

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ О. Е. КУТАФИНА (МГЮА)

Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебник

Издание второе,
переработанное и дополненное

Ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки
Российской Федерации **Л. Л. Попов**

Рекомендовано
Учебно-методическим объединением
по юридическому образованию вузов
Российской Федерации в качестве учебника для
студентов высших учебных заведений, обучающихся
по направлению «Юриспруденция»



Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2019

УДК 342.9(470+571)(075.8)
ББК 67.401(2Рос)я73
П58

Электронные версии книг
на сайте www.prospekt.org

Авторы:

Попов Л. Л., доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации;

Мигачев Ю. И., доктор юридических наук, профессор.

Попов Л. Л., Мигачев Ю. И.

П58 Административное право Российской Федерации : учебник / отв. ред. Л. Л. Попов. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : РГ-Пресс, 2019. — 544 с.

ISBN 978-5-9988-0780-0

DOI 10.31085/9785998807800-2019-544

Учебник подготовлен на базе действующего законодательства с учетом осуществляемой в стране административной реформы, связанной с реорганизацией системы и структуры федеральных органов исполнительной власти и государственной службы.

В учебнике в соответствии с государственным образовательным стандартом подготовки бакалавров-юристов и программой учебного курса административного права проанализированы вопросы государственного управления и исполнительной власти; предмет и метод административного права; административно-правовые нормы и отношения; административно-правовой статус граждан и организаций; правовое положение Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти; государственная служба; ответственность за совершение административных правонарушений; административный процесс. Освещаются вопросы организации управления в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах.

Нормативные акты используются по состоянию на 1 марта 2019 г.

Для бакалавриата по направлению «Юриспруденция».

УДК 342.9(470+571)(075.8)
ББК 67.401(2Рос)я73

*Учебник подготовлен на кафедре административного права и процесса
Московского государственного юридического университета
имени О. Е. Кутафина (МГЮА).*

Учебное издание

**Попов Лев Леонидович,
Мигачев Юрий Иванович**

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебник

Подписано в печать 26.03.2019. Формат 60×90 1/16.
Печать офсетная. Печ. л. 34,0. Тираж 1000 экз. Заказ №

ISBN 978-5-9988-0780-0
DOI 10.31085/9785998807800-2019-544

© Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., 2013
© Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., 2019,
с изменениями

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
----------------	---

ОБЩАЯ ЧАСТЬ ОСНОВНЫЕ ИНСТИТУТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

РАЗДЕЛ I ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 1. Предмет, метод и система административного права	9
§ 1. Предмет административного права. Государственное управление и исполнительная власть: их соотношение	9
§ 2. Метод административного права	26
§ 3. Принципы и функции административного права	29
§ 4. Место административного права в правовой системе Российской Федерации. Система административного права	31
§ 5. Источники административного права	33
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>35</i>
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	<i>35</i>
Глава 2. Административное право как наука и учебная дисциплина	36
§ 1. Понятие науки административного права	36
§ 2. Становление и развитие науки административного права: от полицейского к административному праву	38
§ 3. Советская наука административного права и современное административное право России	42
§ 4. Наука административного права в зарубежных государствах	45
§ 5. Учебная дисциплина «Административное право»	50
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>51</i>
<i>Список рекомендуемой литературы</i>	<i>51</i>

Глава 3. Административно-правовые нормы	52
§ 1. Понятие и особенности административно-правовых норм.....	52
§ 2. Виды административно-правовых норм.....	57
§ 3. Реализация административно-правовых норм.....	61
<i>Контрольные вопросы</i>	64
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	64
Глава 4. Административно-правовые отношения	65
§ 1. Понятие и основные черты административно-правовых отношений.....	65
§ 2. Виды административно-правовых отношений.....	67
§ 3. Юридические факты в административном праве.....	69
<i>Контрольные вопросы</i>	69
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	70

РАЗДЕЛ II

СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Глава 5. Понятие и система субъектов административного права	71
§ 1. Понятие субъекта административного права.....	71
§ 2. Система субъектов административного права.....	74
§ 3. Права, обязанности и ответственность субъектов административного права.....	75
<i>Контрольные вопросы</i>	76
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	77
Глава 6. Административно-правовой статус гражданина	78
§ 1. Понятие и содержание административно-правового статуса гражданина Российской Федерации.....	78
§ 2. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления.....	79
§ 3. Административно-правовая защита прав и свобод граждан.....	80
§ 4. Обращения граждан.....	83
§ 5. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства.....	86
<i>Контрольные вопросы</i>	90
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	90
Глава 7. Административно-правовой статус органов исполнительной власти	92
§ 1. Понятие органа исполнительной власти.....	92
§ 2. Виды органов исполнительной власти.....	95
§ 3. Основные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти.....	97

§ 4. Полномочия Президента РФ в сфере исполнительной власти.....	99
§ 5. Правительство Российской Федерации – высший исполнительный орган государственной власти РФ.....	102
§ 6. Федеральные органы исполнительной власти: их система и структура.....	105
§ 7. Органы исполнительной власти субъектов РФ.....	113
<i>Контрольные вопросы</i>	116
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	117

Глава 8. Административно-правовой статус государственных служащих Российской Федерации 119

§ 1. Понятие, система и принципы государственной службы Российской Федерации.....	119
§ 2. Должности государственной службы.....	123
§ 3. Понятие и классификация государственных служащих.....	127
§ 4. Основы административно-правового статуса государственных служащих.....	130
§ 5. Административно-правовое регулирование поступления на государственную службу и ее прохождения.....	134
§ 6. Поощрение, награждение и ответственность государственных служащих.....	139
§ 7. Противодействие коррупции в системе государственной службы.....	143
<i>Контрольные вопросы</i>	145
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	146

Глава 9. Административно-правовой статус предприятий, учреждений, общественных и религиозных объединений..... 148

§ 1. Организации как участники административно-правовых отношений.....	148
§ 2. Административно-правовой статус унитарных предприятий и учреждений.....	150
§ 3. Административно-правовой статус общественных объединений.....	152
§ 4. Административно-правовой статус религиозных объединений.....	160
<i>Контрольные вопросы</i>	166
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	167

РАЗДЕЛ III

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Глава 10. Административно-правовые формы осуществления исполнительной власти 168

§ 1. Понятие административно-правовых форм осуществления исполнительной власти.....	168
--	-----

§ 2. Виды административно-правовых форм осуществления исполнительной власти.....	169
§ 3. Правовые акты управления: понятие, юридическое значение.....	171
§ 4. Виды правовых актов управления.....	173
§ 5. Действие правовых актов управления.....	177
§ 6. Административно-правовой договор.....	182
<i>Контрольные вопросы.....</i>	184
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов.....</i>	185
Глава 11. Административно-правовые методы осуществления исполнительной власти.....	186
§ 1. Понятие административно-правовых методов осуществления исполнительной власти.....	186
§ 2. Виды административно-правовых методов осуществления исполнительной власти.....	188
<i>Контрольные вопросы.....</i>	191
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов.....</i>	191
Глава 12. Административное принуждение.....	193
§ 1. Соотношение убеждения и принуждения.....	193
§ 2. Понятие и основания административного принуждения.....	196
§ 3. Виды административного принуждения.....	198
<i>Контрольные вопросы.....</i>	206
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов.....</i>	206
Глава 13. Административно-правовые режимы и их виды.....	207
§ 1. Понятие административно-правового режима.....	207
§ 2. Режим чрезвычайного положения.....	208
§ 3. Режим военного положения.....	214
§ 4. Иные административно-правовые режимы.....	220
<i>Контрольные вопросы.....</i>	224
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов.....</i>	224

РАЗДЕЛ IV

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВОНАРУШЕНИЕ И АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Глава 14. Административное правонарушение.....	225
§ 1. Сущность и признаки административного правонарушения.....	225
§ 2. Состав административного правонарушения.....	228
§ 3. Виды административных правонарушений.....	236
§ 4. Отграничение административного правонарушения от преступления.....	242

<i>Контрольные вопросы</i>	244
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	244
Глава 15. Административная ответственность	245
§ 1. Понятие и основные черты административной ответственности	245
§ 2. Освобождение от административной ответственности	249
§ 3. Административная ответственность юридических лиц	252
<i>Контрольные вопросы</i>	255
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	255
Глава 16. Административное наказание	256
§ 1. Понятие и цели административного наказания	256
§ 2. Виды административных наказаний	257
§ 3. Назначение административного наказания	265
§ 4. Эффективность административных наказаний	269
<i>Контрольные вопросы</i>	273
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	273
Глава 17. Органы административной юрисдикции	275
§ 1. Понятие органов административной юрисдикции	275
§ 2. Система органов административной юрисдикции	277
§ 3. Подведомственность дел об административных правонарушениях	279
<i>Контрольные вопросы</i>	281
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	282

РАЗДЕЛ V АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО

Глава 18. Административно-процессуальная деятельность	283
§ 1. Административный процесс: сущность и структура	283
§ 2. Принципы административного процесса	287
<i>Контрольные вопросы</i>	288
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	288
Глава 19. Административно-процедурный процесс	289
§ 1. Сущность административно-процедурного процесса	289
§ 2. Виды административных процедур	290
<i>Контрольные вопросы</i>	295
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	295
Глава 20. Административно-юрисдикционный процесс	296
§ 1. Сущность административно-юрисдикционного процесса	296

§ 2. Виды административно-юрисдикционных производств.....	298
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>302</i>
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов.....</i>	<i>302</i>
Глава 21. Производство по делам об административных правонарушениях	303
§ 1. Правовые основы производства по делам об административных правонарушениях.....	303
§ 2. Участники производства	305
§ 3. Доказательства	307
§ 4. Возбуждение дела об административном правонарушении, административное расследование	309
§ 5. Рассмотрение дела и вынесение постановления	311
§ 6. Пересмотр постановлений и решений.....	313
§ 7. Исполнение постановлений	315
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>317</i>
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов.....</i>	<i>317</i>

РАЗДЕЛ VI

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Глава 22. Законность в государственном управлении и способы ее обеспечения	318
§ 1. Понятие законности в государственном управлении и способы ее обеспечения.....	318
§ 2. Государственный контроль и его виды.....	320
§ 3. Прокурорский надзор	322
§ 4. Административный надзор	324
§ 5. Обжалование действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц.....	326
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>328</i>
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов.....</i>	<i>328</i>

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ, СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРАХ

РАЗДЕЛ VII

ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Глава 23. Сущность организации государственного управления.....	333
§ 1. Понятие организации государственного управления.....	333
§ 2. Организация государственного управления в современных условиях.....	335

<i>Контрольные вопросы</i>	338
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	338
Глава 24. Административно-правовое регулирование исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг	339
§ 1. Правовое регулирование исполнения государственных функций ...	339
§ 2. Организация предоставления государственных услуг	341
<i>Контрольные вопросы</i>	343
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	344

РАЗДЕЛ VIII УПРАВЛЕНИЕ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

Глава 25. Управление в области экономического развития	345
§ 1. Содержание управления в области экономического развития	345
§ 2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области экономического развития	347
<i>Контрольные вопросы</i>	353
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	353
Глава 26. Управление в области финансов и кредита	355
§ 1. Содержание управления в области финансов	355
§ 2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области финансов	356
§ 3. Управление в области кредитного дела	359
<i>Контрольные вопросы</i>	360
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	361
Глава 27. Управление в области промышленности и торговли	362
§ 1. Содержание управления в области промышленности и торговли ...	362
§ 2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области промышленности и торговли	367
<i>Контрольные вопросы</i>	368
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	368
Глава 28. Управление в области транспорта	370
§ 1. Содержание государственного управления в области транспорта ...	370
§ 2. Система и компетенция органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области транспорта	373
<i>Контрольные вопросы</i>	375
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	376

Глава 29. Управление в области энергетики	377
§ 1. Содержание управления в области энергетики	377
§ 2. Правовое положение Министерства энергетики Российской Федерации.....	380
§ 3. Правовое положение Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».....	382
<i>Контрольные вопросы</i>	383
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	383
Глава 30. Управление в области сельского хозяйства и рыболовства	384
§ 1. Управление в области сельского хозяйства	384
§ 2. Управление в области рыболовства	387
<i>Контрольные вопросы</i>	390
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	390
Глава 31. Управление в области цифрового развития, связи и массовых коммуникаций	391
§ 1. Организационно-правовые основы управления в области цифрового развития, связи и массовых коммуникаций.....	391
§ 2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области цифрового развития, связи и массовых коммуникаций	394
<i>Контрольные вопросы</i>	397
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	397
Глава 32. Управление в области природных ресурсов и экологии	398
§ 1. Содержание управления в области природных ресурсов и экологии	398
§ 2. Правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области природных ресурсов и экологии	403
<i>Контрольные вопросы</i>	406
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	406
Глава 33. Управление в области строительства и жилищно-коммунального хозяйства	408
§ 1. Содержание управления в области строительства и жилищно-коммунального хозяйства	408
§ 2. Правовое положение Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.....	409
<i>Контрольные вопросы</i>	410
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	411

РАЗДЕЛ IX УПРАВЛЕНИЕ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ

Глава 34. Управление в области образования и науки	412
§ 1. Содержание управления в области образования и науки.....	412
§ 2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области образования и науки.....	415
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>417</i>
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов.....</i>	<i>417</i>
Глава 35. Управление в области здравоохранения	419
§ 1. Содержание управления в области здравоохранения.....	419
§ 2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области здравоохранения.....	420
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>423</i>
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов.....</i>	<i>423</i>
Глава 36. Управление в области труда и социальной защиты	424
§ 1. Содержание управления в области труда и социальной защиты	424
§ 2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области труда и социальной защиты.	426
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>427</i>
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов.....</i>	<i>427</i>
Глава 37. Управление в области культуры	429
§ 1. Содержание управления в области культуры.....	429
§ 2. Система и правовое положение органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области культуры.....	431
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>434</i>
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов.....</i>	<i>434</i>
Глава 38. Управление в области спорта	435
§ 1. Содержание управления в области спорта	435
§ 2. Правовое положение Министерства спорта Российской Федерации.....	438
<i>Контрольные вопросы</i>	<i>439</i>
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов.....</i>	<i>439</i>

РАЗДЕЛ X УПРАВЛЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Глава 39. Управление в области обороны	440
§ 1. Понятие обороны как области государственного управления	440
§ 2. Система и компетенция органов государственной власти, осуществляющих управление в области обороны.....	451

§ 3. Воинская обязанность и военная служба в Российской Федерации.....	461
<i>Контрольные вопросы</i>	468
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов.....</i>	469
Глава 40. Управление в области безопасности Российской Федерации и защиты Государственной границы.....	470
§ 1. Безопасность Российской Федерации как область государственной деятельности и государственного управления.....	470
§ 2. Система и компетенция органов государственной власти, осуществляющих управление в области безопасности Российской Федерации.....	475
§ 3. Управление в сфере защиты Государственной границы Российской Федерации.....	489
<i>Контрольные вопросы</i>	495
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов.....</i>	496
Глава 41. Управление в области внутренних дел. Войска национальной гвардии и управление ими	497
§ 1. Организационно-правовые основы управления в области внутренних дел. Компетенция Министерства внутренних дел Российской Федерации.....	497
§ 2. Правовое положение полиции.....	500
§ 3. Войска национальной гвардии и управление ими	503
<i>Контрольные вопросы</i>	506
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов.....</i>	506
Глава 42. Управление в области юстиции.....	507
§ 1. Организационно-правовые основы управления в области юстиции	507
§ 2. Система и компетенция органов государственной власти, осуществляющих управление в области юстиции.....	512
<i>Контрольные вопросы</i>	517
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов.....</i>	517
Глава 43. Управление в области иностранных дел	518
§ 1. Организационно-правовые основы управления в области иностраных дел	518
§ 2. Министерство иностранных дел Российской Федерации и его компетенция	520
§ 3. Посольства Российской Федерации	523
§ 4. Консульские учреждения	527
<i>Контрольные вопросы.....</i>	530
<i>Список рекомендуемой литературы и нормативных актов</i>	530
Заключение	531