

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО В СХЕМАХ

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ ДЛЯ ВУЗОВ

Под редакцией **А. И. Стахова, П. И. Кононова**

4-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника и практикума для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по юридическим направлениям*



Курс с практическими заданиями и дополнительными материалами доступен на образовательной платформе «Юрайт», а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»

Москва ■ Юрайт ■ 2024

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.401я73
А31

Ответственные редакторы:

Стахов Александр Иванович — доктор юридических наук, профессор, ведущий кафедрой административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия, член Научно-консультативного совета при Верховном Суде Российской Федерации.

Кононов Павел Иванович — доктор юридических наук, профессор, академик Евразийской академии административных наук, судья Второго арбитражного апелляционного суда в отставке, член Научно-консультативного совета при Верховном Суде Российской Федерации.

Рецензенты:

Зеленцов А. Б. — доктор юридических наук, профессор кафедр административного и финансового права юридического института Российского университета дружбы народов, заслуженный юрист Российской Федерации;

Старилов Ю. Н. — доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета, ведущий кафедрой административного и административного процессуального права Воронежского государственного университета, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Административное право в схемах : учебник и практикум для вузов / А. И. Стахов [и др.] ; под редакцией А. И. Стахова, П. И. Кононова. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 501 с. — (Высшее образование). — Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-534-18925-4

Административное право является учебной дисциплиной, усвоение содержания которой является достаточно сложным для студентов. В связи с этим данное издание представлено в виде определений, схем, контрольных вопросов, задач и практических заданий как комплексное, эффективное средство обучения.

Учебный материал изложен в строгом соответствии с положениями Конституции Российской Федерации посредством предметно-функционального подхода к пониманию таких важнейших категорий общей теории административного права как предмет, метод, система и источники административного права.

Учтены особенности конституционного разделения административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации, а также устройство единой системы публичной власти. Приняты во внимание возможности законодательного регулирования передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, предоставления отдельным организациям статуса государственного или иного органа. В этой связи использована такая обобщающая категория как «публичная администрация», а в структуру издания введены соответствующие специальные темы.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

Для студентов высших учебных заведений, обучающихся по юридическим направлениям и специальностям по программам подготовки бакалавров и специалистов.

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.401я73

Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав.

ISBN 978-5-534-18925-4

© Коллектив авторов, 2020
© Коллектив авторов, 2024, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2024

Оглавление

Авторский коллектив	9
Предисловие	10
Принятые сокращения.....	15
Тема 1. Понятие, предмет, метод, система, источники административного права России	17
1.1. Понятие и предмет административного права	17
1.2. Система административного права.....	29
1.3. Источники административного права	32
1.4. Соотношение административного права с отраслями публичного права и отраслями частного права	34
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи</i>	35
Тема 2. Административно-правовое регулирование в Российской Федерации.....	39
2.1. Понятие и сущность административно-правового регулирования	39
2.2. Понятие, виды и структура административно-правовых норм	43
2.3. Понятие, структура и виды административных правоотношений	49
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи</i>	54
Тема 3. Административно-правовой режим в Российской Федерации.....	58
3.1. Понятие и содержание административно-правового режима	58
3.2. Классификация административно-правовых режимов.....	61
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи</i>	63
Тема 4. Физические лица как субъекты административного права	67
4.1. Понятие, структура и основные виды административно-правового статуса физического лица в Российской Федерации	67
4.2. Административная правосубъектность физического лица в Российской Федерации	70
4.3. Административные права и обязанности физических лиц в Российской Федерации	71
4.4. Административно-правовые гарантии прав, принадлежащих физическому лицу в Российской Федерации	78
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи</i>	80

Тема 5. Организации как субъекты административного права.....	88
5.1. Понятие, правовая основа создания, виды организаций как субъектов административного права	88
5.2. Административно-правовая классификация организаций.....	93
5.3. Структура, содержание, виды административно-правового статуса организации.....	95
5.4. Административные права и обязанности организации	96
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи.....</i>	<i>99</i>
Тема 6. Публичная администрация в Российской Федерации: понятие, система, выполняемые функции	104
6.1. Понятие и характерные признаки публичной администрации в Российской Федерации	105
6.2. Система публичной администрации в Российской Федерации ...	107
6.3. Структура публичной администрации в Российской Федерации.....	109
6.4. Административно-правовые задачи и функции, реализуемые органами публичной администрации	110
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи.....</i>	<i>117</i>
Тема 7. Органы исполнительной власти как составная часть публичной администрации	119
7.1. Понятие, характерные признаки, классификация и система органов исполнительной власти в Российской Федерации	120
7.2. Система федеральных органов исполнительной власти, ее структура и правовая основа	125
7.3. Система органов исполнительной власти субъектов РФ, ее структура и правовая основа	139
7.4. Управление системой органов исполнительной власти	144
7.5. Административная компетенция органов исполнительной власти.....	147
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи.....</i>	<i>158</i>
Тема 8. Органы местного самоуправления как составная часть публичной администрации	165
8.1. Понятие, характерные признаки и классификация органов местного самоуправления	166
8.2. Система и структура органов местного самоуправления, административно-правовые функции	170
8.3. Ответственность органов местного самоуправления в административно-правовой сфере.....	180
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи.....</i>	<i>182</i>
Тема 9. Государственная служба и государственные служащие в Российской Федерации.....	184
9.1. Понятие, характерные признаки и виды государственной службы	184

9.2 Понятие и административно-правовые признаки государственного служащего	188
9.3. Должности государственной службы	190
9.4. Виды государственных служащих	192
9.5. Административно-правовой статус государственного служащего	193
9.6. Место и роль государственного служащего в составе публичной администрации как специального субъекта административного права	202
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи</i>	206
Тема 10. Муниципальные служащие и муниципальная служба в составе публичной администрации	216
10.1 Понятие и административно-правовые признаки муниципального служащего	216
10.2. Виды муниципальных служащих	220
10.3 Особенности административно-правового статуса муниципального служащего	221
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи</i>	224
Тема 11. Должностные лица как специальные субъекты административного права в составе публичной администрации.....	229
11.1. Понятие и характерные виды должностных лиц в составе публичной администрации.....	229
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи</i>	235
Тема 12. Административно-правовые методы, применяемые публичной администрацией в Российской Федерации.....	239
12.1. Понятие, структура, характерные признаки административно-правовых методов, применяемых публичной администрацией	240
12.2. Виды административно-правовых методов	242
12.3. Методы административного санкционирования	245
12. 4. Методы административного наблюдения	247
12.5. Административно-спорные методы	248
12.6. Методы административного ограничения и принуждения	251
12.7. Классификации мер административного принуждения	254
12.8. Методы административного стимулирования.....	259
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи</i>	262
Тема 13. Административные споры, отнесенные к компетенции публичной администрации	267
13.1. Понятие и характеристика административных споров, отнесенных к компетенции публичной администрации	267
13.2. Виды административных споров, разрешаемых органами и должностными лицами публичной администрации.....	275

13.3. Административно-правовосстановительные споры, разрешаемые органами и должностными лицами публичной администрации.....	279
13.4. Административно-реабилитационные споры, разрешаемые органами и должностными лицами публичной администрации.....	281
13.5. Административно-защитные меры, применяемые публичной администрацией в целях разрешения административных споров.....	282
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи.....</i>	<i>284</i>
Тема 14. Административная ответственность и административные деликты, отнесенные к компетенции публичной администрации.....	286
14.1. Понятие и сущность административной ответственности.....	287
14.2. Законодательство РФ об административных правонарушениях: понятие и система.....	288
14.3. Административное правонарушение и иные административные деликты, отнесенные к компетенции публичной администрации.....	290
14.4. Меры административной ответственности и иные меры административного принуждения, применяемые органами и должностными лицами публичной администрации.....	311
14.5. Назначение административных наказаний.....	316
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи.....</i>	<i>322</i>
Тема 15. Административно-правовые формы деятельности публичной администрации.....	330
15.1. Понятие административно-правовой формы деятельности публичной администрации.....	330
15.2. Классификация административно-правовых форм деятельности публичной администрации.....	331
15.3. Понятие и классификация административно-правовых актов... ..	334
15.4. Порядок введения в действие, приостановление и прекращение действия административно-правовых актов.....	341
15.5. Административные договоры в деятельности публичной администрации.....	345
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи.....</i>	<i>347</i>
Тема 16. Административно-процессуальные формы деятельности публичной администрации.....	353
16.1. Понятие и характерные признаки административно-процессуальных форм деятельности публичной администрации.....	354
16.2. Классификация административно-процессуальных форм деятельности публичной администрации.....	358
16.3. Административно-распорядительный процесс, осуществляемый публичной администрацией.....	361

16.4. Административно-охранительный процесс, осуществляемый публичной администрацией.....	365
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи</i>	371
Тема 17. Административное производство	372
17.1. Понятие, структура, порядок, виды административного производства.....	372
17.2. Административные процедуры, определяющие структуру административного производства.....	382
17.3. Нормативные правовые акты, регулирующие отдельные виды административного производства.....	386
Тема 18. Административное контрольно-надзорное производство	392
18.1. Понятие и виды административного контрольно-надзорного производства.....	392
18.2. Субъекты административного контрольно-надзорного производства.....	395
18.3. Стадии административного контрольно-надзорного производства.....	396
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи</i>	403
Тема 19. Административное производство по делам об административных правонарушениях	405
19.1. Понятие, виды, задачи и принципы административного производства по делам об административных правонарушениях.....	406
19.2. Субъекты административного производства по делам об административных правонарушениях	409
19.3. Доказывание и доказательства по делам об административных правонарушениях, разрешаемых посредством административного производства	413
19.4. Понятие, отличительные признаки и система мер административно-процессуального обеспечения.....	416
19.5. Стадии производства по делу об административном правонарушении	419
19.6. Пересмотр постановлений и иных решений публичной администрации по делам об административных правонарушениях.....	430
19.7. Обеспечение исполнения постановления по делу об административном правонарушении.....	435
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи</i>	450
Тема 20. Особенности административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого арбитражным судом	464
20.1. Правовая основа и виды административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого арбитражными судами	465

20.2. Административное судопроизводство, осуществляемое арбитражными судами по делам о привлечении к административной ответственности	468
20.3. Административное судопроизводство, осуществляемое арбитражными судами по делам об оспаривании решения административного органа о привлечении к административной ответственности	473
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи</i>	478
Тема 21. Обеспечение законности в деятельности публичной администрации	483
21.1. Понятие и общая характеристика способов обеспечения законности в деятельности публичной администрации.....	484
12.2. Контроль Президента РФ за деятельностью публичной администрации.....	486
21.3 Контроль законодательных органов за деятельностью публичной администрации	487
21.4. Прокурорский надзор за деятельностью публичной администрации в административно-публичной деятельности....	488
21.5. Обеспечение законности в деятельности публичной администрации судами	490
21.6. Общественный контроль за деятельностью публичной администрации.....	492
<i>Контрольные вопросы, задания и задачи</i>	493
Литература	500

Авторский коллектив

Стахов Александр Иванович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия, член Научного консультационного совета при Верховном Суде Российской Федерации (предисловие, темы 1, 2, 3, 4, 5, 16, 17; 18, 19, 20; темы 6, 7, 8, 13 совместно с Н. В. Ландерсон; темы 9, 10, 19 совместно с Т. В. Федоровой; тема 12 совместно с П. И. Кононовым, В. А. Зюзиным; темы 13, 15, 21 совместно с П. И. Кононовым, С. А. Порываевым);

Кононов Павел Иванович — доктор юридических наук, профессор, судья Второго арбитражного апелляционного суда в отставке, член Научного консультационного совета при Верховном Суде Российской Федерации (тема 11 совместно с Т. В. Федоровой; тема 12 совместно с А. И. Стаховым, В. А. Зюзиным; темы 15, 21 совместно с А. И. Стаховым, С. А. Порываевым);

Ландерсон Наталья Викторовна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия (темы 6, 7, 8, 14 совместно с А. И. Стаховым);

Федорова Татьяна Васильевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия (темы 9, 10, 19 совместно с А. И. Стаховым; тема 11 совместно с П. И. Кононовым);

Зюзин Виталий Алексеевич — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия (тема 12 совместно с А. И. Стаховым, П. И. Кононовым);

Порываев Сергей Александрович — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия (темы 13, 15, 21 совместно с А. И. Стаховым, П. И. Кононовым).

Предисловие

Административное право — учебная дисциплина, усвоение содержания которой является достаточно сложным для студентов. В связи с этим учебник по данной дисциплине в виде определений, схем и практических заданий представляет собой комплексное, эффективное средство обучения студентов, позволяющее систематизировать и углубить знания по пройденным темам при подготовке к семинару или практическому занятию, зачету или экзамену.

В издании достаточно полно раскрыты следующие вопросы:

- понятие, предмет, метод, система, источники административного права;
- понятие и сущность административно-правового регулирования;
- административно-правовой режим в Российской Федерации;
- административно-правовой статус физических лиц;
- административно-правовой статус организаций;
- административно-правовой статус органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также организаций, имеющих в силу федерального закона статус государственного или иного органа, и в этой связи объединяемых специальным термином «публичная администрация»;
- особенности административно-правового статуса государственных и муниципальных служащих, должностных лиц;
- административно-правовые методы и формы деятельности публичной администрации;
- природа, структура и содержание административного процесса;
- особенности административного контрольно-надзорного производства;
- особенности производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого публичной администрацией;
- особенности административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого арбитражными судами;
- обеспечение законности в деятельности публичной администрации.

Учебный материал изложен на основе использования двух ключевых научно-педагогических приемов — предметно-функциональ-

ного подхода к пониманию современного административного права и интегративного подхода, к пониманию административного процесса, объективно раскрывающих специфику административного и административно-процессуального законодательства, сформировавшегося на основе Конституции Российской Федерации.

Характерной особенностью является выделение предметных и функциональных сфер общественных отношений в структуре предмета административного права, позволяющих обучающимся уяснить для себя границы и структуру современного административного законодательства Российской Федерации, определить особенности административно-правового статуса физических лиц, организаций, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц в сформировавшейся системе административных правоотношений. Подчеркивая единство природы административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности, осуществляемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, данные органы в настоящем издании функционально объединены между собой, а также с организациями, которые имеют статус государственного или иного органа, при помощи такой специальной категории, как «публичная администрация».

Значительное внимание уделено современным административно-правовым методам и формам, применяемым публичной администрацией. Сделан акцент на административно-процессуальных формах деятельности публичной администрации. При этом административный процесс подразделяется на внесудебный (исполнительный) и судебный. Избранный подход позволяет обучающимся установить взаимосвязь административного законодательства с административно-процессуальным законодательством, активно развивающимся в Российской Федерации в условиях конституционного признания самостоятельности органов исполнительной власти и судебной власти.

С позиции интегративного подхода раскрываются основы административного процесса в Российской Федерации. При таком подходе административный процесс с одной стороны рассматривается как совокупность отдельных видов административного производства, осуществляемых органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, а также организациями, имеющими в силу федерального закона статус государственного или иного органа, которые выполняют административно-публичные функции и поэтому в обобщенном виде называются органами публичной администрации. Соответственно, представлено административное контрольно-надзорное производство и административное производство по делам об административных правонарушениях.

С другой стороны, административный процесс представляется как совокупность отдельных видов административного судопроизвод-

ства, осуществляемых органами судебной власти (в том числе, Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, арбитражными судами). В качестве примера раскрыты особенности административного судопроизводства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого арбитражными судами.

Массив многочисленных и разнообразных вопросов для самопроверки, практических заданий и задач, значительно увеличенный по сравнению с предыдущим изданием, охватывает все темы учебного курса и сформулирован не только на основе теории административно-правового регулирования, но и с учетом практики применения административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации публичной администрацией и судами, анализа типичных ошибок, допускаемых в ходе административно-правоприменительной деятельности. В этой связи выполнение студентами приведенных в издании заданий и задач позволит им не только закрепить теоретический материал, но и приобрести практические навыки применения норм административного права.

После изучения изложенного материала обучающийся должен:

знать

— основные положения и особенности отечественного административного права;

— сущность и содержание основных административно-правовых понятий и категорий, а также институтов административного права;

— сущность и содержание административно-правового статуса физических лиц, организаций, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления;

— сущность, содержание и основные виды административных правоотношений;

— особенности административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации;

— правоприменительную практику по отдельным категориям административных дел, в том числе по контрольно-надзорным делам, делам об административных правонарушениях;

— современные административно-правовые методы и формы деятельности публичной администрации, применяемые в России;

— особенности административно-процессуальных форм деятельности публичной администрации, применяемых в России, в том числе административное контрольно-надзорное производство и административное производство по делам об административных правонарушениях;

— различать административно-процессуальные формы деятельности судов, в том числе административное судопроизводство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое арбитражными судами;

— основные способы обеспечения законности в деятельности публичной администрации;

уметь

— оперировать современными административно-правовыми понятиями и категориями;

— анализировать юридические факты в административно-правовой сфере и возникающие в связи с ними административно-правовые отношения;

— анализировать, толковать и правильно применять административно-правовые нормы;

— из анализа законодательства Российской Федерации правильно определять административно-правовые функции публичной администрации (органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, в том числе административно-публичные функции и административно-организационные функции);

— принимать административно-правовые решения и совершать административно-правовые действия в точном соответствии с законом;

— квалифицированно применять законы и иные нормативные правовые акты в административно-правовой сфере;

— давать квалифицированные юридические заключения и консультации по административно-правовым вопросам;

— правильно составлять и оформлять юридические документы по делам об административных правонарушениях, а также по иным административным делам;

владеть навыками

— административно-правовой терминологией, используемой в отечественном законодательстве и научной литературе;

— работы с законодательными и другими нормативными правовыми актами, судебными актами и договорами с нормативным содержанием, которые можно отнести к источникам административного права;

— ведения производства по делам об административных правонарушениях;

— работы с административными регламентами и административно-процессуальными документами;

— анализа различных административно-правовых явлений и юридических фактов, возникающих в административно-правовой сфере;

— анализа административно-правовых правовых норм и административных правоотношений;

— анализа административно-распорядительной и административно-охранительной практики публичной администрации (органов исполнительной власти и органов местного самоуправления);

— разрешения проблем и коллизий административного права и административного законодательства, реализации материальных и процессуальных административно-правовых норм;

— анализа современных административно-правовых методов и форм деятельности публичной администрации в Российской Федерации;

— работы с учебной и научной литературой, посвященной исследованию проблем административного права и административного процесса;

анализа норм законов и подзаконных нормативных правовых актов, составляющих административное и административно-процессуальное законодательство Российской Федерации.

Принятые сокращения¹

1. Законодательные акты²

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, изменений, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.)

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ

Бюджетный кодекс РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ

ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья — Федеральный закон от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая — Федеральный закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ

Градостроительный кодекс РФ — Градостроительный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ

Земельный кодекс РФ — Земельный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 25.12.2001 № 136-ФЗ

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — Федеральный закон от 30.12.2000 № 195-ФЗ

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации — Федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ

¹ В учебнике использованы сокращенные наименования органов государственной власти в соответствии с Перечнем полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти, установленным распоряжением Администрации Президента РФ совместно с Аппаратом Правительства РФ от 16.07.2008 № 943/788.

² При самостоятельном изучении нормативных правовых актов, упоминаемых в учебнике, необходимо учитывать изменения и дополнения, которые были внесены в них с момента вступления в действие. С официальными текстами документов можно ознакомиться на Официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). Кроме того, можно обращаться к таким справочным правовым системам, как «Гарант», «КонсультантПлюс» и др.

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ

Таможенный кодекс ЕАЭС — Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, подписанному в г. Москве 11.04.2017)

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ

2. Прочие сокращения

абз. — абзац (-ы)

АО — акционерное общество

ГИБДД, Госавтоинспекция — Государственная инспекция безопасности дорожного движения

гл. — глава (-ы)

ГУП — государственное унитарное предприятие

ДПС — дорожно-постовая служба

НКО — некоммерческая организация

ОВД — органы внутренних дел

ООО — общество с ограниченной ответственностью

орган ЗАГС — орган записи актов гражданского состояния

п. — пункт (-ы)

подп. — подпункт (-ы)

ППС — патрульно-постовая служба

разд. — раздел (-ы)

РФ — Российская Федерация

СМИ — средства массовой информации

ст. — статья (-и)

ЦИК РФ — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

ч. — часть (-и)

Тема 1.

ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, МЕТОД, СИСТЕМА, ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИИ

После изучения материала данной темы обучающийся должен:

знать

- определение административного права как самостоятельной отрасли права Российской Федерации;
- особенности предмета, метода, структуры, источников отечественного административного права;

уметь

- оперировать такими специальными категориями, как «предмет и метод административного права», «функции административного права», «административно-правовая сфера деятельности Российского государства», «публичная администрация», «структура административного права», «источники административного права»;
- соотносить административное право с другими отраслями права Российской Федерации;

владеть

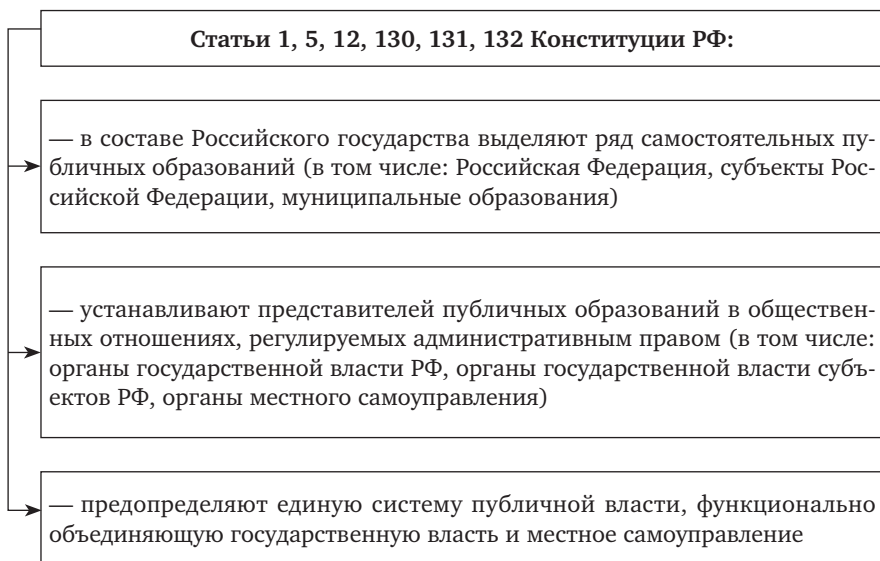
- навыками анализа общественных отношений, составляющих предмет отечественного административного права;
 - навыками работы с законами, подзаконными нормативными правовыми актами, судебными актами и договорами с нормативным содержанием, которые можно отнести к источникам административного права.
-

1.1. Понятие и предмет административного права

Административное право России — самостоятельная отрасль системы материального (внепроцессуального) права Российской Федерации, которая формируется и развивается на основе ряда ключевых норм Конституции РФ (1993 г. с посл. изм. и доп.) как специфическое юридическое средство обеспечения реализации, в том числе исполнения, соблюдения, использования и применения (далее в обобщенном виде — исполнение) физическими лицами, организациями, субъектами единой системы публичной власти

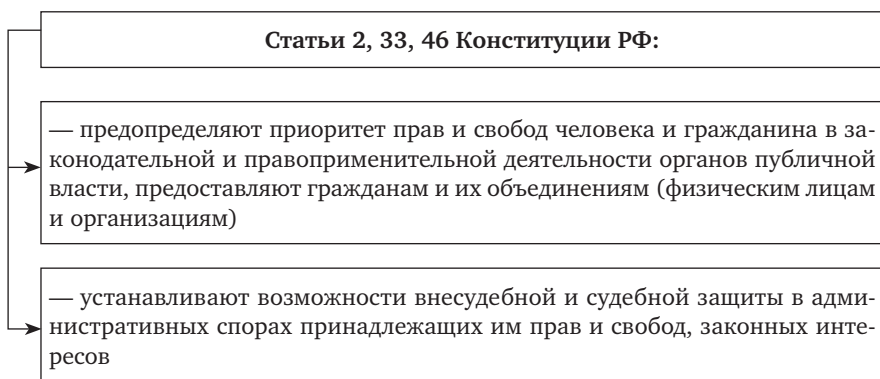
федерального законодательства, законодательства субъектов РФ, муниципальных нормативных правовых актов в целях достижения баланса частных и публичных прав, законных интересов в регулируемых сферах общественных отношений.

В настоящее время **основу административного права России составляют** ст. 1, 2, 5, 10, 12, 18, 33, 46, 72, 118, 130, 131, 132, 133 Конституции РФ.



При таком приеме конституционного регулирования в структуре общественных отношений, регулируемых административным правом, проявляются конституционные правомочия публичных образований (в их числе: Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования), а также интересы указанных публичных образований, установленные текущим законодательством Российской Федерации.

Из системного анализа ст. 1, 5, 12, 130, 131, 132 Конституции РФ будет логичным выделить **конституционные правомочия и интересы публичных образований** (РФ, субъектов РФ, муниципальных образований), установленные текущим законодательством Российской Федерации или иными национальными правовыми актами (например, международным договором РФ). В целях определения предмета современного административного права предлагается данные конституционные правомочия и интересы в обобщенном виде называть **публичными правами, законными (правовыми) интересами**. Соответственно, представителей публичных образований в общественных отношениях, регулируемых административным правом, логично считать **субъектами единой системы публичной власти**



Раскрытый прием конституционного регулирования позволяет выделять конституционные права и свободы человека и гражданина, а также законные интересы граждан и их объединений, а также с достаточной определенностью указывает носителей указанных прав, свобод, законных интересов, выступающих участниками общественных отношений, регулируемых административным правом. Очевидно, что речь идет о физических лицах и организациях, которые в обобщенном виде предлагается называть **частными лицами**. Соответственно, конституционные права и свободы, принадлежащие физическим лицам и организациям, а также интересы, установленные текущим законодательством или иным национальным правовым актом, (например, международным договором РФ), логично в обобщенном виде называть **частными правами и законными интересами**.

Статья 10 Конституции РФ разделяет органы государственной власти на органы исполнительной власти, органы законодательной власти, органы судебной власти, которые признаются самостоятельными.

Статья 18 Конституции РФ отделяет правосудие от несудебных форм деятельности публичной власти (в соответствии со ст. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием, а для несудебных органов публичной власти (в том числе органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления) права и свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание их деятельности).

Статья 118 Конституции РФ обособляет административное судопроизводство как специальную процессуальную форму осуществления правосудия.

Из системного анализа ст. 12, 132, 133 Конституции РФ можно выделить из системы органов государственной власти органы местного самоуправления. При этом устанавливается возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также выполнения данными органами

во взаимодействии с органами государственной власти отдельных функций, урегулированных административным правом в рамках единой системы публичной власти (далее — административно-публичные функции). Соответственно, органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также представителей данных органов, выполняющих административно-публичные функции, в обобщенном виде предлагается называть **публичной администрацией**.

Статья 72 Конституции РФ предоставляет публичным образованиям возможность создавать, применять и развивать в России административное законодательство, где собственно и содержатся нормы административного права.

Важно отметить, что в соответствии со ст. 15 Конституции РФ приведенные нормы имеют высшую юридическую силу и прямое действие по отношению к административному законодательству и, как следствие, по отношению к административному праву. Соответственно, принципы и нормы Конституции РФ **оказывают прямое регулирующее воздействие** на общественные отношения, урегулированные административным правом. Таким образом, Конституция РФ устанавливает основы административного права России посредством прямого регулирующего воздействия, не зависящего от фактически достигнутого состояния административного законодательства.

Оценивая в комплексе регулирующее воздействие представленных норм Конституции РФ, можно сформулировать **ряд ключевых научно-практических подходов к пониманию современного административного права России**:

1. В соответствии со ст. 72 Конституции РФ **предмет административного права России** составляют общественные отношения, урегулированные административным законодательством, которое формируется Российской Федерацией и субъектами РФ совместно в условиях прямого действия норм Конституции РФ. Данные правоотношения нельзя отождествлять с общественными отношениями, урегулированными административно-процессуальным законодательством Российской Федерации

2. В соответствии со ст. 10, 12, 18, 132 Конституции РФ можно утверждать, что **общественные отношения, относимые к предмету административного права**, складываются с непосредственным участием или под контролем органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти по поводу обеспечения исполнения норм: федерального законодательства, законодательства субъектов РФ, муниципальных нормативных правовых актов частными лицами, а также иными участниками данных правоотношений в целях достижения баланса между публичными правами, законными интересами и правами, законными интересами частных лиц

3. Опираясь на представленные подходы, урегулированную нормами административного законодательства деятельность органов публичной власти (прежде всего — органов исполнительной власти и органов местного самоуправления) по обеспечению исполнения норм законодательства РФ, а также муниципальных правовых актов обосновано считать самостоятельной правовой формой государственной деятельности, которую логично называть **административной деятельностью**

4. Отдельные устойчивые, типичные направления (обособленные виды) административной деятельности, осуществляемые с непосредственным участием органов публичной власти (прежде всего — органов исполнительной власти и органов местного самоуправления) во взаимосвязи с частными лицами предлагается называть **административно-публичными функциями органов публичной власти**

5. Отдельные устойчивые, типичные направления (обособленные виды) административной деятельности, осуществляемые с непосредственным участием органов публичной власти (прежде всего — органов исполнительной власти и органов местного самоуправления) во взаимосвязи данных органов между собой, а также во взаимосвязи со структурными подразделениями, территориальными органами, лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, государственными и муниципальными служащими, предлагается называть **административно-организационными функциями органов публичной власти**

6. Отдельные устойчивые, типичные направления (обособленные виды) взаимодействия физических лиц и организаций, урегулированные административным законодательством и осуществляемые без непосредственного участия, но под контролем органов публичной власти, осуществляющих административно-публичные функции, логично считать **основными направлениями административно-публичного взаимодействия физических лиц и организаций**

Развивая предложенный подход, из комплексного анализа административного законодательства, сформировавшегося в России с 1993 года, можно выделить **три сферы общественных отношений, образующих предмет современного административного права России:**

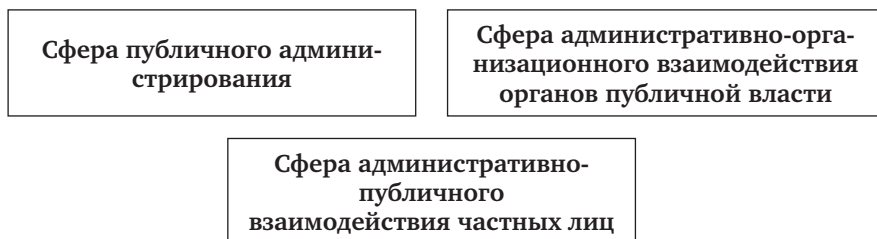
1. Совокупность общественных отношений, которые складываются в ходе осуществления компетентными органами публичной власти возложенных на них административно-публичных функций — **сфера публичного администрирования**

2. Совокупность общественных отношений, которые складываются в ходе осуществления компетентными органами публичной власти возложенных на них административно-организационных функций — **сфера административно-организационного взаимодействия органов публичной власти**

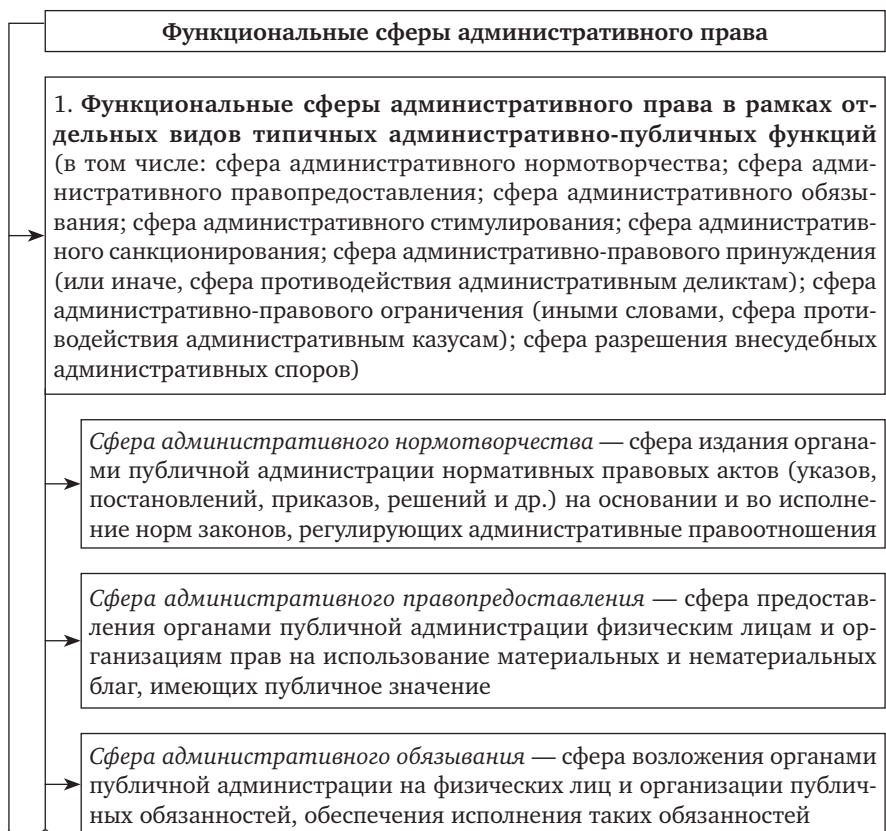
3. Совокупность общественных отношений, складывающихся в рамках основных направлений административно-публичного взаимодействия физических лиц и организаций — **сфера административно-публичного взаимодействия частных лиц**

Представленные сферы общественных отношений, урегулированные нормами административного законодательства Российской Федерации, предлагается называть **предметными сферами административного права России**, так как они наиболее характерно и целостно раскрывают предмет данной отрасли, сформировавшийся под воздействием норм Конституции РФ.

Визуально **предметные сферы административного права** можно представить следующим образом:



Каждая представленная предметная сфера административного права России, в свою очередь, имеет свою определенную структуру, в которой выделяются функциональные сферы административного права.



Сфера административного стимулирования — сфера побуждения органами публичной администрации физических лиц и организаций к совершению действий, имеющих публичное значение и одобряемых государством

Сфера административного санкционирования — сфера официального разрешения, одобрения органами публичной администрации, а также признания правильными отдельных правомерных видов деятельности (действий) граждан и организаций, способных причинить вред частным и публичным правам, законным интересам. Главным образом — правомерной деятельности (действий) по использованию техногенных и природных источников опасности

Сфера административного принуждения (или иначе — сфера противодействия административным деликтам) — сфера применения органами публичной администрации мер по предупреждению, выявлению и пресечению административных правонарушений, привлечению к административной ответственности, а также применению иных мер административно-принудительных мер

Сфера административно-правового ограничения (или иначе — сфера противодействия административным казусам) — сфера применения органами публичной администрации мер по предупреждению, выявлению, нейтрализации чрезвычайных и иных общественно опасных ситуаций, влекущих возникновение административных правоотношений (аварий, пожаров, эпидемий, ДТП и т. п.), а также применения иных административно-ограничительных мер

Сфера разрешения внесудебных административных споров — сфера применения органами публичной администрации мер защиты во внесудебном административном споре прав граждан и организаций от неправомерных или необоснованных административно-правовых действий (бездействия) и решений административно-публичных органов, их должностных лиц, разрешение иных внесудебных административных споров

2. Функциональные сферы административного права в рамках отдельных видов типичных административно-организационных функций (в том числе: сфера административно-учредительного взаимодействия; сфера административно-межведомственного взаимодействия; сфера административно- служебного взаимодействия)

3. Функциональные сферы административного права в рамках основных направлений административно-публичного взаимодействия частных лиц (в том числе: сфера административно-публичного взаимодействия административных органов (администраций) коммерческих и некоммерческих организаций с подчиненными лицами, структурными и обособленными подразделениями, осуществляемого без непосредственного участия, но под контролем органов публичной администрации; сфера административно-публичного взаимодействия физических лиц и организаций с организациями или отдельными категориями физических лиц, призванными оказывать содействие органам публичной администрации без их непосредственного участия, но под их контролем, и в этой связи наделяемыми отдельными административными полномочиями в отношении организационно не подчиненных лиц; сфера административно-публичного взаимодействия физических лиц и организаций, в которой они реализуют взаимные административные права и административные обязанности без участия но под контролем органов публичной администрации)

Сферы административного права

Сфера административного нормотворчества	Сфера административного санкционирования
Сфера административного правопредоставления	Сфера административно-правового принуждения (или иначе — сфера противодействия административным деликтам)
Сфера административного обязывания	Сфера административно-правового ограничения (или иначе — сфера противодействия административным казусам)
Сфера административного стимулирования	Сфера разрешения внесудебных административных споров

Важно отметить, что общественные отношения в сферах административного нормотворчества, административного правопредоставления, административного обязывания и административного стимулирования — отношения юридически оформленного неравенства, целью которого является установление взаимосвязи, согласованности публичных и частных прав, законных интересов.

Общественные отношения в сферах административного санкционирования, административно-правового принуждения, административно-правового ограничения и разрешения внесудебных административных споров — отношения юридически оформленного неравенства, целью которого является обеспечение защищенности (охраны и защиты) публичных и частных прав, законных интересов.

В зависимости от целенаправленности сферы публичного администрирования логично рассматривать их в качестве составных частей **административно-распорядительной деятельности государства** (сфера административного нормотворчества, сфера административного правопредоставления, сфера административного обязывания, сфера административного стимулирования). Соответственно, сфера административного санкционирования, сфера административно-правового принуждения, сфера административно-правового ограничения, сфера разрешения внесудебных административных споров логично выступают в качестве составных частей **административно-охранительной деятельности государства**.

Обобщая характеристику сфер публичного администрирования, можно сделать вывод о том, что в данных сферах общественных отношений реализуется административно-распорядительная и административно-охранительная деятельность государства, осуществляемая специализированными органами публичной власти (публичной администрацией) во взаимосвязи с частными лицами.

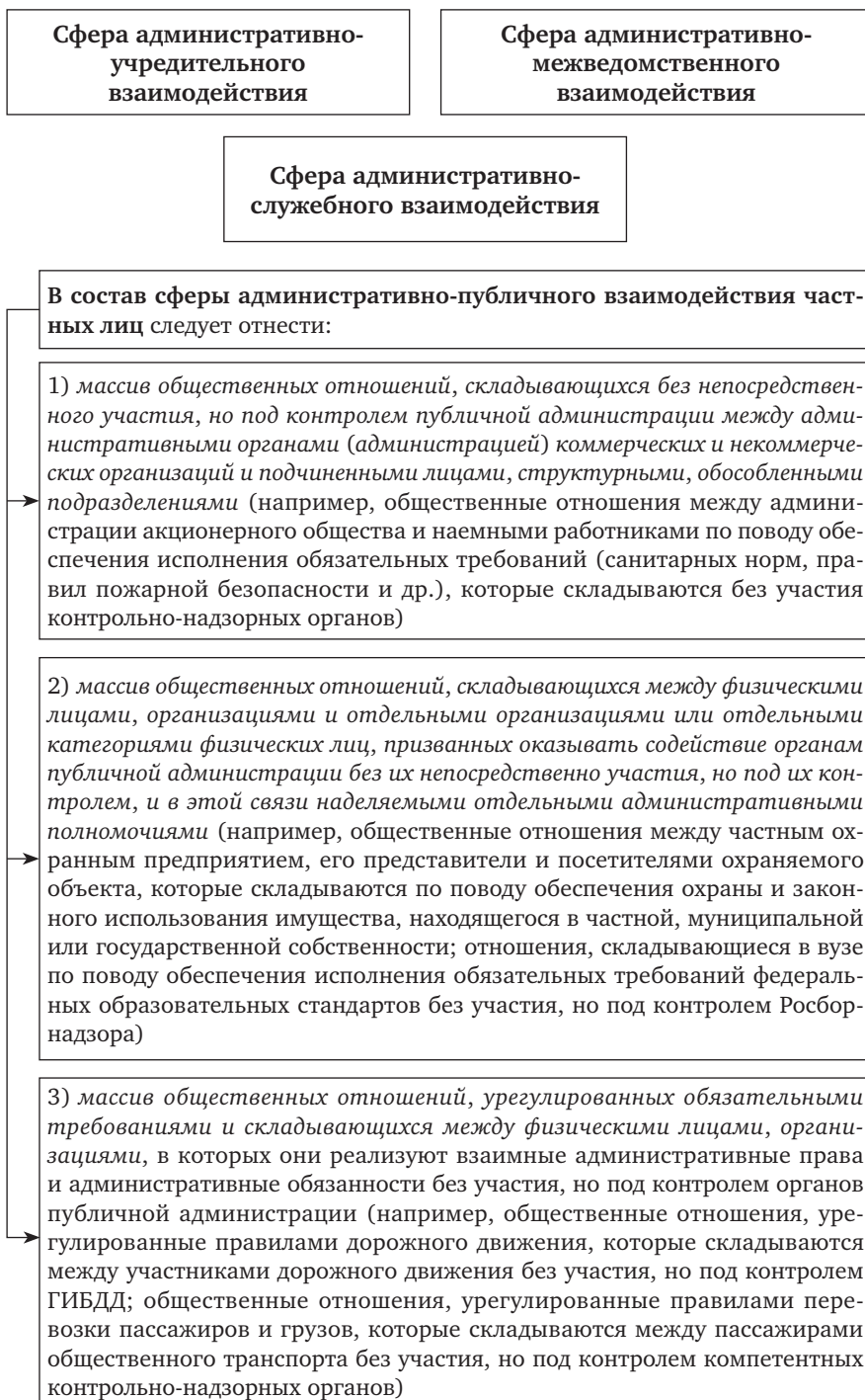
В состав **сферы административно-организационного взаимодействия органов публичной власти** входят:

1) массив общественных отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются по поводу формирования, реорганизации и ликвидации (упразднения) органов публичной власти, их территориальных органов, структурных подразделений, территориальных органов, подведомственных коммерческих и некоммерческих организаций

2) массив общественных отношений, возникающих в ходе межведомственного взаимодействия органов публичной администрации, между собой и иными органами публичной власти

3) массив общественных отношений, складывающихся в ходе поступления, прохождения, прекращения государственной и муниципальной службы в органах публичной администрации, а также иных органах публичной власти

Функциональные сферы административного права выглядят следующим образом:



Функциональные сферы административно-публичного взаимодействия частных лиц можно представить следующим образом:

Сфера административно-публичного взаимодействия административных органов (администраций) коммерческих и некоммерческих организаций с подчиненными лицами, структурными и обособленными подразделениями, осуществляемого без непосредственного участия, но под контролем публичной администрации

Сфера административно-публичного взаимодействия физических лиц и организаций с организациями или отдельными категориями физических лиц, призванными оказывать содействие органам публичной администрации без их непосредственного участия, но под их контролем, и в этой связи наделяемыми отдельными административными полномочиями в отношении организационно не подчиненных лиц

Сфера административно-публичного взаимодействия физических лиц и организаций, в которой они реализуют взаимные административные права и административные обязанности без участия, но под контролем органов публичной администрации

Обобщая изложенное, определим **административное право России** как самостоятельную отрасль системы материального (внепроцессуального) права Российской Федерации, нормы которой регулируют общественные отношения, складывающиеся в сферах публичного администрирования, административно-организационного взаимодействия органов публичной власти, административно-публичного взаимодействия частных лиц по поводу и в связи с необходимостью обеспечения исполнения норм федерального законодательства, законодательства субъектов РФ, муниципальных НПА в целях достижения баланса публичных и частных прав, законных интересов.

Соответственно, **предмет административного права** — система внепроцессуальных (материальных) общественных отношений, складывающихся в сферах публичного администрирования, административно-организационного взаимодействия органов публичной власти административно-публичного взаимодействия частных лиц по поводу и в связи с необходимостью обеспечения исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, муниципальных НПА в целях достижения баланса публичных и частных прав, законных интересов.

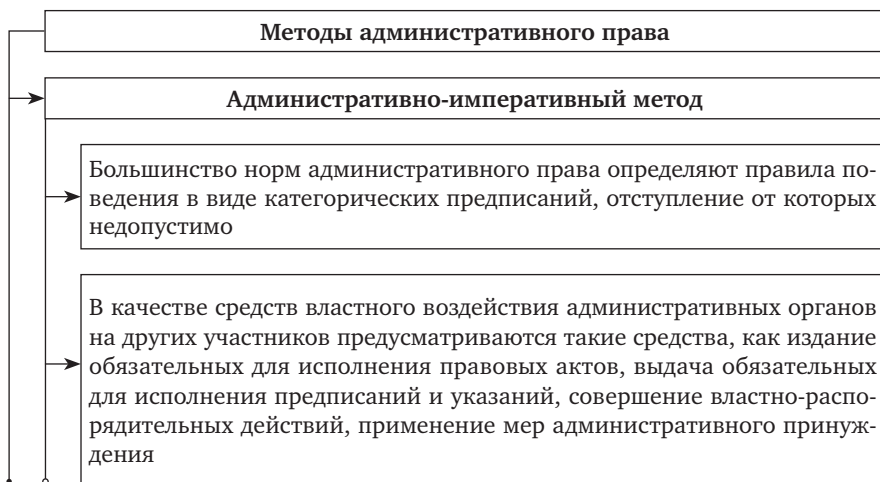
Соответственно, **в структуре предмета административного права** выделяются **предметные сферы данной отрасли** (сфера публичного администрирования, сфера административно-организационного взаимодействия органов публичной власти, сфера ад-

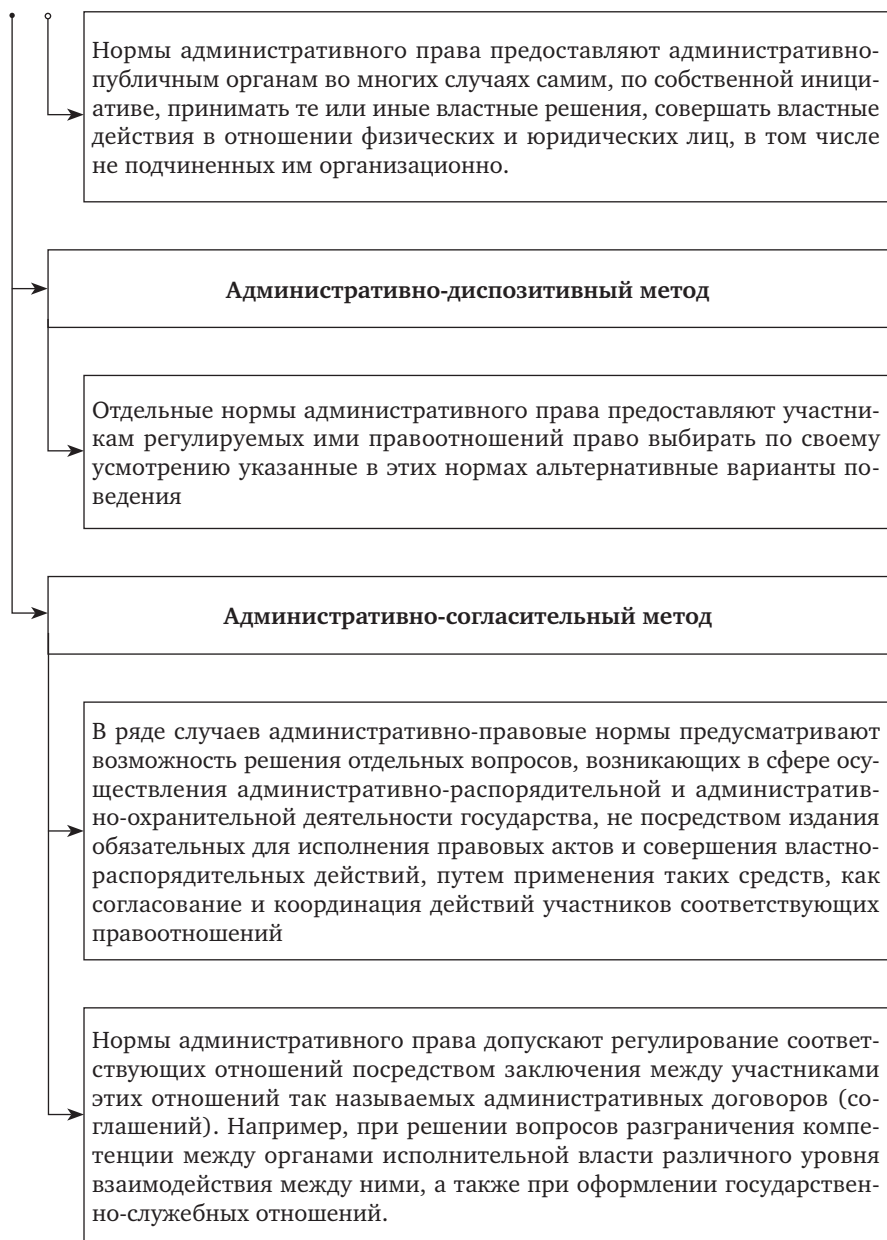
министративно-публичного взаимодействия частных лиц), которые в свою очередь состоят из отдельных функциональных сфер, выделяемых в рамках типичных направлений публичного администрирования, административно-организационного взаимодействия органов публичной власти, а также административно-публичного взаимодействия частных лиц.

Предложенный предметно-функциональный подход к пониманию современного административного права России всесторонне, полно, объективно и в строгом соответствии с Конституцией РФ раскрывает особенности регулирующего воздействия данной отрасли публичного права на общественные отношения.

Методы правового регулирования общественных отношений — определенные приемы, способы и средства воздействия правовых норм на эти отношения.

Административное право использует два основных универсальных метода правового регулирования общественных отношений: императивный (административно-императивный) и диспозитивный (административно-диспозитивный) методы. Приоритетным методом административно-правового регулирования в России остается императивный метод, так как данная отрасль, по сути, призвана юридически оформить неравенство между административно-публичными органами и иными участниками регулируемых общественных отношений. Смена вектора направленности административно-правового воздействия системы исполнительной власти российского государства позволяет выделить такой специальный метод современного административного права как метод согласований (административно-согласительный метод). Он, в частности, применяется при заключении договоров о разграничении предметов ведения между административно-публичными органами РФ и субъектов РФ, заключении служебного контракта и др.





1.2. Система административного права

Система административного права России — внутреннее строение административного права, подразделение на относительно самостоятельные группы правовых норм, обусловленное спецификой предмета данной отрасли прав.

Первичным элементом системы административного права является **административно-правовая норма**. Административно-правовые нормы, в свою очередь, образуют более крупные элементы системы административного права — административно-правовые институты и подотрасли административного права

Административно-правовой институт (*институт административного права*) представляет собой совокупность административно-правовых норм, регулирующих определенную группу однородных общественных отношений, возникающих в предметных сферах, как правило входящую в структуру соответствующей административно-правовой подотрасли либо непосредственно в структуру отрасли административного права

Подотрасль административного права образует входящая непосредственно в структуру отрасли административного права совокупность административно-правовых норм, регулирующих отдельный значительный самостоятельный массив однородных общественных отношений, возникающих в административно-правовой сфере

По общему правилу административное право делят на **общую и особенную части**

Общая часть административного права включает в себя нормы, определяющие наиболее общие, исходные начала правового регулирования в сферах: публичного администрирования, административно-организационного взаимодействия органов публичной власти, административно-публичного взаимодействия частных лиц:

— нормы и институты, определяющие общие правовые начала (принципы) организации административной деятельности публичной администрации (в том числе, органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, иных административно-публичных органов)

— нормы и институты, определяющие основы административно-правового статуса физических лиц

— нормы и институты, определяющие основы административно-правового статуса организаций

— нормы и институты, определяющие правовые основы административно-правового статуса должностных лиц публичной администрации, в том числе государственных и муниципальных служащих

— нормы и институты, регламентирующие внепроцессуальные административно-правовые формы деятельности публичной администрации

— нормы и институты, определяющие административно-правовые методы деятельности, применяемые органами и должностными лицами публичной администрации, в том числе основания и порядок применения к физическим лицам и организациям мер административного ограничения и принуждения

Особенная часть административного права включает в себя правовые нормы, регулирующие особенности: публичного администрирования, административно-организационного взаимодействия органов публичной власти, административно-публичного взаимодействия частных лиц. Особенная часть административного права может быть представлена с позиции предметно-функционального подхода (с учетом предметных и функциональных сфер административного права) либо отраслевого подхода (с учетом формально установленной структуры органов исполнительной власти), которые используются в преподавании данной отрасли права. С позиции предметно-функционального подхода к пониманию административного права в структуре Особенной части данной отрасли права логично выделять ряд общностей

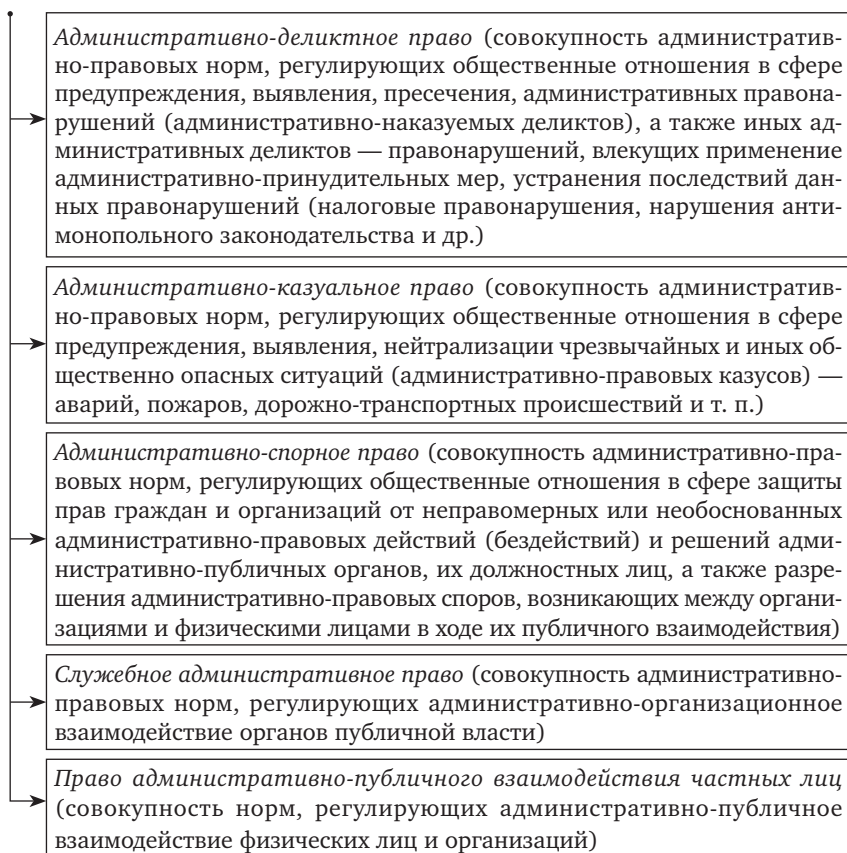
Административно-нормотворческое право (совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере издания органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, а также иными административно-публичными органами нормативных правовых актов (указов, постановлений, приказов, решений и др.) на основании и во исполнение норм законов, регулирующих административные правоотношения)

Административно-правопредоставительное право (совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере предоставления административно-публичными органами физическим лицам и организациям прав на использование материальных и нематериальных благ, имеющих публичное значение и не создающих угрозы частным и публичным правам, законным интересам)

Административно-обязывающее право (совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере возложения административно-публичными органами на физических лиц и организаций публичных обязанностей, обеспечения исполнения таких обязанностей)

Административно-стимулирующее право (совокупность административно-правовых норм, регулирующих деятельность публичной администрации по побуждению физических лиц и организаций к совершению действий, имеющих публичное значение и одобряемых государством)

Административно-санкционирующее право (совокупность административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения официального разрешения, одобрения, признания правильными отдельных правомерных видов деятельности (действий) граждан и организаций, способных причинить вред частным и публичным правам, законным интересам. Главным образом — правомерной деятельности (действий) по использованию техногенных и природных источников опасности)



1.3. Источники административного права

Источники административного права России — Конституция РФ, федеральные конституционные законы, конституции (уставы) субъектов РФ, иные официальные документы, устанавливающие, изменяющие, отменяющие или разъясняющие правовые нормы, которые регулируют общественные отношения в сферах: публичного администрирования, административно-организационного взаимодействия органов публичной власти, административно-публичного взаимодействия частных лиц.

При таком подходе правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сферах: публичного администрирования, административно-организационного взаимодействия органов публичной власти, административно-публичного взаимодействия частных лиц, назовем **административно-правовыми нормами или нормами административного права**.

Выделяемые общественные отношения, в свою очередь, логично называть **административными правоотношениями**.

В качестве источников административного права в России используются следующие виды официальных документов

1) нормативные правовые акты, в которых содержатся административно-правые нормы (нормы административного права), или, говоря иначе — нормативные правовые акты, регулирующие административные правоотношения, а именно:

— *нормативные правовые акты Российской Федерации, содержащие административно-правовые нормы (нормы административного права):* федеральные законы, а также иные нормативные правовые акты РФ (НПА Президента РФ, НПА федеральных органов исполнительной власти, НПА иных государственных органов РФ (например, НПА Генеральной прокуратуры РФ)

— *нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие административно-правовые нормы (нормы административного права):* законы субъектов РФ, а также иные нормативные правовые акты РФ (НПА высших должностных лиц субъектов РФ, НПА высшего исполнительного органа субъекта РФ, иных исполнительных органов субъекта РФ)

— *нормативные правовые акты муниципальных образований, содержащие административно-правовые нормы (нормы административного права):* муниципальные нормативные правовые акты, издаваемые органами местного самоуправления в пределах государственных полномочий

— *нормативные правовые акты организаций, имеющих в силу федерального закона статус государственного или иного органа либо наделенных отдельными необходимыми полномочиями, в которых содержатся административно-правовые нормы (нормы административного права):* например, НПА ЦБ РФ, НПА, издаваемые госкорпорациями

2) нормативные публичные договоры, административно-правового содержания, например, Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014). Среди них:

— *нормативные правовые акты* (Конституция РФ, законы (федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов РФ), подзаконные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов РФ, нормативные правовые акты органов управления межгосударственных объединений: например, ЕАЭС

— *нормативные правовые решения органов управления межгосударственных объединений, содержащие административно-правовые нормы (нормы административного права):* например, решения ЕАЭС

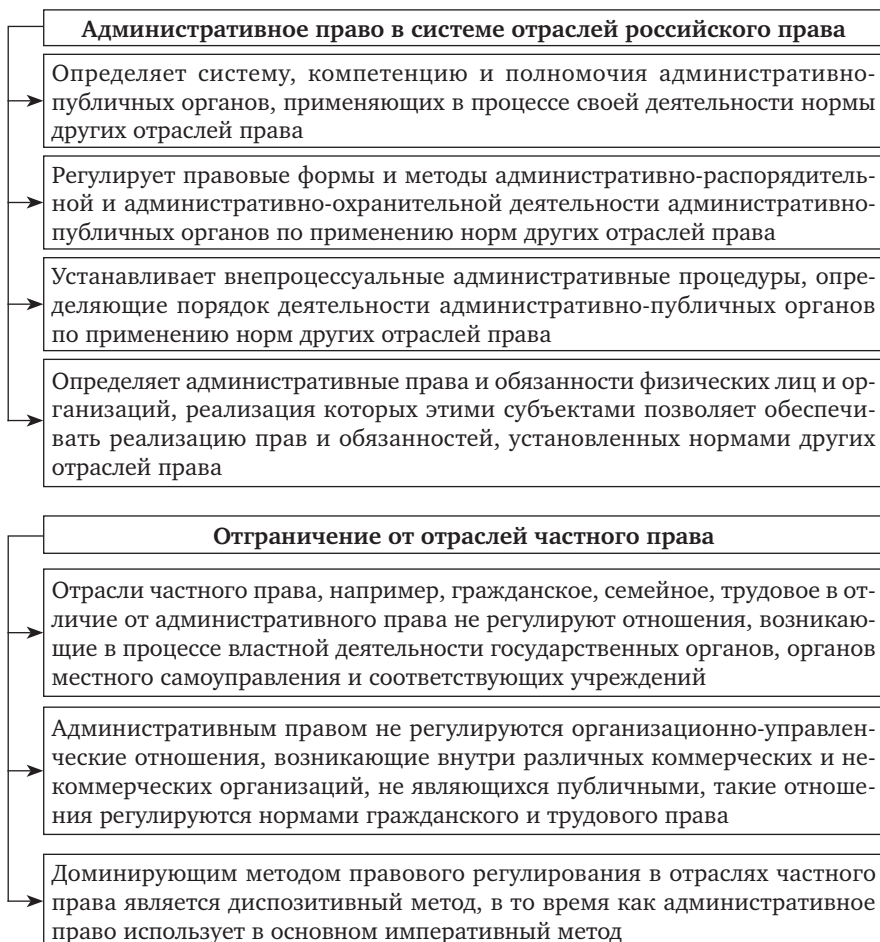
— *нормативные публичные договоры с административно-правовым содержанием*

— *судебные акты, признающие недействующими нормы административного права, а также судебные акты, содержащие нормативное толкование действующих административно-правовых норм*

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ совокупность законов и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы административного права, или, говоря иначе, регулирующих административные правоотношения, может быть обозначена термином «**административное законодательство Российской Федерации**».

Под **административным законодательством Российской Федерации** предлагается понимать *совокупность федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, а также законов субъектов РФ, регулирующие общественные отношения в сферах: публичного администрирования, административно-организационного взаимодействия органов публичной власти, административно-публичного взаимодействия частных лиц.*

1.4. Соотношение административного права с отраслями публичного права и отраслями частного права



Отграничение от отраслей публичного права

В отличие от конституционного права, определяющего основные, наиболее общие правовые основы функционирования публичной власти, в том числе административно-распорядительную и административно-охранительную деятельность государства, административное право детально регулирует организацию и осуществление указанной деятельности во всех ее многообразных проявлениях.

В отличие от финансового, бюджетного и налогового, таможенного, градостроительного, экологического права, регулирующих содержание соответствующих отраслевых публичных правоотношений, особенности деятельности государства в названных сферах, административное право определяет систему и компетенцию административно-публичных и иных органов, осуществляющих административно-распорядительную и административно-охранительную деятельность государства в этих сферах, правовые формы и методы такой деятельности

В отличие от муниципального права регулирует не всю властно-публичную деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления, а только административно-распорядительную и административно-охранительную деятельность государства, осуществление которой возможно на данные органы федеральными законами и законами субъектов РФ, в том числе законами о наделении данных органов государственными полномочиями

В отличие от норм уголовного права, предусматривающих уголовную ответственность за преступления, нормы административного права устанавливают административную ответственность за административные правонарушения, которые отграничиваются от преступлений по степени общественной опасности. Кроме того, административное право в отличие от уголовного права устанавливает административную ответственность для коллективных субъектов права (юридических лиц)

Контрольные вопросы, задания и задачи

1. Дайте определение административного права России и назовите его основные функции.
2. Дайте определение структуры административного права и раскройте ее содержание.
3. Раскройте структуру предмета административного права, укажите и раскройте основное содержание предметных сфер общественных отношений, регулируемых отечественным административным правом.
4. Приведите примеры общественных отношений, складывающихся в сфере административно-распорядительной деятельности Российского государства.
5. Приведите примеры общественных отношений, складывающихся в сфере административно-охранительной деятельности Российского государства.

6. Назовите органы публичной власти в России, наделяемые наиболее полным арсеналом административных полномочий, многоцелевого назначения в административно-правовой сфере.

7. Выделите в структуре предмета отечественного административного права группы однородных общественных отношений, складывающиеся между физическими лицами и организациями без непосредственного участия, но под контролем публичной администрации, и охарактеризуйте их.

8. Выделите в структуре предмета отечественного административного права группы однородных общественных отношений, складывающихся в сфере административно-организационного взаимодействия органов публичной власти.

9. Раскройте особенности административно-императивного и административно-диспозитивного методов административного права.

10. Дайте определение источников административного права и перечислите их основные виды.

11. Приведите примеры нормативных публичных договоров и судебных актов, которые можно отнести к источникам отечественного административного права.

12. Являются ли источниками административного права: УК РФ, НК РФ, Договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ, Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»?

13. Можно ли отнести к источникам административного права судебные акты Верховного Суда РФ по конкретным делам об административных правонарушениях, постановления районных судов и мировых судей по таким делам?

14. Подготовьте научное сообщение на тему «Современные научные подходы к пониманию предмета и системы административного права».

Задача 1. Акционерное общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконными действий Департамента земельных ресурсов г. Москвы по досрочному одностороннему расторжению договора аренды земельного участка, выразившихся в направлении Департаментом в адрес заявителя уведомления о расторжении указанного договора. В заявлении общество указывало на то, что спор возник в рамках административных правоотношений, в связи с чем должен быть рассмотрен судом по правилам административного судопроизводства.

Каким образом следует разграничивать административные и гражданские правоотношения, участниками которых выступают органы публичной администрации по данному делу?

Задача 2. Общество с ограниченной ответственностью обратилось в арбитражный суд к Отделу МВД России по Ленинскому району г. Воронежа с исковым заявлением об истребовании на основании ст. 301 ГК РФ из чужого незаконного владения изъятого у него должностными лицами Отдела в соответствии со ст. 27.10 КоАП РФ имущества — игровых автоматов. Производство по делу об административном правонарушении, возбужденному в отношении общества, окончено не было.

Какова юридическая природа указанного спора, из каких правоотношений — гражданских или административных — он возник?

Задача 3. Укажите, какие из указанных правоотношений, регулируются нормами административного права (ответ обоснуйте):

а) инспектор ГИБДД отстранил от управления транспортным средством водителя автомашины, находившегося в состоянии опьянения;

б) муниципальное предприятие «Тепловые сети» прекратило подачу тепла заводу «Керамик» за нарушения правил пользования тепловой энергией;

в) комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав оштрафовала Иванову за уклонение от воспитания детей.

Задача 4. Студент вуза при сдаче экзамена по административному праву на вопрос, что входит в систему административного права, составил следующий перечень:

«Отрасли права, подотрасли права, правовая культура, правовая идеология, правовые институты, нормы права и принципы права».

Как вы считаете, данный ответ правильный? В чем заключается ошибка студента?

Задача 5. Работая над научным исследованием, аспирант решил доказать, что в правовой природе имеется ситуация, когда содержание «административное право как отрасль» будет равняться содержанию «административное право как дисциплина».

Приведите аргументы, которыми мог оперировать молодой ученый.

Задача 6. В классическом понимании разграничения отраслей права принято считать, что для этого нужно иметь собственный предмет и методы. Однако некоторые правоведы приводят аргументы, согласно которым для формирования отдельной отрасли права достаточно всего лишь уникального предмета, а методы могут дублироваться.

Приведите примеры данной теории.

Задача 7. Молодой ученый Кураков в своем исследовании утверждает, что в российской науке начал формироваться административно-процессуальный прецедент как источник административного права. В научной статье он указал следующие источники права: правовые обычаи, Конституция РФ, решения Конституционного Суда РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, постановления Пленума Верховного Суда РФ.

Как вы считаете, что из данного перечня можно указать в качестве административно-процессуального прецедента?

Задача 8. Президентом РФ были утверждены Военная доктрина Российской Федерации, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации и Положение о военном округе Вооруженных Сил Российской Федерации.

Что из указанных актов является источниками административного права? Ответ обоснуйте.

Задача 9. Министерство внутренних дел РФ утвердило рекомендации о порядке заполнения бланков заявлений на выдачу паспорта гражданина Российской Федерации.

Является ли данный акт источником административного права? Почему? Как данный акт соотносится с регламентом по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации?

Федерации? Является ли данный регламент источником административного права? Ответ обоснуйте.

Задача 10. Евразийская экономическая комиссия приняла решение об утверждении требований к транспортным средствам и работникам юридического лица, претендующего на включение в реестр уполномоченных экономических операторов.

Является ли данный акт источником административного права РФ? Как он соотносится с актами, принимаемыми органами власти РФ? Ответ обоснуйте.

Тема 2

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

После изучения материала данной темы обучающийся должен:

знать

- определение, цель и основные задачи административно-правового регулирования;
- определение, задачи, стадии и социальное назначение механизма административно-правового регулирования;
- определения, особенности, структуру административно-правовой нормы и административного правоотношения;

уметь

- соотносить между собой такие специальные категории, как «административно-правовое регулирование», «публичные административные права и законные интересы», «частные административные права и законные интересы», «административно-правовые средства», «механизм административно-правового регулирования»;
- выделять административно-правовые нормы среди иных правовых норм и классифицировать их на отдельные виды;
- выделять административные правоотношения среди иных правовых отношений и классифицировать их на отдельные виды;

владеть

- навыками анализа административно-правовых норм;
 - навыками анализа административных правоотношений.
-

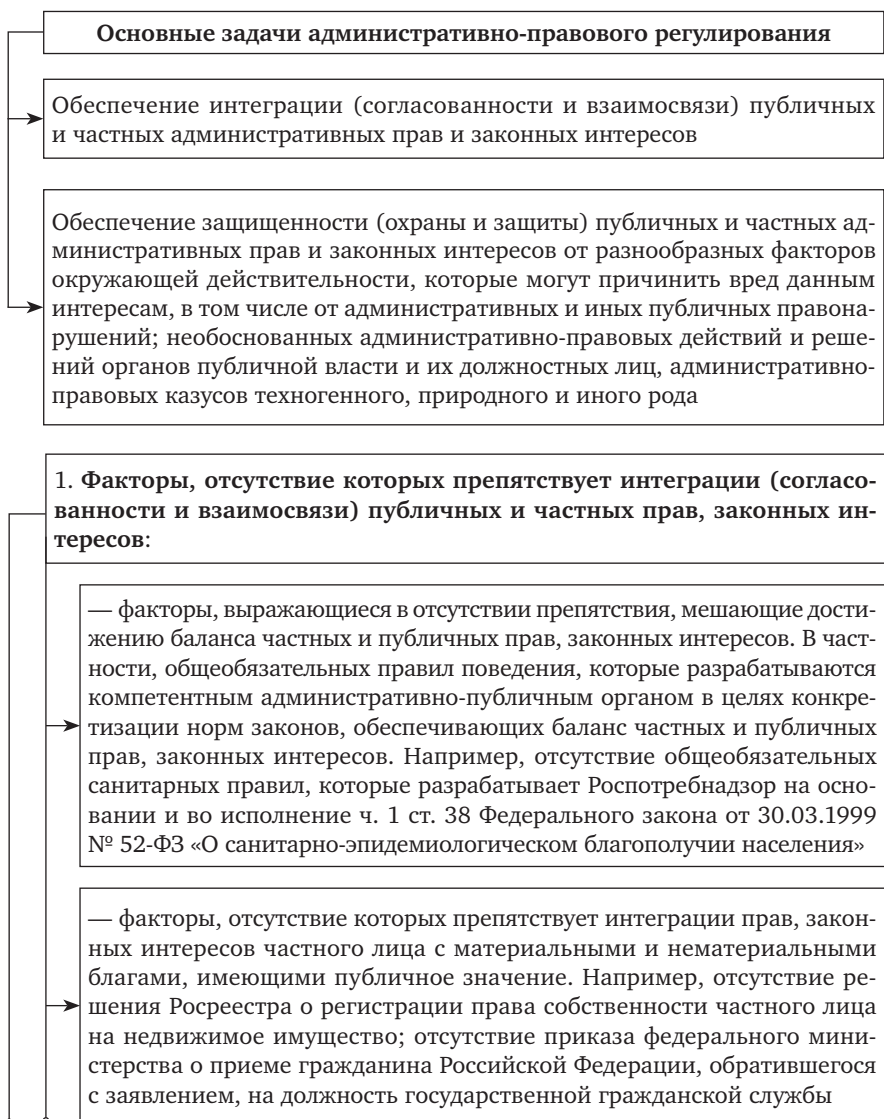
2.1. Понятие и сущность административно-правового регулирования

Административно-правовое регулирование — целенаправленное воздействие комплекса специфических правовых средств на общественные отношения, возникающие в административно-правовых сферах (публичного администрирования, административно-организационного взаимодействия органов публичной власти, административно-публичного взаимодействия физических лиц и организаций) в целях обеспечения интеграции (согласованности, взаимосвязи) и защищенности (охраны, защиты) публичных и частных административных прав и законных интересов — прав

и законных интересов физических лиц и организаций, органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления, реализуемых в указанной сфере.

Административно-правовые средства — правовые средства обеспечения согласованности, взаимосвязи, охраны и защиты публичных, частных административных прав и законных интересов.

Цель современного административно-правового регулирования — обеспечение прав и законных интересов граждан России (ст. 2 Конституции РФ) на основе достижения баланса (равновесия) частных и публичных административных прав и законных интересов.



— факторы, отсутствие которых препятствует интеграции прав и законных интересов частного лица с публичными обязанностями, возлагаемыми на него законом. Например, отсутствие решения компетентного органа внутренних дел о регистрации иностранного гражданина, обратившегося с заявлением, по месту постоянного проживания

— факторы, отсутствие которых препятствует интеграции прав и законных интересов частного лица с административно-публичными стимулирующими мерами (государственными льготами, наградами, преференциями)

2. Факторы, присутствие которых подрывает защищенность (охрану и защиту) публичных и частных прав, законных интересов, в том числе:

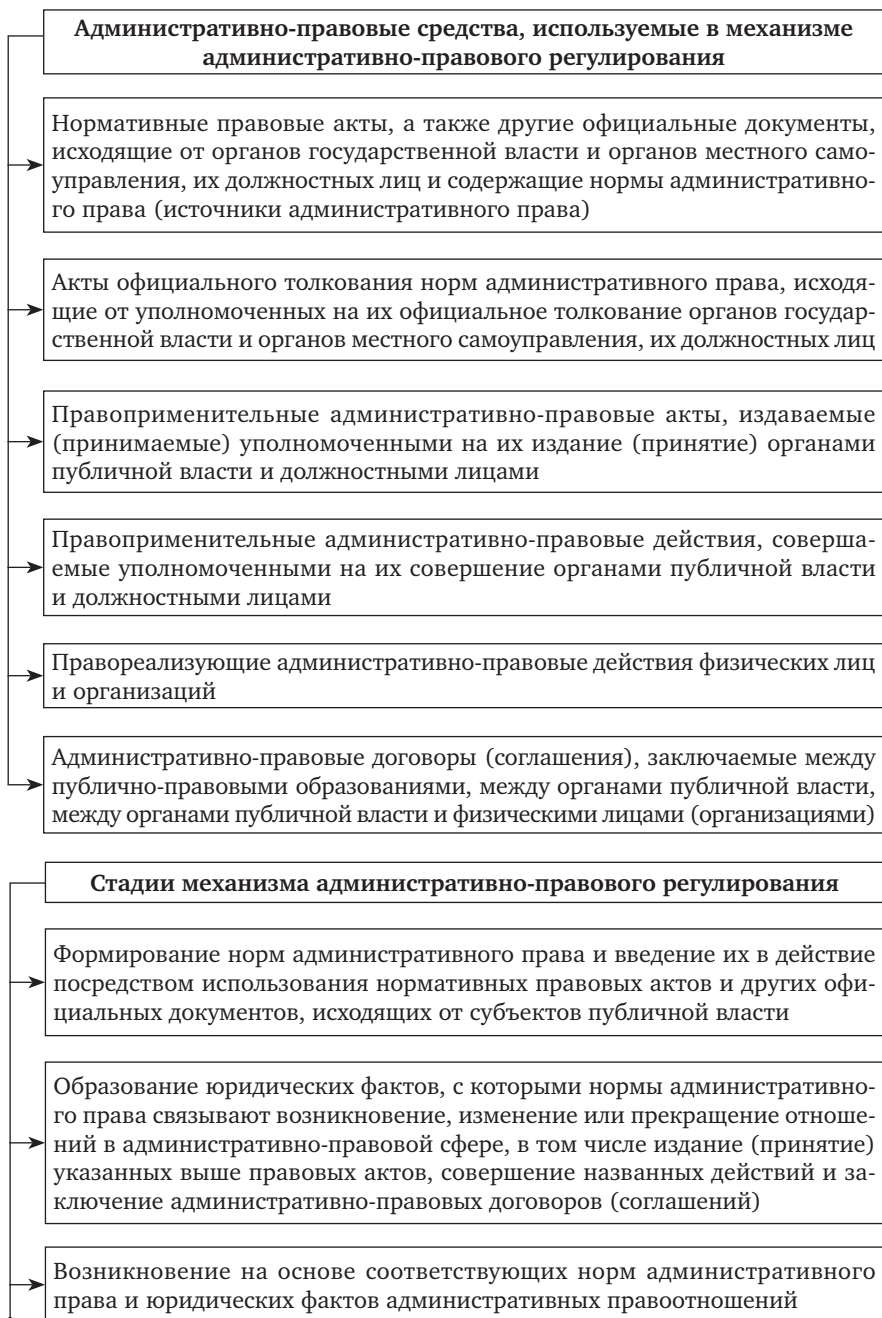
— административные деликты, в том числе: административные правонарушения, совершаемые физическими и юридическими лицами (*административно-наказуемые деликты*); иные административные деликты — правонарушения, официально не признаваемые в качестве административных правонарушений, но влекущие применение административно-принудительных мер в связи с нарушением обязательных требований (*административно-устраняемые деликты*) — нарушения требований пожарной безопасности или нарушение санитарных норм, обуславливающие выдачу предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований и т. д.

— административно-правовые казусы техногенного, природного, иного рода (чрезвычайная или иная ситуация, сложившаяся с участием физических лиц и организаций, органов публичной власти, иные общественно опасные ситуации, влекущие возникновение административных правоотношений). Например, дорожно-транспортные происшествия, авиационная авария, несчастный случай на производстве, эпидемия и др.

— административные споры, возникающие по жалобам граждан и организаций на действия (бездействие), решения публичной администрации, а также иные действия (бездействие), решения, имеющие административно-публичное значение

При наличии перечисленных препятствий, возникающих в административно-правовой сфере, необходима специальная системы административно-правовых средств, которая бы устраняла данные препятствия на пути достижения баланса публичных и частных прав, законных интересов. Такая специальная система административно-правовых средств называется механизмом административно-правового регулирования.

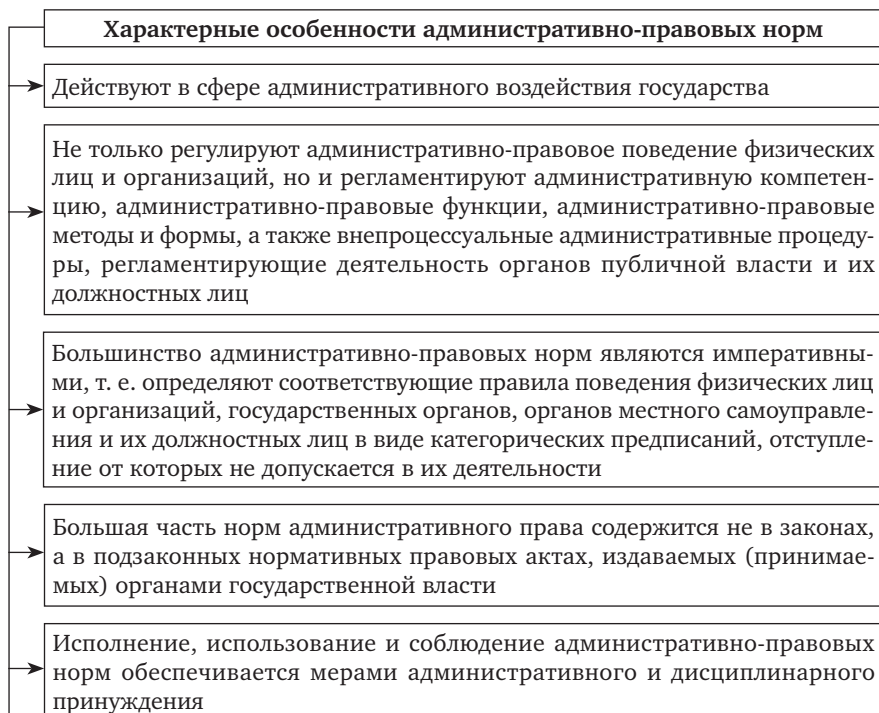
Социальное назначение механизма административно-правового регулирования — достижение упорядоченности и поддержки защищенности общественных отношений, складывающихся в административно-правовой сфере по поводу достижения баланса публичных, частных административных прав и законных интересов.



- Изменение на основе соответствующих норм административного права и юридических фактов возникших ранее административных правоотношений
- Прекращение на основе соответствующих норм административного права и юридических фактов возникших ранее административных правоотношений

2.2. Понятие, виды и структура административно-правовых норм

Административно-правовая норма — установленное Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием или с их санкции общеобязательное, формально определенное установление или правило поведения, регулирующее внепроцессуальные общественные отношения в сфере публичного администрирования (административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства), в сфере административно-организационного взаимодействия органов публичной власти, а также в сфере административно-публичного взаимодействия физических лиц и организаций, и действующее в отношении неопределенного круга субъектов этих отношений.



→	Административно-правовые нормы регулируют отношения, возникающие в сфере публичного администрирования (административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности публичной администрации), в сфере административно-организационного взаимодействия органов публичной власти, а также в сфере административно-публичного взаимодействия физических лиц и организаций
→	Административно-правовые нормы нередко охраняют общественные отношения, регулируемые нормами других отраслей права (конституционного, гражданского, финансового, трудового и др.)
→	Административно-правовые нормы устанавливаются, изменяются и отменяются законодательными органами, Президентом РФ, Правительством РФ, уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, высшими должностными лицами субъектов РФ. В установленных законом случаях административно-правовые нормы вправе устанавливать, изменять и отменять организации, наделяемые административно-публичными полномочиями (Центральный банк РФ, Социальный фонд России (СФР), Фонд обязательного медицинского страхования и др.)

Все нормы административного права могут быть классифицированы по следующим основным критериям.

Виды административно-правовых норм

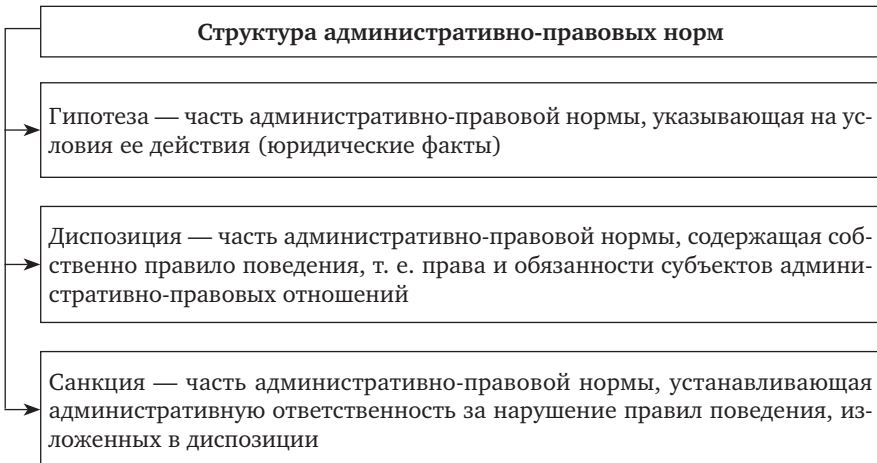
Критерии классификации	Виды норм
В зависимости от юридического содержания	Административно-обязывающие — предписывающие обязательное совершение в административно-правовой сфере определенных действий, о которых идет речь в данной норме (например, нормы, содержащиеся в Правилах дорожного движения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090, Правилах противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 25.04.2012 № 390, Правилах оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства РФ от 21.07.1998 № 814)
	Административно-запрещающие — предусматривающие запрет на совершение в административно-правовой сфере определенных действий, указанных в этих нормах (например, нормы, устанавливающие запреты для государственных гражданских служащих, нормы, устанавливающие запреты для пешеходов и водителей транспортных средств)
	Административно-управомочивающие — предусматривающие возможность действовать в административно-правовой сфере по своему усмотрению, в пределах требований, содержащихся в данных нормах.

Критерии классификации	Виды норм
	<p>Такие нормы предоставляют участникам регулируемых ими отношений возможность совершать определенные действия или воздерживаться от их совершения (например, нормы, определяющие административные полномочия государственных гражданских служащих, сотрудников полиции)</p> <p>Административно-декларативные — устанавливающие наиболее общие правовые начала (принципы) организации и осуществления административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности в России (например, нормы, устанавливающие задачи и принципы государственной службы в Российской Федерации)</p> <p>Административно-дефинитивные — содержащие формулировки специальных понятий, терминов, используемых в административно-правовой сфере (например, «полиция», «административное правонарушение», «министерство», «лицензия», «декларация», «сертификат соответствия», «оружие», «боеприпасы» и т. п.)</p>
По методу правового регулирования	<p>Диспозитивные</p> <p>Императивные</p>
Предел действия в пространстве	<p>Общероссийские (федеральные)</p> <p>Субъектов РФ</p> <p>Муниципальные</p> <p>Ограниченно-территориальные</p> <p>Локальные, действие которых распространяется лишь на работников или сотрудников государственных органов и учреждений, органов местного самоуправления и муниципальных учреждений</p>
Действие во времени	<p>Бессрочные</p> <p>Срочные, в том числе нормы, ограниченные во времени чрезвычайными обстоятельствами: стихийными бедствиями, эпидемиями, эпизоотиями, массовыми беспорядками, террористическими актами и т. п.</p> <p>Временные</p>
По юридической силе	<p>Нормы законов</p> <p>Нормы подзаконных актов</p>
По характеру юридической защиты	<p>Охраняемые в судебном порядке</p> <p>Охраняемые во внесудебном (административном) порядке</p>

Критерии классификации	Виды норм
Круг лиц, на которых распространяется действие норм административного права	Унифицированные нормы, действие которых распространяется на всех субъектов, проживающих (находящихся) на соответствующей территории
	Специальные нормы, которые действуют лишь в отношении определенных категорий (видов) субъектов — военнослужащих, сотрудников полиции, водителей, работников торговли и т. п.
В зависимости от служебной роли в механизме административно-правового регулирования	Правоустанавливающие административно-правовые нормы определяют содержание административных прав и административных обязанностей, административных полномочий, административно-правовых функций, юридической (административной и дисциплинарной) ответственности и некоторых других элементов административно-правового статуса участников отношений, регулируемых нормами административного права. Например, правоустанавливающие нормы, содержащиеся в Правилах дорожного движения, закрепляют административные права и обязанности участников дорожного движения, правоустанавливающие нормы, изложенные в Федеральном законе от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», определяют административные права и обязанности должностных лиц полиции
	Процедурные административно-правовые нормы регламентируют последовательность отдельных внепроцессуальных действий, принятия ими отдельных внепроцессуальных решений административно-публичных органов и их должностных лиц, не связанных с разрешением какого-либо административного дела, но направленных на обеспечение исполнения материальных норм административного и других отраслей права подведомственными (подчиненными) им органами и лицами, а также не подведомственными (не подчиненными) им иными органами публичной власти, их должностными лицами, физическими лицами и организациями. Например, процедурными административно-правовыми нормами являются нормы Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», регламентирующие порядок аттестации государственных гражданских служащих, нормы ФЗ «О полиции», устанавливающие порядок применения должностными лицами полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в отношении преступников и иных правонарушителей

Критерии классификации	Виды норм
Регулируемый объем общественных отношений	Общие
	Отраслевые
	Межотраслевые
В зависимости от функции, выполняемой в механизме административно-правового регулирования	Административно-распорядительные нормы
	Административно-охранительные нормы
В зависимости от структуры	Типичные административно-правовые нормы (нормы, в структуре которых санкция в виде меры административной ответственности (нормы КоАП РФ) или иной административно-принудительных меры (например, нормы федерального законодательства о контрольно-надзорной деятельности). Данные нормы обеспечиваются силой административно-правового принуждения)
	Нетипичные административно-правовые нормы (нормы в структуре которых санкция отсутствует, а ее функцию выполняют специальные административно-правовые меры, в том числе: меры административного стимулирования, рекомендательные административно-правовые меры, административно-ограничительные меры, административно-нивелирующие меры). Соответственно, можно выделить такие нетипичные административно-правовые нормы как: стимулирующие административно-правовые нормы, рекомендательные административно-правовые нормы, ограничительные административно-правовые нормы, нивелирующие административно-правовые нормы)
Характер регламентации административно-правового поведения адресатов-участников регулируемых отношений	Нормы, закрепляющие исходные начала регламентации административно-правового поведения адресатов (административно-правовые нормы-принципы и нормы-дефиниции)
	Нормы-правила — нормы, регламентирующие административно-правовое поведение адресатов по исполнению, соблюдению, использованию и применению норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, в том числе: <ul style="list-style-type: none"> • нормы, закрепляющие административные права и обязанности физических лиц, организаций (например, нормы, определяющие права и обязанности

Критерии классификации	Виды норм
	<p>физических и юридических лиц в сфере безопасности дорожного движения;</p> <ul style="list-style-type: none"> • нормы, определяющие права и обязанности физических и юридических лиц при получении лицензии или регистрации права собственности на недвижимое имущество); • нормы, определяющие государственно-властное (административно-правовое) поведение адресатов, применяющих нормы административного законодательства (нормы, закрепляющие административно-правовые цели, задачи, полномочия, административно-публичные функции, а также административно-правовые меры, реализуемые органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами); • нормы, устанавливающие обязательные требования, обращенные к исполнению физическими лицами, организациями, органами публичной власти (в том числе: нормы-запреты, нормы-ограничения, нормы-дозволения, нормы-условия, соблюдение которых оценивается в ходе контрольно-надзорных мероприятий, проводимых публичной администрацией)



Виды гипотез, диспозиций, санкций

Критерии классификации	Виды	Критерии классификации	Виды
По степени определенности	Абсолютно определенные	По степени сложности	Простые
	Относительно определенные		Сложные

2.3. Понятие, структура и виды административных правоотношений

Административно-правовые отношения (административные правоотношения) — общественное отношение, возникающее в административно-правовой сфере (в сфере публичного администрирования (административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства), в сфере административно-организационного взаимодействия органов публичной власти, а также в сфере административно-публичного взаимодействия физических лиц и организаций) и урегулированное нормами административного права.

Отличительные признаки административно-правовых отношений

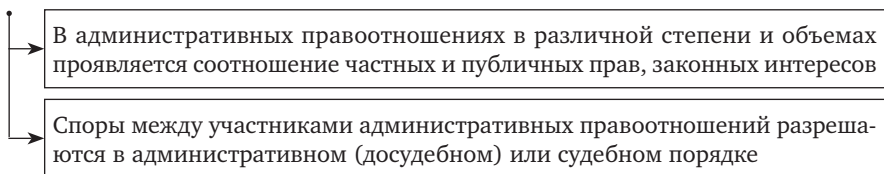
→ Возникают в сфере публичного администрирования (административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства), в сфере административно-организационного взаимодействия органов публичной власти, а также в сфере административно-публичного взаимодействия физических лиц и организаций

→ Представляют собой публично-юридическую связь между его участниками, основанную на соответствующих нормах административного права

→ Возникают и реализуются с непосредственным участием в них административно-публичных органов либо без их непосредственного участия, но под их контролем (надзором)

→ Могут возникать как по инициативе административно-публичных органов, так и по инициативе иных невластвующих субъектов административного права, однако право разрешения вопроса, по поводу которого возникло соответствующее правоотношение, всегда принадлежит указанному органу, наделенному для этого необходимыми публично-властными полномочиями (например, административное правоотношение по поводу привлечения гражданина к административной ответственности всегда возникает по инициативе уполномоченного административно-публичного органа, который и принимает решение о привлечении или об отказе в привлечении гражданина к административной ответственности; административное правоотношение по поводу государственной регистрации транспортного средства возникает по инициативе физического или юридического лица — владельца этого транспортного средства, а решение о регистрации или об отказе в регистрации транспортного средства принимается уполномоченным административно-публичным органом (ГИБДД МВД России))

→ Административные правоотношения, по сути, имеют двойственную природу. С одной стороны, данные правоотношения являются организационно-распорядительными. В рамках данных отношений устанавливается взаимосвязь и согласованность частных и публичных прав, законных интересов. С другой — административные правоотношения по своему характеру могут являться охранительными, так как в рамках таких отношений обеспечивается охрана и защита частных и публичных прав, законных интересов



Административное правоотношение имеет внутреннюю структуру, которая включает в себя элементы, характеризующие соответствующее правоотношение.

