



Конспект лекций

Административное право

Конспект лекций

Административное право

«Издательство АСТ»

2010

Административное право / «Издательство АСТ»,
2010 — (Конспект лекций)

В книге изложены ответы на основные вопросы темы «Административное право». Издание поможет систематизировать знания, полученные на лекциях и семинарах, подготовиться к сдаче экзамена или зачета. Пособие адресовано студентам высших и средних образовательных учреждений, а также всем интересующимся данной тематикой.

, 2010

© Издательство АСТ, 2010

Содержание

Система административного права, понятие и предмет	5
Предмет и метод административного права	7
Особенности административного права	9
Административно-правовые нормы	10
Классификация АПН	11
Действие административно-правовых норм в пространстве и времени	12
История развития административного права в России	14
Исторические предпосылки возникновения административного права	15
Краткая история развития административного права России	16
Административное право в системе права Российской Федерации	17
Взаимодействие административного права с другими отраслями права	18
Конец ознакомительного фрагмента.	19

Составитель Илья Сергеевич Петров

Административное право. Конспект лекций

Система административного права, понятие и предмет

Административное право – это отрасль права, нормы которой регулируют общественные отношения, возникающие в процессе организации и реализации исполнительной власти; это система правил поведения (норм), установленных государством для регулирования общественных отношений в сфере государственного управления, исполнительной власти, административно-правового статуса гражданина и общественных организаций, способов контроля и ответственности в процессе осуществления данной власти. Функционирование данных норм обеспечивается государством.

Таким образом, административное право – это отрасль права, регулирующая отношения, возникающие в сфере деятельности органов исполнительной власти по поводу реализации их задач и функций, а также внутриорганизационные управленческие отношения, возникающие в остальных органах государства.

Система административного права состоит из административного права внутреннего (деятельность госорганов) и внешнего (отношения между органами госвласти и гражданами); это целостная система тесно связанных между собой отдельных административных норм права, институтов и подотраслей права. Их объединяют предмет, цели, принципы, метод регулирования. Они должны быть согласованы друг с другом, опираться на одни и те же определения, использовать единую терминологию. Внутри отрасли существует субординация норм разной юридической силы, общих и специальных. В целом отрасль создает специфический – административно-правовой – режим регулирования, строящийся на обязывании как способе правового регулирования.

Система административного права как отрасли права включает в себя:

– общую часть – нормы, охватывающие управление в целом: предмет; формы и методы; субъекты административного права; ответственность по административному праву; административный процесс;

– особенную часть – состоящую из норм, действующих в пределах отдельных сфер деятельности исполнительной власти: экономическая сфера; социально-культурная сфера; административно-политическая сфера.

В общую часть входят пять групп подотраслей – регулирующих:

- 1) административно-правовые статусы граждан (индивидуальных субъектов права);
- 2) основы организации и деятельности исполнительной власти (аппарата государственного управления);
- 3) административно-правовой статус негосударственных организаций;
- 4) законность деятельности исполнительной власти;
- 5) принуждение по административному праву.

Особенная часть административного права включает четыре подотрасли, объединяющие нормы – регулирующие:

- 1) обеспечение безопасности граждан, общества, государства, административно-политическую деятельность;
- 2) организационно-хозяйственную деятельность государственной администрации;

3) ее социально-культурную деятельность;

4) деятельность государственной администрации по организации и осуществлению политических, экономических и иных связей с другими странами (внешних связей).

Административное право – одна из самых сложных отраслей правовой системы России, что предопределено большим числом и разнообразием управленческих отношений; это самая массивная отрасль права. Нет ни одной сферы жизни общества, в которой не участвовала бы государственная администрация.

Вокруг административного права группируются финансовое, земельное, экологическое право, то есть оно стоит во главе целой семьи отраслей, многие нормы которых тоже закрепляют управленческие отношения и в которых широко используется административно-правовой метод регулирования.

Предмет и метод административного права

Административное право – самостоятельная отрасль правовой системы России, которая опутывает человека с момента его рождения (необходимо зарегистрировать) вплоть до его смерти (снова необходимо зарегистрировать).

Административное право является публичным.

Предмет административного права – это совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительной власти; данная отрасль права регулирует управленческие отношения.

Предметом административного права являются три группы отношений: 1) организационные управленческие в сфере реализации исполнительной власти (государственное управление); 2) внутриорганизационные на всех ступенях публичного управления (сфера государственной деятельности); 3) общегосударственные контрольно-организационные.

Признаки управленческих отношений:

- 1) управление рассматривается как функция всех систем, в том числе социальных;
- 2) управление обеспечивает взаимодействие элементов в системе;
- 3) существуют два элемента – субъект и объект управления;
- 4) управление может быть внутрисистемным и внешнесистемным;
- 5) властные полномочия субъекта управления;
- 6) существует специальный субъект – орган государства, осуществляющий управленческую деятельность.

Предмет правового воздействия (что, какие отношения?) определяет специфику метода регулирования (как, каким образом регулируются общественные отношения?).

Главные признаки метода административного права:

- юридическое положение сторон: юридическое неравенство, асимметрия субъектов управленческих отношений, что связано с подчинением одной стороны другой; оно может быть линейным («начальник – подчиненный») или функциональным («инспектор – контролируемый»);
- юридические факты: отношения в административном праве чаще всего возникают в связи с событиями, односторонними волеизъявлениями;
- права и обязанности субъектов административных правоотношений: нормы точно определяют права и обязанности сторон;
- защита прав и интересов субъектов правоотношений: главным образом, права участников, споры между ними решаются в административном порядке: субъектом управления, который был (является) стороной административного правоотношения, вышестоящим или иным органом исполнительной власти; права и интересы могут также защищаться в судебном порядке.

Нормы административного права:

- устанавливают формы и методы государственного управления;
- регламентируют порядок образования органов исполнительной власти, их компетенцию, полномочия и взаимоотношения с другими государственными органами, общественными объединениями, предприятиями и гражданами;
- определяют правовое положение граждан, местных органов самоуправления, общественных объединений и иных негосударственных формирований в сфере управления;

– регулируют общественные отношения в социально-политической, культурной и экономической сферах.

Особенности административного права

1. Как любая другая отрасль права, административное право является системой норм (а не их совокупностью).

2. Нормы административного права устанавливаются государством (правомочными органами).

3. Административное право регулирует лишь отношения, складывающиеся в сфере государственного управления, осуществления исполнительной власти.

4. Нормы административного права обеспечиваются государством посредством двух способов обеспечения норм – убеждения и принуждения, основной из которых – убеждение (он включает много различных процессов и мероприятий). Принуждение – вспомогательный способ (в виде соответствующей юридической ответственности).

5. Объективно административное право – самая крупная отрасль права.

6. Административное право – наиболее динамичная, изменчивая отрасль права, поскольку управление направлено вперед. Это сильно затрудняет процесс кодификации; в административном праве невозможно создать единый кодекс.

7. Административное право – это составная часть системы российского права.

Задачи административного права как отрасли права:

– создание условий для эффективной деятельности исполнительной власти;

– обеспечение граждан, общественных объединений и предприятий возможностью реализации прав и свобод, осуществление которых связано с функционированием исполнительной власти;

– защита граждан и общества от административного произвола.

Административно-правовые нормы

Административно-правовая норма (АПН) – это общее правило поведения, устанавливаемое государством для регулирования общественных отношений в сфере функционирования механизма исполнительной власти (госуправления); это общее логическое правило, адресованное физическим и юридическим лицам.

Структура АПН. В любой правовой норме различают три составные части, имеющие свое собственное содержание. **Гипотеза** указывает на условия, при которых правило начинает действовать. **Диспозиция** – это само правило (предписание, запрет, дозволение). **Санкция** – последствия, наступающие при несоблюдении диспозиции.

Особенности АПН:

1. В отличие от норм других отраслей права АПН имеют собственные юридические средства защиты от невыполнения – административную ответственность, наступающую обычно во внесудебном порядке.

2. Часто АПН регулируют общественные отношения, составляющие предмет иных отраслей права (к примеру, определение порядка взимания налогов).

3. Часто устанавливаются непосредственно самими субъектами исполнительной власти в процессе деятельности в рамках государственного управления.

Классификация АПН

По регулятивной направленности АПН разделяются на:

1) материальные (отвечают на вопрос кто? или что?) закрепляют обязанности, права и ответственность участников управленческих отношений, их административно-правовой статус);

2) процессуальные (отвечают на вопросы: как? в каком порядке? каким образом?), регулируют порядок реализации прав и обязанностей. Процессуальных норм меньше, но они обладают большей стабильностью.

По способам воздействия на поведение субъектов (основные):

1) запрещающие – содержат меру должного (обязательного) поведения, выраженную в пассивной форме; реализуются путем соблюдения (соблюдая эту норму, мы обеспечиваем ее регулятивное воздействие);

2) обязывающие – содержат меру должного поведения, выраженную в активной форме (установленное правило требует, что в конкретных пространственных и временных рамках кто-либо должен совершить активные действия); реализуются путем исполнения;

3) уполномочивающие – содержат меру возможного поведения, в них заложена диспозитивность, гражданин решает, делать ему что-либо или нет; реализуются путем использования. Если человек решил исполнить данную норму, это необходимо делать в рамках установленного правомочия.

Действие административно-правовых норм в пространстве и времени

Действие административно-правовых норм в пространстве подразумевает ограничение территории, на которой распространяется юридическая сила АПН: а) вся территория государства; б) часть территории государства (территория субъекта Федерации).

Действие АПН в пространстве. Выделяют: 1) межтерриториальные АПН (к примеру, отраслевые нормы транспортных министерств); 2) АПН за государственной границей РФ (различного рода представительства и граждане, находящиеся в зарубежных странах); 3) АПН на территории нескольких государств в соответствии с двусторонними или многосторонними соглашениями (СНГ). В пределах РФ административно-правовые нормы распространяются также на иностранных граждан.

Действие АПН во времени. По времени действия нормы административного права делятся на срочные и бессрочные: 1) большинство АПН действуют неопределенный срок – до их официального изменения либо до их отмены. Отменить подобную норму может лишь орган соответствующего уровня, неотмененные нормы иногда сильно нарушают спокойное течение жизни; 2) некоторые АПН действуют определенный срок, обычно он указывается в самом акте (например, режим чрезвычайного положения).

Законную силу АПН приобретают: 1) с момента подписания соответствующего нормативного акта (указа Президента РФ, постановления Правительства РФ); 2) с момента опубликования АПН в официальном издании: «Парламентская газета», «Российская газета» (ФЗ, ФКЗ, некоторые постановления палат, некоторые указы Президента РФ, постановления Правительства РФ), «Собрание законодательства РФ» (все, кроме секретных и ДСП), «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» (приказы министров, директоров, постановления комитетов – то, что имеет общесоциальное значение); 3) в срок, указанный в акте.

Важное значение имеет положение Конституции РФ о том, что любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ).

Реализация административно-правовых норм – это процесс практического использования содержащихся в них правил поведения с целью регулирования общественных отношений, в котором участвуют все стороны данных отношений в соответствии с их административно-правовым статусом.

Способы реализации АПН:

- 1) исполнение – точное следование содержащимся в них юридическим предписаниям, запретам или дозволениям. Субъекты – все участники управляемых отношений;
- 2) применение (см. ниже);
- 3) соблюдение – конкретное выражение исполнения, реакция участников управляемых отношений на запреты;
- 4) использование – добровольное совершение субъектами правомерных деяний, связанных с осуществлением субъективных прав в сфере управления. В отличие от соблюдения и исполнения здесь субъект сам решает, воспользоваться ему правом, предоставленным АПН, или нет.

Применение административно-правовой нормы – это разрешение на ее основе конкретной ситуации в сфере госуправления правомочным на то субъектом. Применять АПН могут соответствующие субъекты исполнительной власти (должностные лица). Сопровожда-

ется принятием индивидуального правового акта (например, регистрация общественного объединения, решение по жалобе гражданина и т. п.).

Решение конкретного административного дела – исключительная компетенция исполняющего обязанности, граждане не имеют полномочий по применению АПН. Некоторые АПН применяются в судебном порядке (например, при наложении административных взысканий за совершение некоторых административных правонарушений).

АПН должна быть применена:

- а) соответствующая;
- б) к надлежащему субъекту;
- в) при наличии оснований, предусмотренных законом или иным нормативным актом.

Виды систематизации административно-правовых норм:

1. Из-за многообразия системы источников административного права существует проблема кодификации АПН. Берется какая-либо сфера права; специалисты собирают абсолютно все действующие нормы, устаревшие отбрасывают, создают проект, вносят на рассмотрение законодателей. Конечный продукт кодификации – Кодекс.

2. Есть еще задача инкорпорации – объединения и расположения в систематизированном порядке и логической последовательности норм по важнейшим административно-правовым институтам (разные слои населения испытывают различные потребности: знать, выполнять, применять и др.). Конечный продукт инкорпорации – справочник.

История развития административного права в России

Примерно с 1935 г. в России произошло деление административного права на три крупные ветви: 1) административное право как наука – исследует закономерности развития административного права (работы теоретиков Козлова, Алехина); 2) административное право как учебная дисциплина – важнейшая составляющая юридического образования; 3) как отрасль права.

Исторические предпосылки возникновения административного права

1. Развитие философских воззрений о роли и месте государства и государственного управления в общественной жизни; увеличение в ней роли государства.
2. Употребление в конституциях ведущих стран мира термина «разделение властей», необходимость создания государственных органов для каждой ветви власти.
3. Развитие общей теории управления (специализация, кооперация, конспирация, взаимодействие и др.).
4. Необходимость охраны общественного порядка.
5. Необходимость защиты прав граждан в условиях концентрации властных полномочий у государства и его органов.

В литературе можно встретить указания на различные этапы становления в России административной юстиции после революции 1917 года. Например, А.В. Абсалямов выделяет следующие четыре этапа в истории развития законодательства в области рассмотрения споров, возникающих из публично-правовых отношений:

- 1) 1917–1959 гг.: создание специальных юрисдикционных органов для рассмотрения административных споров и установление их компетенции;
- 2) 1959–1987 гг.: конституционное закрепление права на обжалование в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права и свободы граждан; расширение подведомственности судов по рассмотрению административно-правовых споров;
- 3) 1987–1991 гг.: законодательное установление порядка обжалования в суд неправомερных действий и решений государственных органов и должностных лиц;
- 4) с 1991 г.: начало проведения судебной реформы, нормативное закрепление права гражданина на судебную защиту; установление права на судебную защиту в Конституции РФ 1993 г.; создание конституционных (уставных) и арбитражных судов, расширение подведомственности административных дел судами и совершенствование процессуальных форм защиты нарушенных субъективных прав.

Краткая история развития административного права России

Развитие административного права России было долгим, зависело от политических, социальных, экономических и культурных факторов в каждый конкретный период времени.

Зародилось административное право еще в племенах восточных славян: вождь регулировал все правоотношения. Позже стали играть свою роль советы старейшин, вечевые собрания, служители культа. С появлением великого государства – Киевской Руси – главной задачей стало объединение законов и унификация их на всей ее территории. Государственное управление усложнялось, расширялись сферы управления, и для решения новых задач требовалось построение новой законодательной базы.

В период с IX по XIV вв. управление государством происходило на основе обычаев и традиций управления, закрепленных в «Русской Правде»: использовалась десятичная система управления; с XII по XV вв. – дворцово-вотчинная система (это одна из предпосылок развития территориального управления). В следующем периоде – XV–XVIII вв. – начали формироваться зачатки административного права централизованного государства.

При абсолютной монархии началось распространение полицейского права. Накопилось множество законодательных актов, требующих систематизации и кодификации (зачатки правовых институтов). В XIX–XX вв. полицейское право закрепилось законодательно. После революции 1917 г. возникло Советское административное право; впоследствии зародилась и укрепилась командно-административная система управления.

Советский период можно назвать разноплановым. Административная система менялась кардинально: от сталинских противоправных репрессий до принятия в 1980 г. Основ законодательства СССР, в 1984 г. – Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

После смены формы государства главным принципом управления стало разделение властей, а административное право снова оказалось самостоятельной отраслью права.

Административное право в России развивалось в контексте исторических событий и изменения государственного устройства. Законодательная база формировалась очень медленно; часто нормы права противоречивы, часто недоработаны.

Однако происходит совершенствование норм административного права; эффективными и нужными окажутся лишь правовые нормы, удовлетворяющие потребности общества и государства.

Административное право в системе права Российской Федерации

Административное право понимается как отрасль права; наука; учебная дисциплина. Административное право – это самостоятельная часть системы права Российской Федерации, состоящая из юридических норм, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления (или в сфере деятельности федеральных органов исполнительной власти).

В России ранее было полицейское право, потому что именно полиция осуществляла функции государственного управления. Лишь в начале XX в. выделилось административное право.

Выделяют управленческие отношения следующих типов:

1. В зависимости от субъекта:

- орган исполнительной власти (орган государственного управления): между двумя равнозначными или неравными органами исполнительной власти (например, МВД – ФСБ; правительство – министерство);

- орган исполнительной власти (орган государственного управления) – администрация государственного предприятия, организации, учреждения;

- орган исполнительной власти (орган государственного управления) – администрация негосударственного предприятия, организации, учреждения;

- орган исполнительной власти (орган государственного управления) – орган местного самоуправления (например, мэр Москвы – глава управы);

- орган исполнительной власти (орган государственного управления) – общественное объединение (Министерство юстиции – партия);

- орган исполнительной власти (орган государственного управления) – гражданин (сотрудник милиции – лицо, совершившее административное правонарушение).

2. В сферах:

- управления экономикой;

- социально-культурной;

- административно-политической.

3. По цели возникновения:

- внутриорганизационные (наличие служебной подчиненности; формирование управленческих структур; основы взаимодействия внутри аппарата);

- внешнеорганизационные (отсутствие служебной подчиненности; воздействие на объект, не входящий в администрацию).

Взаимодействие административного права с другими отраслями права

Административное право тесно связано со смежными отраслями права.

Разграничение норм конституционного и административного права проводят по их субъектам: первые регулируют организацию и деятельность представительной власти, вторые – исполнительной.

Смежная область регулирования отношений трудовым и административным правом – деятельность государственных и иных служащих. В процессе работы они выполняют организующие функции или обеспечивают их выполнение, поэтому деятельность служащего регулируется нормами административного права. Отношения служащего с органом по вопросам его труда не относятся к управлению и регулируются трудовым правом.

Административное право тесно связано с гражданским правом. Нормы административного права регулируют правила движения имущества (передача, изъятие и т. д.) в сфере государственного управления. Считается, что недостаточно одного лишь критерия для отграничения смежных областей (предмета регулирования), к нему надо добавить и метод регулирования.

Гражданское право регулирует имущественные отношения – отношения по владению, пользованию, распоряжению имуществом (исходный элемент – практическое пользование имуществом; владение и распоряжение выступают подчиненными по отношению к пользованию). Управленческие отношения, связанные с имуществом, его движением, заключаются во владении и распоряжении им, пользования здесь нет. Имущество в сфере управления лишь движется, используется только на предприятии. (Таким образом, отношения, связанные с имуществом, его движением в сфере государственного управления, отличаются от отношений имущественных.)

Финансовое право регулирует один из видов управленческих отношений – тех, что связаны с финансами (формирование бюджета, налоговой системы и т. д.), но не только в сфере управления. Также нормы финансового права регулируют отношения в других сферах государственной деятельности.

Государственное право – ведущая отрасль права. При этом многие отрасли права используют административные нормы. Административное право и уголовное право предусматривают наказания за схожие правонарушения; некоторые административные проступки могут перерасти в уголовные преступления.

Административное право занимает ведущее место в системе российского публичного права, так как регулирует широкий спектр публично-правовых отношений, а также имеет непосредственное влияние на взаимоотношения государственной власти и общества, власти и отдельного индивида.

Административное право содержит конкретные способы данного взаимодействия. Формально государство преследует цели достижения общественного благополучия, и система норм права может быть правильно выстроена, направлена на удовлетворение интересов общества и индивида. Однако именно административное право (в качестве права государственного управления) помогает решить данные вопросы. От административного права в конечном итоге зависят функционирование государства и общества, отношения между ними.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

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

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