивающего преодоление «административно-командных начал» в системе публичного управления.

Административное право Российской Федерации как правовая отрасль обладает специфической структурой и требует определенного подхода к его изучению. Студентам, заинтересованным в глубоком усвоении этого предмета, мы предлагаем ряд советов, которые помогут им сориентироваться в строении курса и определить последовательность изучения тем.

Совет первый. Административное право как отрасль права формировалось на протяжении последних двух столетий, и его современное состояние

отличается полнотой и относительной завершенностью структуры⁶. Современное административное законодательство включает в себя огромное количество важных и необходимых для изучения студентами законов и иных нормативных правовых актов; многие административно-правовые институты фактически «переросли формат» правовых институтов и превратились в соответствующие подотрасли административного права (например, институт государственной службы, административно-правовых актов, административной ответственности, административного процесса). Изучение административного права позволяет познавать административное и административно-процессуальное законодательство, которое по объему и масштабу едва ли может сравниться с какой-либо другой правовой отраслью. Поэтому студентам рекомендуется с первого занятия настроиться на *серьезный подход к изучению этой дисциплины*, проявить максимум усердия и помнить об ответственности, которая возлагается на специалистов-практиков, применяющих нормы административного законодательства.

Совет второй. Административное право – это логически завершенная отрасль права, представляющая собой весьма четкую и стройную систему административно-правовых институтов и подотраслей права. В связи с этим изучение курса административного права должно быть последовательным, регулярным и соответствующим логике построения отрасли. В административном праве все институты взаимосвязаны и взаимозависимы. Не разобравшись с предыдущей темой лекционного или практического занятия, будет трудно понять следующую тему (следующий административно-правовой институт). Например, формы и методы управления (управленческих действий) уходят корнями в вопросы о сущности, задачах и функциях государственного управления и потому требуют предварительного изучения основополагающих проблем государственного управления (публичного управления) и исполнительной власти. Другой пример – реализация функций государственного управления. Закономерен вопрос: какие субъекты обеспечивают непрерывность и регулярность осуществления этих функций? Поиск ответа приведет к необходимости разграничения понятий «субъект государственного управления» и «субъект административного права», изучения их административно-правового статуса. С этим вопросом напрямую связан институт государственной службы, который в последние годы приобрел такое стремительное законодательное развитие, что возникли предпосылки для выделения из Общей части административного права отдельной подотрасли – *служебного права*.

Совет третий. Изучение административного права предполагает основательную и постоянную работу с источниками – как с нормативными актами, так и со специальными юридическими изданиями. С учетом того, что административное законодательство развивается весьма быстрыми темпами, студентам рекомендуется организовать и самостоятельное изучение дан-

⁶ Однако уже в ближайшем будущем структура российского административного права может быть изменена в соответствии с развивающимся административным и административно-процессуальным законодательством.

ного учебного курса, отслеживать изменения в развитии нормативной базы административного права, исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, системы государственного управления. В связи с этим необходимо регулярно просматривать правовые журналы («Государство и право», «Правоведение», «Российская юстиция», «Журнал российского права», «Ежегодник публичного права», «Журнал конституционного правосудия», «Хозяйство и право», «Административное и муниципальное право», «Современное право», «Право и экономика», «Право и политика», «Государственная власть и местное самоуправление», «Сравнительное конституционное обозрение», «Евразийский юридический журнал», «Закон и право», «Вопросы правоведения», «Полицейская деятельность», «Административное право и процесс», «Законодательство и экономика», «Вестник Евразийской академии административных наук», «Очерки новейшей камералистики», «Государственная служба и кадры», «Правовая политика и правовая жизнь», «Российский юридический журнал», «Закон», «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации», «Российский судья», «Вестник экономического правосудия Российской Федерации», «Журнал административного судопроизводства»), а также газеты («Парламентская газета» и «Российская газета»). Значительный интерес представляют также издаваемые многими российскими государственными университетами Вестники соответствующих вузов, в структуре которых находится серия Право (например, журнал Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) «LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН)», «Вестник Московского университета. Серия 11: Право», «Вестник Российской правовой академии», «Вестник Воронежского государственного университета: Серия Право»). В современных условиях целесообразно просматривать сайты государственных органов, на которых размещены нормативные правовые акты, устанавливающие административно-правовые основы их организации и функционирования (федеральные законы, положения об органах исполнительной власти, административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг и т.д.).

Если попытаться ответить на вопрос, что происходит в настоящее время с наукой и отраслью административного права, то ответом станет информация о преодолении сложившихся как в советские, так и в постсоветские годы традиций, доктрин, теорий, точек зрения ученых, представляющих науку административного права. Думается, что процесс коренного изменения системы административно-правового регулирования – очень длительный процесс, зависящий главным образом от степени развития соответствующего административного законодательства, наличия полезных правовых доктрин, правовой культуры, темпов и потребностей экономического развития страны, направлений и темпов политико-правового строительства, эффективности и качества публичного управления.

Российское административное право, несмотря на высокий уровень его теоретического догматического анализа в нашей стране и очевидные достижения административно-правовой науки в течение последних десяти лет, отстает от реальных запросов государственно-правового строительства

и одновременно не соответствует в полной мере известным *стандартам и принципам* современного *правового государства*. Для достижения полного соответствия необходимо произвести реформу административного законодательства и разработать новые доктрины в сфере административно-правового регулирования с учетом целей, задач и основных направлений новой административной реформы, объявленной весной 2016 года.

Изучение указанных в настоящем учебнике нормативных правовых актов и специальной юридической литературы позволяет на должном уровне подготовиться к практическим занятиям, контрольным работам, экзамену по административному праву, написанию курсовых, бакалаврских, выпускных квалификационных работ, магистерских диссертаций. Новейшая специальная литература, законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов указываются на лекциях по административному праву.

При ссылках на федеральные законы даты их принятия, номера, действующие редакции и источники опубликования не указаны. Это перегружает текст книги и затрудняет восприятие студентами изучаемого материала. Соответствующие сведения содержатся в перечне нормативных актов, приведенном в конце части второй учебника.

Совет четвертый. Для более полного усвоения курса административного права весьма важно посещение практических занятий, на которых решаются конкретные правовые задачи, рассматриваются трудности и противоречия, возникающие при применении административно-правовых норм.

Совет пятый. Курс административного права не есть механическая сумма знаний, почерпнутых из рекомендуемой литературы и нормативных актов. В обобщенном виде административное право представляет собой систему правовых норм, устанавливающих сущность, процедуру и правила государственного управления, а также местного самоуправления (управленческое право, или право управления). Эта правовая отрасль с помощью специальных административно-правовых методов и средств регулирует отношения граждан с управленческими государственными органами, организациями и учреждениями (административными органами); административное право регламентирует также практическую деятельность последних и внутренние взаимоотношения между этими органами и учреждениями. Изучая этот предмет, следует поставить перед собой цель – постигнуть реальную сущность, практическую полезность и социальную значимость данной правовой отрасли.

Познание теории административного права предполагает изучение важнейших тем:

- основы теории государственного управления и исполнительной власти;
- предмет и методы административно-правового регулирования; административно-правовые нормы и отношения;
- административно-правовой и административно-процессуальный статус субъектов административного права (участников административно-правовых отношений);

- организационно-управленческое административное право (система и структура государственного управления и государственных органов исполнительной власти, государственная служба);
- административные процедуры;
- административный процесс; административно-процессуальное право; порядок рассмотрения административных дел, административно-правовых споров; административное судопроизводство;
- административно-деликтное право (административное правовое принуждение, административная ответственность, производство по делам об административных правонарушениях);
- механизм, система и способы обеспечения законности в сфере государственного управления;
- организационная структура государственного управления (административно-правовое регулирование отношений в области экономики, социально-культурного строительства, обеспечения безопасности, законности, общественной безопасности и осуществления правоохранительной деятельности).

Совет шестой. Приобретение знаний должно сопровождаться их регулярным контролем. Надежный способ проверки — выполнение контрольных работ, в которых не только затрагиваются важные теоретические моменты, но и предлагаются для анализа конкретные правовые ситуации. Полезно также, изучив очередную тему, сформулировать вопросы, предлагающие иной угол зрения на проблему, что, несомненно, поможет лучшему закреплению приобретенных знаний. В частности, можно предложить для размышления следующие вопросы: может ли государство существовать без управления? Каким образом осуществляется государственное управление? Что понимается под формами и методами управления? Чем различаются понятия «государственное управление» и «местное самоуправление»? Какие служащие нужны государству? Какие отношения связывают государство и граждан? Может ли гражданин судиться с государством? Для чего государству нужны меры административного принуждения и чем обеспечивается законность их применения?

Полезным способом контроля фактических знаний студентов является составление ими административно-процессуальных документов (процессуальных актов) по предлагаемым задачам или практическим условиям применения норм административного и административного процессуального законодательства.

При подготовке *выпускных квалификационных работ, курсовых, бакалаврских работ, магистерских диссертаций* по административно-правовой тематике следует внимательно изучить перечень специальной литературы и нормативных правовых актов, и выбрать такую тему, которая получила в литературе достаточное освещение. Возможен выбор темы исследования на стыке различных научных специальностей по юридическим наукам: например, административного и уголовного, административного и

экологического, административного и гражданско- (или арбитражно-) процессуального права.

Весьма рационален такой подход к выбору темы на втором курсе, когда избранный круг проблем становится предметом будущей выпускной квалификационной работы (так называемое «сквозное» *квалификационное проектирование*), т.е. студент разрабатывает различные аспекты избранной темы на всех курсах обучения.

Важное значение имеет определение структуры работы; четкая и ясная формулировка задач исследования и его этапов обеспечит надлежащее качество научного текста. Следующие ответственные моменты – чтение специальной литературы и анализ соответствующих нормативных актов. Далее, обсудив наиболее важные вопросы с научным руководителем, следует приступить к подготовке окончательного текста. Завершенную выпускную квалификационную работу студент обязан публично защитить; для выступления (научного доклада) на защите предоставляется 5–7 минут. После выступления проводится обсуждение основных положений подготовленной для защиты работы.

Наконец, в **седьмом совете**, очевидно, позволительно выразить студентам профессорскую просьбу – *быть дисциплинированными, прилежными в учебе, стремящимися к познанию нового, не пропускающими без уважительных причин лекции и практические занятия* по административному праву. Здесь вполне уместно привести весьма большую цитату из лекции Г.Ф. Шершеневича «О чувстве законности», которая состоялась в марте 1897 г.: «Опасность отступления от законных правил ради каких-либо соображений заключается в возможности разрушения той привычки, которая создает чувство законности. Каждому из жизни известно, что стоит нарушить привычный образ действий два или три раза, как сама привычка колеблется, а при дальнейшем повторении нарушений может и вовсе исчезнуть. Профессор или студент, привыкшие один читать, а другой слушать лекции без пропусков, будут чувствовать себя очень неловко, когда встретится необходимость пропустить лекцию по причине легкого нездоровья или по домашним обстоятельствам. Но как только сделано несколько пропусков – дальше дело идет как по маслу: если основательных причин нет, то будут найдены предлоги. Точно так же и с законностью. Там, где человек шел твердо, не задумываясь, он начнет сомневаться, колебаться и в конце концов потеряет равновесие. Нужно иметь большой ум и громадную энергию, чтобы самостоятельно находить выход: большинство идет по проложенным ранее путям, т.е. по установленным нормам, и в этом спасение общества»⁷. Эти рассуждения выдающегося ученого важны как для формирования профессиональной культуры студентов, стимулов к познанию административного права, так и для улучшения практики государственного управления, которая, несомненно, основывается на законности и *чувстве законности*.

⁷ Шершеневич Г. Ф. О чувстве законности // Рос. юрид. журнал. 2005. № 4. С. 151.

Сердечная благодарность адресуется глубокоуважаемым рецензентам нашего учебника – доктору юридических наук, заслуженному деятелю науки Российской Федерации, профессору кафедры административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина» **Льву Леонидовичу Попову**⁸ и доктору юридических наук, профессору, заслуженному юристу Российской Федерации, заведующему кафедрой административного и финансового права ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» **Борису Вульфовичу Россинскому**⁹.

Авторы учебника выражают благодарность самим студентам, для которых и написана эта работа и которые являются в определенном смысле экспертами, за их рекомендации по улучшению содержания учебника. Часто студенты приносят учебники на экзамен, а потом в силу разных причин забывают некоторые из них в аудитории. Просмотр таких учебников позволяет убедиться, что студенты читают их с карандашом (или ручкой), оставляют свои пометки, делают записи, ставят вопросы, оставляют комментарии, приветствия, недоумения от прочитанного. Всё это было учтено при подготовке очередного издания учебника, т.е. из текста исключены неясности, противоречия, сложные формулировки предложений.

Предлагаемый вниманию читателей учебник представляет собой второе издание¹⁰, в котором учтены изменения в законодательстве, происшедшие за последнее время. Учебник соответствует действующему федеральному государственному образовательному стандарту, учебным программам по административному праву.

⁸ См.: *Попов Л. Л.* Ренессанс государственного управления в России. Избранное. М. : Норма : ИНФРА-М, 2015 ; *Шергин А. П.* 85-летие профессора Льва Леонидовича Попова // Адм. право и процесс. 2015. № 7. С. 4–7.

⁹ См.: *Россинский Б. В.* Избранное. М. : Норма : ИНФРА-М, 2016 ; *Его же.* Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Адм. право и процесс. 2016. № 5. С. 6–24 ; *Старилов Ю. Н.* Талантливый организатор, ученый и педагог, надежный человек, коллега и друг. О Борисе Вульфовиче Россинском // Там же. С. 25–36 ; *Денисенко В. В.* Притяжение самобытного таланта профессора Бориса Вульфовича Россинского // Там же. С. 37–43.

¹⁰ См.: *Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова.* Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. 848 с.

РАЗДЕЛ I

ПРЕДМЕТ, СИСТЕМА И ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 1

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ВИД ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОБЛАСТЬ ДЕЙСТВИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

§ 1. Понятие, содержание и виды управления

Управление в самом общем смысле можно рассматривать как целенаправленное воздействие субъекта управления на объекты управления с целью создания эффективно функционирующей системы на основе информационных связей и отношений. «Управлять» – значит «направлять, руководить», «распоряжаться», «указывать», «приказывать», «контролировать», «координировать», «объединять», «согласовывать намерения и деятельность», «осуществлять руководство», «вести учет», «заставлять действовать», «применять правовые нормы», «обеспечивать правомерность действий и решений». «Управлять» – это оказывать на кого-то (определенные объекты) «воздействие», т.е. посредством управления происходят «влияние, реальное преобразование, ощутимое изменение»¹. В 60-х гг. XX в. сформировалось новое научное направление – кибернетика², предметом изучения которой стали процессы управления в различных областях. Используя математический аппарат, математическую логику и теорию функций, удалось объединить важнейшие достижения теории автоматического регулирования, информатики и многих других сфер научного знания. Эта наука изучала вопросы управления, связи, контроля, регулирования, приема, хранения и обработки информации в любых сложных динамических системах³. При этом управление рассматривалось на высоком уровне абстракции, а особое значение придавалось процедурам управления, его принципам, закономерностям и связям многочисленных элементов, образующих единую систему. В конце 90-х гг. XX в. кибернетика (уже как *новая кибернетика*), несмотря на различные взгляды

¹ Атаманчук Г. В. Управление в жизнедеятельности людей (очерки проблем). М. : Изд-во РАГС, 2008. С. 19.

² См.: Берг А. И. Кибернетика — наука об оптимальном управлении. М., 1964 ; Винер Н. Кибернетика и общество. М., 1958.

³ См.: Кнорринг В. И. Искусство управления : учебник. М., 1997. С. 6 ; Гвишиани Д. М. Организация и управление. Изд. 3-е, перераб. М. : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 1998.

В соответствии с Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации»² Государственная граница Российской Федерации есть линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации.

Государственной границей Российской Федерации является Граница РСФСР, закрепленная действующими международными договорами и законодательными актами бывшего СССР; границы Российской Федерации с сопредельными государствами, не оформленные в международно-правовом отношении, подлежат их договорному закреплению.

Защита Государственной границы как часть системы обеспечения безопасности Российской Федерации и реализации государственной пограничной политики Российской Федерации заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществляемой ими в пределах своих полномочий путем принятия политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-розыскных, таможенных, природоохранных, санитарно-эпидемиологических, экологических и иных мер. В этой деятельности в установленном порядке участвуют и граждане.

Охрана Государственной границы является составной частью защиты Государственной границы и осуществляется пограничными органами, входящими в состав федеральной службы безопасности, в пределах приграничной территории, Вооруженными Силами Российской Федерации в воздушном пространстве и подводной среде и другими силами (органами) обеспечения безопасности Российской Федерации в случаях и порядке, определяемых законодательством Российской Федерации. Охрана Государственной границы осуществляется в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу. Меры по охране Государственной границы рассматриваются как пограничные меры.

Пограничные меры входят в систему мер безопасности, осуществляемых в рамках единой государственной политики обеспечения безопасности и соответствующих угрозе жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Режим охраны Государственной границы включает следующие компоненты: правила содержания и установления режима Государственной границы; пограничный режим; режим в пунктах пропуска через Государственную границу; органы исполнительной власти, обеспечивающие режим охраны Государственной границы.

² Рос. газета. 1993. 4 мая.

Правилами содержания Государственной границы регулируется порядок установки, сохранения и поддержания в исправном состоянии пограничных знаков, их контрольных осмотров, оборудования и содержания пограничных просек, проведения совместных с сопредельным государством прохождения Государственной границы.

По решению Правительства Российской Федерации пограничный, таможенный контроль, а в случаях, установленных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами, и иные виды контроля при международных пассажирских перевозках железнодорожным транспортом могут осуществляться вне пунктов пропуска через Государственную границу.

Установление и открытие пунктов пропуска через Государственную границу также является важным элементом данного административно-правового режима.

Пункты пропуска через Государственную границу устанавливаются международными договорами Российской Федерации или Правительством Российской Федерации по представлениям федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, согласованным с пограничными органами и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, с учетом интересов сопредельных и других иностранных государств.

Хозяйственная, промысловая и иная деятельность, связанная с пересечением Государственной границы и иным образом затрагивающая интересы Российской Федерации или иностранных государств, осуществляемая российскими и иностранными юридическими и физическими лицами, в том числе совместно, непосредственно на Государственной границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации (в пределах пятикилометровой полосы местности), не должна:

а) наносить вред здоровью населения, экологической и иной безопасности Российской Федерации, сопредельных с ней и других иностранных государств или содержать угрозу нанесения такого ущерба;

б) создавать помехи содержанию Государственной границы и выполнению задач пограничными органами.

Пограничная зона устанавливается в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к Государственной границе на суше, морскому побережью Российской Федерации, российским берегам пограничных рек, озер и иных водных объектов, и в пределах территорий островов на указанных водных объектах. В пограничную зону по предложениям органов местного самоуправления поселений могут не включаться отдельные территории населенных пунктов поселений и санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иные места традиционного массового пребывания граждан. На въездах в пограничную зону устанавливаются предупреждающие знаки.

У ч е б н о е и з д а н и е

ОБЩЕЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Учебник

2-е издание, пересмотренное и дополненное

Часть 1

Под редакцией

Старилова Юрия Николаевича

Редактор *Ю. С. Гудкова*

Компьютерная верстка *Л. О. Мецераковой*

Корректоры *Г. И. Старухина, М. Г. Щигрёва*

Подписано в печать 10.05.2016. Формат 70×100/16.

Уч.- изд. л. 65,2. Усл. п. л. 61,8. Тираж 1000 экз. Заказ 747

Издательский дом ВГУ

394000 Воронеж, пл. Ленина, 10

Отпечатано в типографии Издательского дома ВГУ

394000 Воронеж, ул. Пушкинская, 3