

Введение в курс административного права

- Административное право представляет собой сложную самостоятельную отрасль права.
- **Административное право** – это система норм права, регулирующих общественные отношения в сфере осуществления государственного управления (реализации исполнительной власти).
- Разграничение между различными отраслями права проводится в основном по **предмету правового регулирования**, который представляет собой определенную сферу общественных отношений.

В современной научной и учебной литературе по административному праву в качестве основных, базовых категорий, характеризующих предмет данной отрасли права, рассматриваются две:

- **«государственное управление»** (Конституция СССР 1977г.)
- **«исполнительная власть»** (Конституция РФ 1993 г.)

Некоторыми учеными используются также понятия:

- **«государственное администрирование»**
(А.С. Сухарев)
- **«административно-публичная деятельность»**

Эволюция понятия «государственное управление»

В период абсолютизма для обозначения указанной сферы деятельности государства использовалось понятие «**полиция**», содержанием которого являлись задачи государства по обеспечению внутренней безопасности и благосостояния.

Во второй половине XVIII в. Пюттер «полицией» стал называть только принудительную деятельность государства, направленную на предотвращение правонарушений, к которой он не относил попечение о благосостоянии. При таком изменении содержания понятия «полиция» возникла необходимость в новом термине, определяющем отрасль государственного управления, ранее обозначавшуюся указанным термином.

Такое понятие – «**внутреннее управление**», которое фактически означало государственное управление, было введено в науку Л. ф. Штейном, понимаемое им как «отрасль государственной деятельности, которая доставляет каждому отдельному человеку условия для личного развития, недостижимые его собственными усилиями».

Дореволюционная наука административного права

- А. И. Елистратов рассматривал административное право как отрасль публичного права, представляющую собой совокупность юридических норм, определяющих отношения между органами государственного управления и гражданами. (1910 г.).

Административное право в СССР

- В результате дискуссии в 1938 г. было решено, что советское социалистическое административное право есть система правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе **государственного управления**.
- А. И. Елистратов, отвечая на вопрос, как советское государство охраняет права и свободы граждан, приходит к выводу, что «предрассудок насчет безусловного характера прав и свобод ему чужд».

Современное административное право

- Современными учеными отмечается, что административное право – это не столько право публичной администрации, сколько право всего общества и отдельных его членов (граждан) на юридическую защиту от произвола администрации, а также от произвола отдельных лиц, поведение которых не вписывается в рамки общего публичного правопорядка.

Зарубежное административное право

Цели административного права в каждом государстве формулируются различным образом, но в решении этого вопроса различается **два подхода**:

- 1) первый подход характерен для стран англосаксонской правовой семьи, в которых «основной целью административного права провозглашается защита интересов частных лиц от произвола со стороны администрации»;
- 2) подход свойственен континентальной правовой семье, где «целями административного права провозглашают не только защиту индивида от неправомерных действий администрации, но также обеспечение эффективной деятельности публичной администрации и участия общества в процессе принятия административных решений».
- В бывших социалистических странах, например, на Украине, целями административного права являются: 1) обеспечение функционирования публичной власти; 2) соблюдение и охрана прав и свобод человека в сфере

- Таким образом, мы можем констатировать, что *общепризнанным является рассмотрение административного права как системы правовых норм, регулирующих деятельность публичной администрации и контроль над ней с целью обеспечения защиты субъективных прав граждан от ее произвола.*

Термин «публичная

администрация»

- Научный термин «публичная администрация» (public administration) был разработан в странах континентальной системы, главным образом во Франции, а затем прочно вошел в оборот административно-правовой науки и закреплен в конституциях большинства стран мира. Например, в главе VII ст. 37 Конституции Федеративной Республики Бразилия от 5 октября 1988 г. используется термин *«публичная администрация»*. В Основном законе Германии Раздел 8 называется *«Исполнение федеральных законов и федеральная администрация»*.
- В российской науке используется устойчивый перевод термина «публичная администрация» – «государственное управление», но данные понятия не тождественны.

Публичная администрация в современных государствах является сложным разветвленным механизмом, состоящим из:

- *централизованной публичной администрации;*
- *функциональной децентрализованной администрации;*
- *органов местного самоуправления.*

- В настоящее время данный термин имеет два значения: формальный и материальный.
- С точки зрения формального подхода публичная администрация рассматривается как совокупность органов, подчиненных правительству и выполняющих решения, принятые политической властью
- С точки зрения материального (функционального) подхода публичная администрация определяется как специфические административные функции, выполняемые этими органами (управление).

Понятие государственного управления

- **Государственное управление** – это подзаконная, исполнительно-распорядительная и регулирующая деятельность системы органов исполнительной власти (как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов) в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах.
- Теория административного права выработала **два подхода** к определению государственного управления:
- **Государственное управление в широком смысле** – это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность законодательных, исполнительных и судебных органов).
- **Государственное управление в узком смысле** – это исполнительная (административная) деятельность, т.е. деятельность органов исполнительной власти как на уровне Российской Федерации, так и ее субъектов.

Виды государственного управления

- **Внешнее государственное управление** – осуществляется органами исполнительной власти в целях реализации «внешних» полномочий, т.е. полномочий, адресованных физическим и юридическим лицам, не входящим в структуру государственной администрации.
- **Внутриорганизационное государственное управление** – осуществление исполнительно-распорядительных функций органами законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти, прокуратурой и иными государственными органами.

Государственное управление и исполнительная власть в РФ

- Государственное управление – это форма осуществления ***исполнительной власти***.
- **Исполнительная власть.** В Конституции РФ (ст.10) провозглашен принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.
- Исполнительную власть в РФ в соответствии со ст. 110 Конституции РФ осуществляет Правительство РФ.

Субъекты государственного управления

- **Часть 2 ст. 77 Конституции РФ закрепила единую систему исполнительной власти в России:**
 - 1) федеральные органы исполнительной власти;
 - 2) органы исполнительной власти субъектов РФ.

Федеральные органы исполнительной власти

- **1. Правительство РФ** – высший исполнительный орган государственной власти в России, возглавляющий всю систему органов исполнительной власти страны. Правительство РФ состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Правовой статус Правительства РФ определяется главой 6 Конституции РФ и ФКЗ «О Правительстве РФ» от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ.
- **Федеральные органы исполнительной власти отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции.** Основы правового статуса и система указанных федеральных органов исполнительной власти определяются указами Президента РФ:
 - 1) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004г. № 314;
 - 2) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 21 мая 2012 г. № 636.
- В соответствии с названными нормативными правовыми актами в систему федеральных органов отраслевой, межотраслевой и специальной компетенции входят:
 - 1) федеральные министерства (например, Министерство внутренних дел РФ);
 - 2) федеральные службы (например, Федеральная служба безопасности РФ);
 - 3) федеральные агентства (например, Федеральное агентство по туризму).

Субъекты государственного управления: Правительство РФ



- В настоящее время административное право все чаще рассматривается как отрасль права, регулирующая общественные отношения в процессе осуществления **административно-публичной деятельности.**

Понятие административно-публичной деятельности

Вся властно-публичная деятельность в государстве за исключением:

- 1) законодательной (законотворческой);
- 2) судебной;
- 3) местной представительной-нормотворческой;
- 4) досудебной уголовно-процессуальной;
- 5) оперативно-розыскной;
- 6) уголовно-исполнительной деятельности.

Административно-публичные органы

- государственные органы исполнительной власти (федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ);
- государственные органы, не относящиеся ни к одной из ветвей власти;
- органы местного самоуправления.

К административно-публичным органам, кроме органов исполнительной власти, относятся:

- **1. Государственные должностные лица и должностные лица местного самоуправления (например, Президент РФ и Уполномоченный по правам человека в РФ и др.)**
- **2. Счетная палата РФ.**
- **3. Центральный банк РФ и его территориальные органы в субъектах РФ.**
- **4. Центральная избирательная комиссия РФ и нижестоящие избирательные комиссии, образуемые на территории России.**
- **5. Органы прокуратуры РФ.**
- **6. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления.**

Президент РФ

- Особое место в числе названных единоличных административных органов занимает **Президент РФ**, который согласно ст. 80 Конституции России является высшим должностным лицом государства и соответственно высшим должностным лицом в системе административных органов России – *высшим администратором.*



Система административного права

- *Система административного права — это внутреннее строение данной отрасли права, подразделение ее на относительно самостоятельные группировки правовых норм, обусловленное спецификой предмета административно-правового регулирования.*
- В действующем административном законодательстве РФ система административного права четко не просматривается. Это связано с тем, что нормы административного права не сосредоточены, как, например, нормы гражданского или уголовного права в одном кодифицированном нормативном правовом акте, а разбросаны по различным федеральным законам, законам субъектов РФ и многочисленным подзаконным нормативным правовым актам.
- Система административного права как отрасль права может быть построена лишь теоретически — посредством логического подразделения большого массива действующих административно-правовых норм на определенные части, взаимосвязанные между собой.
- В административно-правовой науке в систему **общую** и **особенную части** административного права традиционно включают, которые, в свою очередь, подразделяются на

Общая часть

- **Общая часть** административного права включает в себя правовые нормы, определяющие наиболее общие, основные начала правового регулирования в сфере государственного управления. В структуре общей части административного права теоретически можно выделить группы административно-правовых норм, определяющие:
- 1) общие правовые начала (принципы) организации и осуществления государственного управления, а именно исполнительной власти и исполнительно-распорядительной деятельности органов местного самоуправления;
- основы административно-правового статуса физических лиц, т.е. их наиболее общие права, обязанности и юридическую ответственность в сфере государственного управления;
- основы административно-правового статуса организаций, т.е. их наиболее общие права, обязанности и юридическую ответственность в сфере государственного управления;
- общие правовые основы построения и деятельности административных органов, в частности органов исполнительной власти;
- основы правового статуса государственных служащих;
- правовые формы осуществления государственного управления;
- методы осуществления государственного управления, в том числе основания и порядок привлечения физических и юридических лиц к административной ответственности;
- общие правовые процедуры осуществления государственного управления, в том числе основы административного процесса.

Особенная часть

- **Особенная часть** административного права включает в себя правовые нормы, регулирующие особенности осуществления государственного управления и порядок публичного взаимодействия физических лиц и организаций (административный правопорядок) в различных сферах жизнедеятельности государства и общества.
- В структуре особенной части административного права в зависимости от сферы жизнедеятельности государства и общества, регулируемой административно-правовыми нормами, можно выделить группы норм, определяющие административный порядок в следующих сферах:
 - сфера экономики;
 - социально-культурная сфера;
 - административно-политическая сфера.

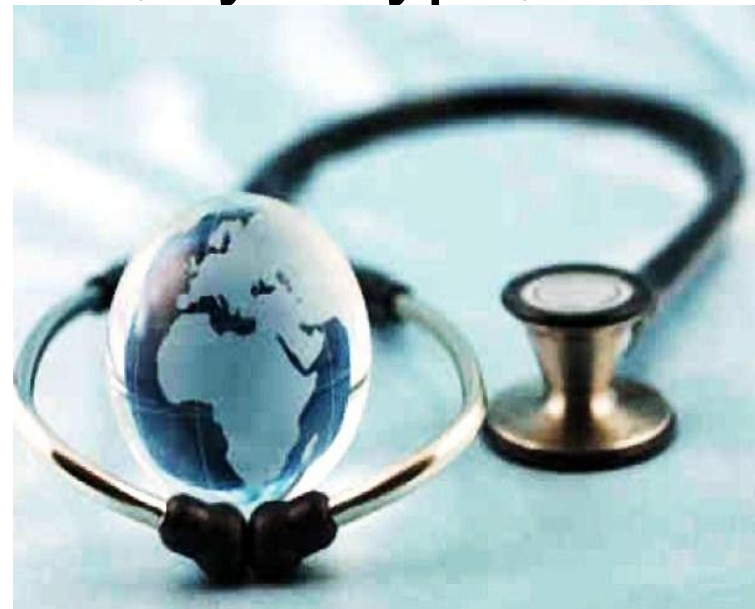
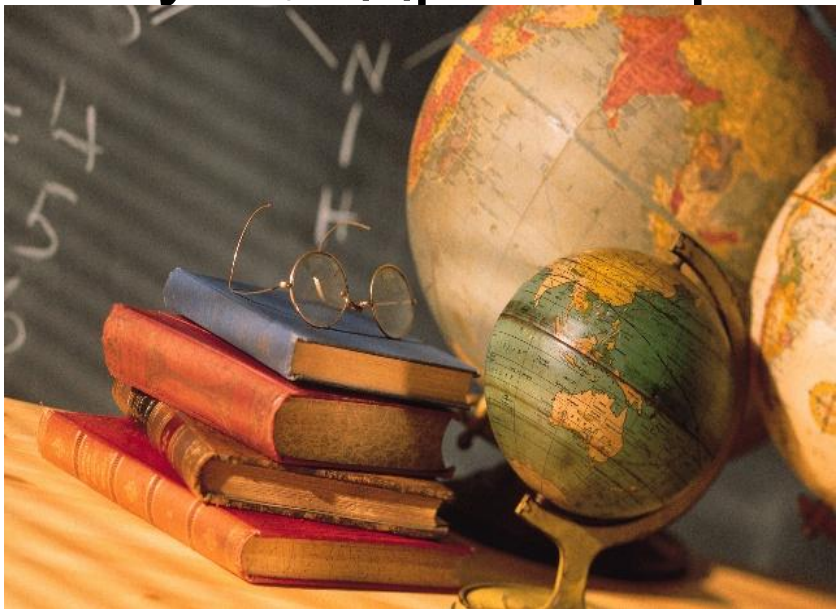
Основные управленческие сферы

- **Управление в экономической сфере** – промышленность, энергетика, сельское хозяйство, строительство, коммуникации, охрана и использование природных ресурсов, охрана окружающей среды, торговля, финансы и кредит, внешнеэкономическая деятельность, таможенное дело.



Основные управленческие сферы

- **Управление в социально-культурной сфере** – социальное развитие, социальная политика, образование, наука, здравоохранение, культура,



Основные управленческие сферы

- **Управление в административно-политической сфере – оборона, безопасность, область внутренних дел, юстиции, иностранных дел.**



Методология административного права

- Под **методами правового регулирования общественных отношений** обычно понимаются определенные приемы, способы и средства воздействия правовых норм на эти отношения.
- В общей теории права выделяют два основных метода правового регулирования общественных отношений: **императивный** и **диспозитивный**.
- Административное право использует оба метода, однако основным методом административно-правового регулирования является все-таки **императивный**. Это объясняется тем, что нормы административного права регулируют общественные отношения, возникающие в ходе властной деятельности административных органов или находящиеся под их контролем (надзором).
- Применительно к административным правоотношениям с учетом их особенностей названные выше два общих метода правового регулирования будем именовать соответственно **административно-императивным** и **административно-диспозитивным**.

Предмет административного права

К предмету административного права относятся отношения, возникающие:

- в процессе организации и осуществления государственного управления с непосредственным участием в них соответствующих административных органов;
- в процессе разрешения судами общей юрисдикции и мировыми судьями дел об административных правонарушениях;
- между физическими лицами и (или) организациями в процессе их публичного общения и взаимодействия без непосредственного участия в них административных органов, но находящиеся под контролем (надзором) последних.

Первая группа общественных отношений, составляющая предмет административного права

- *1. Отношения в сфере внутренней организации и функционирования публичной административной власти (можно выделить 4 подгруппы).*
- *2. Отношения в сфере внешнего взаимодействия публичной административной власти с обществом (например, отношения между сотрудниками полиции и гражданами, совершившими административные правонарушения).*

1. Отношения в сфере внутренней организации и функционирования публичной административной власти

- **внутриорганизационные отношения** (например, между Председателем Правительства РФ и министрами);
- **внутрисистемные отношения** (например, между МВД России и его территориальными органами в субъектах РФ);
- **межведомственные управленческие отношения** (например, между МВД РФ и ФСБ по поводу планирования и координации совместных действий в сфере выявления и пресечения преступлений);
- **надведомственные управленческие и охранительные отношения** (например, отношения между Федеральной антимонопольной службой и иными органами исполнительной власти, нарушающими антимонопольное законодательство).

Вторая группа

В нее входят отношения, возникающие в процессе разрешения судами общей юрисдикции и мировыми судьями подведомственных им дел об административных правонарушениях, в том числе.

Третья группа

- **1. Отношения в процессе публичного общения физических лиц в общественных местах по поводу соблюдения правил поведения в этих местах**, находящиеся под надзором компетентных административных органов, в частности, органов внутренних дел (например, между гражданами на улицах, в местах массового публичного общения, при проведении массовых общественных мероприятий).
- **2. Отношения в процессе публичного взаимодействия физических лиц в ходе дорожного движения по поводу соблюдения правил дорожного движения**, находящиеся под надзором органов внутренних дел – ГИБДД МВД РФ (например, между водителями транспортных средств, между водителями и пешеходами).
- **3. Отношения между организациями, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность по продаже товаров, выполнению работ, оказанию услуг, и физическими лицами – потребителями** по поводу соблюдения установленных публичных правил (регистрационных, лицензионных, санитарных, экологических и т.п.) осуществления указанной деятельности, находящиеся под надзором (контролем) компетентных контрольно-надзорных административных органов (например, между продавцом товара и покупателем товара по поводу соблюдения санитарных требований к условиям и срокам хранения данного товара).

- **4. Отношения между государственными и муниципальными организациями и физическими лицами, находящимися в зависимости от них**, по поводу соблюдения последними публичных правил поведения в этих организациях (например, между государственными высшими учебными заведениями и студентами, обучающимися в них, между государственными медицинскими учреждениями и больными, находящимися в них на излечении, по поводу соблюдения внутренней дисциплины).
- **5. Отношения между работодателями в лице соответствующих руководителей или индивидуальных предпринимателей и работниками** по поводу соблюдения последними установленных публичных правил общественной безопасности (пожарной, экологической, безопасной эксплуатации транспортных средств и т.п.). В данном случае работодатели, а именно организации и индивидуальные предприниматели, выступают в качестве субъектов, на которых государство возложило обязанность по обеспечению в процессе предпринимательской и иной деятельности соблюдения публичных правил и требований общественной безопасности, а также ответственность за нарушение этих правил и требований.

В предмет административного права не входят следующие группы регулируемых нормами права отношений:

- **Во-первых**, управленческие отношения внутри любых видов предприятий, общественных объединений, любых частных организаций не являются по своей природе публичными. Они возникают не в процессе административной деятельности публичной власти, т.е. государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а в ходе частного, корпоративного управления, осуществляемого не субъектами публичной власти. В этой связи такие отношения не могут регулироваться отраслью публичного права — административным правом.
- **Во-вторых**, процессуальные отношения в ходе рассмотрения судами общей юрисдикции и арбитражными судами дел, возникающих из административных правоотношений, а именно дел об оспаривании физическими лицами и организациями ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) административных органов, регулируются в настоящее время гражданским процессуальным и арбитражным процессуальным правом. Именно поэтому они не могут регулироваться еще и административным правом. По указанной причине не регулируются административным правом также процессуальные отношения, возникающие в ходе рассмотрения арбитражными судами дел об административных правонарушениях.