

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО



ИЗДАТЕЛЬСТВО ТГТУ

Министерство образования и науки Российской Федерации
ГОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет»

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Методические указания
для студентов 1 – 3 курсов юридических специальностей



Тамбов
Издательство ТГТУ
2006

УДК 342.9(076)
ББК Х301я73-5
П909

Утверждено Редакционно-издательским советом университета

Рецензент
Заместитель начальника управления по обеспечению деятельности мировых судей Администрации Тамбовской области
А.В. Лавренюк

Составитель
С.А. Пучнина

П909 Административное право : методические указания / сост. С.А. Пучнина. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2006. – 24 с. – 200 экз.

Представлены методические указания по курсу общей части административного права, дополнительные вопросы, задания, а также списки нормативно-правовых актов и учебной литературы по отдельным темам курса. Предназначены для студентов 1 – 3 курсов юридических специальностей.

УДК 342.9(076)
ББК Х301я73-5

© ГОУ ВПО «Тамбовский государственный
технический университет» (ТГТУ), 2006

Учебное издание

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Методические указания

Составитель

ПУЧНИНА Светлана Анатольевна

Редактор З. Г. Чернова

Компьютерное макетирование Т. Ю. Зотовой

Подписано в печать 18.09.2006

Формат 60 × 84/16. Бумага газетная. Гарнитура Times New Roman.
1,4 уч.-изд. л. Тираж 200 экз. Заказ № 441

Издательско-полиграфический центр ТГТУ
392000, Тамбов, Советская, 106, к. 14

1. ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

- 1.1. Понятие исполнительной власти, ее содержание и признаки.
- 1.2. Основные функции исполнительной власти.
- 1.3. Основные принципы организации и функционирования исполнительной власти.
- 1.4. Соотношение понятий «государственное управление» и «исполнительная власть».

Ст. 10 Конституции РФ установила, что государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

1.1. Исполнительная власть – это деятельность по управлению государством и обществом, подчиненная контролю со стороны других ветвей власти (законодательной и судебной) и состоящая в осуществлении специально созданными органами государственной власти особых функций и в рамках установленной законом компетенции.

Признаки исполнительной власти:

1. Самостоятельность и взаимосвязь с законодательной и судебной ветвями государственной власти.
2. Подконтрольность законодательной и судебной ветвям государственной власти.
3. Осуществляется специальными государственными органами и органами местного самоуправления, имеющими в установленном нормативном порядке компетенцию.
4. Это подзаконная власть, т.е. ее организация и функции должны основываться на нормах Конституции РФ, федерального закона и иных нормативно-правовых актах.
5. Организующая деятельность и реализация властных полномочий.
6. Применение норм административного принуждения.
7. Подготовка и издание правовых актов управления.
8. Правоприменительная и охранительная деятельность специальных органов и должностных лиц (государственных и муниципальных служащих).

1.2. Функции исполнительной власти:

1. Исполнительная, т.е. исполнение законов. Органы исполнительной власти имеют право издавать подзаконные акты.
2. Прогнозирование – предвидение изменений в развитии каких-либо событий или процессов на основе наличной информации, в том числе научной.
3. Планирование – определение направлений, целей, задач и ожидаемых результатов той или иной управляемой деятельности.
4. Организация – создание органов управления, определение их функций и т.д.
5. Правовое регулирование деятельности и функционирования соответствующих структур.
6. Общее руководство и оперативно-распорядительная работа.
7. Координация (согласование) действий различных органов управления, должностных лиц и организаций.
8. Контроль, т.е. проверка фактического положения дел для выявления и устранения нарушений законов.
9. Учет людских, материальных, денежных и иных средств для осуществления исполнительно-распорядительной деятельности.
10. Информационное обеспечение и информационно-аналитическая работа.
11. Методическое руководство.
12. Кадровое, материально-техническое обеспечение, финансирование и т.д.

1.3. Принципы исполнительной власти – это общие положения, идеи, требования, которые характеризуют сущность управленческой деятельности.

1. Принцип народовластия – народ осуществляет свою власть непосредственно и через органы государственной власти, одной из ветвей которой является исполнительная власть.
2. Принцип верховенства закона (ст. 15 ч. 2 Конституции РФ).
3. Принцип разделения и взаимодействия властей.
4. Принцип разграничения полномочий федеральных и региональных органов.
5. Принцип гласности предполагает открытость законодательства, доступность и подотчетность государственных учреждений и должностных лиц.
6. Принцип приоритета и гарантированности прав личности (ст. 2 Конституции РФ).
7. Принцип федеративного устройства.
8. Принцип сочетания централизации и децентрализации. Централизация – сосредоточение большей части государственных функций в ведении центральных федеральных органов исполнительной власти. Децентрализация – закрепление предметов ведения и полномочий за тем или иным органом, который он должен осуществлять самостоятельно без вмешательства со стороны вышестоящих органов.
9. Принцип плановости выражается в развитии разработки программ отраслей народного хозяйства, прогнозировании хода экономических реформ, установлении государственного заказа на наиболее значительную продукцию и т.д.
10. Принцип дифференциации функций и полномочий каждого из этих органов и должностных лиц.

1.4. Государственное управление – это целенаправленная организующая подзаконная исполнительно-распорядительная деятельность органов исполнительной власти, осуществляющих функции государственного управления в отраслях и сферах хозяйственного, социально-культурного и административно-политического (устройства) строительства.

Существует два подхода к определению понимания государственного управления.

1. *Широкое понимание* – это регулирующая деятельность государства в целом, т.е. деятельность по управлению представительной (или законодательной) органами власти, органами исполнительной власти, суда и прокуратуры. В этом понимании государственное управление – более широкое понятие, чем исполнительная власть.

2. *Узкое понимание* – это административная деятельность органов исполнительной власти. Сюда относится практическая деятельность Президента, Правительства, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов и т.д. В этом понимании государственное управление и исполнительная власть тождественны.

Дополнительные вопросы

1. Что представляет собой исполнительная власть?
2. Как соотносятся понятия исполнительная власть и административная власть?

Нормативно- правовые акты и литература

1. Конституция Российской Федерации [принята на всенародном голосовании 12.12.1993] – М., 1994.
2. Бахрах, Д.Н. Административное право России : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М., 2000.
3. Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова. – М., 2002.

2. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА

- 2.1. Понятие административного права, его предмет.
- 2.2. Метод административного права.
- 2.3. Источники административного права.
- 2.4. Система административного права.
- 2.5. Соотношение административного права со смежными отраслями права.
- 2.6. Административное право зарубежных стран.
- 2.7. Административное право стран континентальной системы.

2.1. Административное право в общественной жизни выступает в нескольких ролях как: отрасль права, отрасль правовой науки и как одна из учебных дисциплин.

Наука административного права изучает нормы административного права, классифицирует и систематизирует их, объединяет в правовые институты и представляет в определенной системе.

При помощи административного права государство регулирует систему общественных отношений, возникающих в процессе организации и функционирования исполнительной власти, т.е. в сфере государственного управления, местного самоуправления, в области реализации уполномоченными органами и должностными лицами управленческих функций.

Таким образом, административное право выступает, прежде всего, как управленческое право или право управления.

Административное право – это отрасль права (система правовых норм), которая в целях выполнения задач и осуществления функций государства регулирует общественные отношения управленческого характера, складывающиеся в процессе организации и функционирования исполнительной власти, а также в сфере внутриорганизационной и административно-юрисдикционной деятельности различных государственных органов.

В предмет административного права входят следующие группы отношений:

1. управленческие отношения. Они встречаются в сфере организации и функционирования органов, осуществляющих хозяйственное, социально-культурное, административное и политическое строительство.
2. отношения, возникающие в связи с обеспечением правовой защиты прав и свобод граждан. Речь идет о так называемой административной юстиции. Она представляет собой систему судебных и иных органов, рассматривающих споры между гражданами и исполнительной власти.
3. административно-принудительные отношения в сфере обеспечения общественной безопасности и общественного порядка.
4. управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе функционирования субъектов представительной власти, судебной власти и прокуратуры.
5. отношения, которые возникают при осуществлении общественными организациями делегированных им государством специальных государственно-властных полномочий.

Для всех указанных отношений характерным является то, что они возникают в области государственного управления и местного самоуправления.

2.2. Под методом административно-правового регулирования понимается совокупность средств (способов) регулирующего воздействия на управленческие общественные отношения.

В процессе административно-правового регулирования используются все свойственные правому воздействию средства. К таковым следует отнести – предписания, запреты и дозволения.

1. *Предписание* – это установление определенного порядка действий, побуждение к действию в соответствующих условиях, надлежащим образом закрепленных в административно-правовой норме.

Не соблюдение такого порядка влечет за собой отсутствие юридических последствий, на достижение которых ориентирует норма.

Так, Кодекс об административных правонарушениях устанавливает, что административные наказания могут быть наложены не позднее двух месяцев. Превышение срока не позволяет применить к лицу меры административной ответственности.

1. Вариантом предписания являются также *запреты*, т.е. установление прямых юридических обязанностей воздержаться от совершения определенных действий в условиях, в условиях предусмотренных данной нормой.

2. Дозволение – это предоставление выбора одного из вариантов должного поведения или так называемое управление по усмотрению, которое предоставляет возможность проявления самостоятельности должностными лицами при решении определенных задач, при этом они не вправе уклониться от такого выбора (принятия решения). Например: при решении вопроса о привлечении лица к административной ответственности к нему могут быть применены различные административные наказания либо он может быть освобожден от ответственности.

Во всех вариантах регулирующего воздействия административное право проявляет себя властно независимо от конкретной формы выражения властности.

2.3. Источники административного права – это акты законодательной и исполнительной власти, содержащие административно-правовые нормы, которые регулируют общественные отношения в сфере (управленческой деятельности) исполнительной власти. К ним относятся:

1. Конституция Российской Федерации. Часть норм Конституции РФ имеет административно-правовую направленность. В частности, это нормы определяющие основы формирования и деятельности федеральных органов исполнительной власти, разграничения предмета ведения между федерацией и субъектами федерации.

2. Федеральные конституционные законы и федеральные законы. Источниками административного права выступают законы трех видов. Статутные законы закрепляют правовое положение органов исполнительной власти. Тематические законы регулируют их полномочия в различных сферах государственной и общественной жизни. Кодексы, содержащие материальные и процессуальные административные нормы.

3. Большое значение в качестве источников имеют подзаконные нормативные акты. Прежде всего, это указы Президента РФ, а также утверждаемые ими положения и правила. Например, Указ Президента «О системе и структуре органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. Данным указом устанавливается организационное единство органов исполнительной власти, их функциональное назначение.

4. К числу источников административного права относятся нормативные Постановления Правительства. Правительство утверждает также различного рода правила и положения, имеющие нормативный характер. Функцию источников выполняют и другие нормативные акты: ведомственные акты (министерств и федеральных ведомств), законодательные и иные акты государственных органов субъектов РФ, локальные акты, инструкции, положения.

2.4. Система административного права – это совокупность административно-правовых норм, объединенных в институты и субинституты.

Административное право состоит из Общей и Особенной части.

В Общую часть включены следующие институты:

1. Государственное управление.
2. Исполнительная власть.
3. Формы государственного управления.
4. Методы государственного управления.
5. Институт правовых актов.
6. Институт государственной службы.
7. Институт административного принуждения.
8. Институт административной ответственности.
9. Институт административного процесса.

В Особенную часть входят институты управления в области: 1) экономики; 2) социально-культурной сферы; 3) административно-политической сферы.

2.5. Предмет административного права не охватывает все общественные отношения, возникающие в сфере государственного управления. Эти отношения регулируются иными отраслями права. Административное право взаимодействует со следующими отраслями права:

1. Конституционным – оно берет начало в нормах конституционного права, регулирующих принципы организации и деятельности исполнительной власти, права и свободы граждан.

2. Гражданским – нормами гражданского права регулируется правило движения имущества, передача, изъятие в сфере государственного управления, т.е. по владению, пользованию и распоряжению имуществом.

3. Уголовным правом – в определенных случаях отдельные административные правонарушения могут перерасти в преступления и наоборот.

4. Финансовым правом, которое регулирует управленческие отношения, связанные с формированием бюджета, налогов.

5. Трудовым – деятельность государственных служащих является смежной областью регулирования трудовым и административным правом.

6. Уголовно-процессуальным и гражданско-процессуальным. Рассмотрение дел об административных правонарушениях в суде основывается на общих процессуальных началах.

2.6. Административное право зарубежных стран. Административное право за рубежом сравнительно молодая отрасль права. Оно появилось в западноевропейских странах в эпоху промышленных революций. Для

его возникновения в качестве самостоятельной отрасли было необходимо, чтобы управленческая деятельность подверглась действию специфических административно-правовых норм. До появления административного права управление регулировалось общеправовыми нормами, действовавшими и в отношении всех остальных субъектов права.

Административно-правовые системы зарубежных стран различны, что связано с особенностью исторической эволюции отдельных стран.

Родиной административного права считается Франция. Более раннее формирование административного законодательства было связано с необходимостью разделения судов и органов управления.

2.7. Административное право стран континентальной системы представляет собой совокупность правовых норм, которые регламентируют, прежде всего, организацию системы государственного управления, их взаимоотношения, внутреннюю структуру и правовой статус. Кроме того, административно-правовые нормы регулируют отношения между административными учреждениями и отдельными гражданами. В англосаксонских странах долгое время в отношении органов управления применялись нормы общего права. Появление специфических (административных) норм связано с расширением государственного вмешательства в экономику и укреплением аппарата административной власти. Как правило, нормотворчество в данной системе сосредоточилось на выработке процессуальных гарантий прав частных лиц против произвольных действий государственных органов. Таким образом, административистика Англии и США не регламентирует организацию и структуру государственного аппарата, а детально регулирует практически все аспекты отношений частных лиц и административных органов.

Дополнительные вопросы

1. В чем отличие административного права от гражданского права?
2. Почему административное право принадлежит к числу фундаментальных отраслей права?
3. Какие основные административно-правовые институты вы знаете?
4. Как и почему в административно-правовом регулировании используются приемы частноправового регулирования?

Задание: Составьте схему признаков административного права.

Нормативные акты и литература:

1. Конституция Российской Федерации. – М., 2001.
2. Федер. закон от 14.06.1994. № 5–ФЗ. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания // Собр. законодательства РФ. 1994. № 8. Ст. 801.
3. Федер. закон от 15.07.1995. № 101–ФЗ. О международных договорах РФ // Собр. законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.
4. Указ Президента РФ от 23.05.1996. № 763. О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ, нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти // Собр. законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2663.
5. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997. № 1009. Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации // Собр. законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.
6. Алехин, А.П. Административное право Российской Федерации / А. П.Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М., 1999.
7. Бахрах, Д.Н. Административное право России : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. М., 2000.

3. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И ОТНОШЕНИЯ

- 3.1. Понятие административно-правовых норм.
- 3.2. Виды административно-правовых норм.
- 3.3. Понятие административно-правовых отношений.
- 3.4. Виды административно-правовых отношений.
- 3.5. Основания возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений.

3.1. Административно-правовая норма – это правило поведения, установленное государством в лице уполномоченных органов или должностных лиц, выраженное в определенной форме, обязательное для неопределенного круга лиц, рассчитанное на многократное применение и санкционированное принудительной силой государства.

Особенности административно-правовых норм:

1. Целью административно-правовых норм является обеспечение организации и функционирования всей системы исполнительной власти.
2. Административно-правовые нормы определяют должное поведение всех лиц и организаций, действующих в сфере государственного управления.
3. Предназначение административно-правовых норм заключается, прежде всего, в обеспечении эффективной реализации конституционного назначения исполнительной власти.
4. Административно-правовые нормы устанавливают и обеспечивают режим законности и государственной дисциплины в общественных отношениях, возникающих в процессе государственно-управленческой деятельности.
5. Административные отношения являются хорошим средством защиты от посягательств на административно-правовые нормы.

6. С помощью административно-правовых норм обеспечивается урегулированность финансовых, земельных и иных отношений.

Структура административно-правовой нормы представляет собой соотношение трех элементов – гипотезы, диспозиции и санкции.

1. *Гипотеза* – условие действия административно-правовых норм (ст. 13 Кодекса об административных правонарушениях.).

2. *Диспозиция* – правило поведения, предписываемое, дозволенное или рекомендуемое данной нормой права (ст. 165).

3. *Санкция* – меры административного и дисциплинарного воздействия.

3.2. В теории права указывается на огромное *видовое разнообразие норм административного права*. Прежде всего, по предмету регулирования различают материальные и процессуальные нормы.

Материальные нормы – нормы, закрепляющие права, обязанности, ответственность участников управленческих отношений, регулируемых административным правом, т.е. их административно-правовой статус.

Процессуальные нормы отражают правила осуществления тех или иных управленческих действий либо просто правила прохождения определенных процедур.

1. По форме выражения административно-правовые нормы подразделяют на: а) обязывающие – предписывающие совершать определенные действия; б) запрещающие – предусматривающие запрет на совершение определенных действий в определенных условиях; в) уполномочивающие – выражаются возможностью адресата действовать в рамках, установленных требований по своему усмотрению; г) стимулирующие – обеспечивают с помощью соответствующих средств материального или морального воздействия должного поведения участников регулируемых управленческих отношений; д) рекомендательные – носят рекомендательный (необязательный) характер.

2. По содержанию выделяют: а) общие – регулирующие общие отношения общего характера для всех отраслей и сфер; б) особенные – регулирующие общие отношения в конкретной сфере управления.

3.3. Административно-правовые отношения – это общественные отношения, урегулированные нормами административного права, которые складываются в сфере управления.

Особенности административно-правовых отношений:

1. Одной из сторон отношений является соответствующий орган исполнительной власти или его должностное лицо, наделенное управленческими полномочиями государственно-властного характера.

2. Для этих отношений характерно неравенство сторон, т.е. одна сторона принимает решения и может применить принуждение в отношении другой.

3. Многие органы исполнительной власти и их должностные лица обладают правом издания нормативного акта, так как действуют по поручению государства.

4. Административно-правовые отношения могут возникать по инициативе любой из сторон. При этом согласие второй стороны не обязательно.

5. Споры, возникающие между участниками административно-правовых отношений, разрешаются в большинстве случаев в административном (несудебном) порядке.

6. В случае нарушения одной из сторон нормативных требований она несет ответственность в лице его органов перед государством.

3.4. Административно-правовые отношения можно классифицировать:

1. По субъектам – на отношения между: а) вышестоящими и нижестоящими органами исполнительной власти, их называют вертикальные правоотношения, например, между главой администрации области и района; б) отношения между равнозначными, не подчиненными друг другу, органами исполнительной власти – горизонтальные правоотношения; в) органами исполнительной власти и находящимися в их подчинении предприятиями, учреждениями, организациями; г) органами исполнительной власти и не находящимися в их подчинении предприятиями, учреждениями, организациями; д) исполнительными органами государственной власти и исполнительными органами местного самоуправления; е) исполнительными органами государственной власти и негосударственными организациями; ж) органами государственно-исполнительной власти и гражданами.

2. В зависимости от целей возникновения: а) внутренние, связанные с формированием управленческих структур, комплектование должностей служащих, распределением между ними прав, обязанностей, ответственности и др.; б) внешние – отношения между органами исполнительной власти и субъектами, не входящими в систему этих органов, т.е. гражданами, общественными организациями.

3. По содержанию: а) материальные – это правоотношения, которые регулируются материальными нормами административного права; б) процессуальные – это правоотношения, связанные с разрешением индивидуально-конкретных дел, которые регулируются административно-процессуальными нормами.

3.5. Основанием возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений служит юридический факт. Юридические факты, согласно волевому признаку, делятся на события и действия.

Действия являются результатом активного волеизъявления субъектов. Действия могут быть правомерными и неправомерными. Правомерные действия – это действия, которые соответствуют предписаниям административно-правовых норм (издание приказа о назначении на государственную должность), неправомерные действия (деликты), напротив, не соответствуют им (административные и дисциплинарные проступки).

События – явления независимые от воли субъектов. В свою очередь, события подразделяются на: абсолютные и относительные. Абсолютные события – это события, в которых отсутствует воля человека (стихийные бедствия, достижение определенного возраста). Относительные события – это события, в которых отсутствует воля субъектов правоотношения, но зависящие от воли третьих лиц.

Дополнительные вопросы

1. В чем особенность объекта административных правоотношений?
2. Почему административные правоотношения называют властеотношениями?
3. Что понимается под коллективным субъектом?
4. Назовите особенности административно-правовых отношений.
5. В чем особенность административно-правовых норм?

Задания:

1. Классифицируйте административно-правовые отношения: а) судья вынес постановление о наложении административного наказания; б) гражданин обратился с жалобой; в) администрация Тамбовской области и Юго-Восточная железная дорога заключили соглашение о взаимодействии и эксплуатации убыточных железнодорожных линий; г) МВД России выдало лицензию на негосударственную (частную) охранную деятельность.
2. Приведите примеры административно-правовых отношений: а) вертикальные, горизонтальные; б) основные, не основные; в) субординационные, координационные.

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1 от 30.11.1994 № 51–ФЗ (с изм. и доп. на 10.01.06) [Официальный текст]. М., 2006.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195–ФЗ (в ред. от 02.07.2005) // Собр. законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
4. Федер. закон от 08.08.2001. № 128–ФЗ. О лицензировании отдельных видов деятельности // Собр. законодательства Российской Федерации. 2001. № 33. Ст. 3430.

4. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

- 4.1. Понятие субъектов административного права.
- 4.2. Виды субъектов административного права.

4.1. Субъекты административного права – это обладатели прав и обязанностей, которыми они наделены с целью реализации полномочий, возложенных на него административным правом.

Субъекты административного права могут стать субъектами административных правоотношений при наличии трех условий.

1. Административно-правовые нормы, предусматривающие права и обязанности субъекта.
2. Административной правоспособности, дееспособности и деликтоспособности субъекта.
3. Основание возникновения, изменения и прекращения правоотношений (юридический факт).

Административная правоспособность – это установленная и охраняемая законом возможность субъекта вступать в административные правоотношения. Возникает с момента рождения и прекращается моментом смерти.

Административная дееспособность – способность субъектов своими действиями приобретать права и создавать для себя юридические обязанности, реализовывать их в рамках конкретных административно-правовых отношений. В административном праве в настоящее время не установлено единых критериев для определения дееспособности граждан. Некоторые административисты утверждают, что административная дееспособность может быть частичной, ограниченной или полной и соответственно наступает с 7, 16 или 18 лет, хотя указаний на возраст, с которого реализуется то или иное право либо обязанность в сфере государственного управления, содержится не во всех нормативно-правовых актах. В теории административного права также подчеркивается, что если гражданин по решению суда, вступившему в законную силу, признан недееспособным или ограниченно дееспособным, то такое ограничение распространяется и на административную дееспособность.

Административная деликтоспособность означает возможность субъекта административного права самостоятельно нести юридическую ответственность за свои действия. Как правило, она является составной частью административной дееспособности. Административная деликтоспособность наступает, согласно ст. 2.3 КоАП, с момента достижения правонарушителем возраста 16 лет.

В качестве субъекта административного права можно рассматривать РФ, субъекты РФ, государственные и негосударственные организации. В этой роли они обладают административной правоспособностью, но в конкретных административно-правовых отношениях они не участвуют. Административной дееспособностью обладают их органы исполнительной власти или управления. Организации наделяются правосубъектностью с момента принятия решения об их создании, оформленное соответствующими документами, либо с момента государственной регистрации.

Субъект административно-правовых отношений – это лицо или организация, которые в соответствии с действующим законодательством, являются участниками управленческих отношений, регулируемых нормами административного права, наделены определенными правами и обязанностями в сфере государственного управления и способны их осуществлять.

4.2. Субъекты административного права могут быть индивидуальными и коллективными.

К индивидуальным субъектам относятся: граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства. Коллективными субъектами являются:

1) государственные организации: а) органы исполнительной власти; б) государственные предприятия, учреждения, организации и их объединения; в) структурные подразделения органов исполнительной власти, наделенные собственной компетенцией.

2) негосударственные организации: а) общественные объединения; б) трудовые коллективы; в) коммерческие структуры; г) органы местного самоуправления.

Дополнительные вопросы

1. Может ли административная правоспособность быть отчуждаемой?
2. Каковы основания и пределы ограничений административно-правового статуса граждан?
3. Каково соотношение общего и специальных административно-правовых статусов?

Задание: Составьте таблицу прав граждан в сфере административно-правового регулирования.

Нормативные акты и литература

1. Конституция Российской Федерации.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
3. Федер. закон. от 15.11.1997 № 143–ФЗ. Об актах гражданского состояния (в ред. от 29.12.2004) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5340.
4. Закон РФ от 19.02.1993 № 4530–1. О вынужденных переселенцах (с изм. и доп. от 22.08.2004) // Собр. законодательства РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.
5. Федер. закон. от 25.07.2002 № 115–ФЗ. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации (с изм. и доп. от 02.11.2004) // Собр. законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
6. Закон РФ от 21.07.1993 № 5485–1. О государственной тайне (с изм. и доп. от 22.08.2004) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 41. С. 8220–8235.
7. Закон РФ от 25.06.1993 № 5242–1. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации // Российская газета. 1993. № 152.

5. ГРАЖДАНЕ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

- 5.1. Административно-правовой статус граждан.
- 5.2. Основные права и обязанности граждан в сфере исполнительной власти.
- 5.3. Административно-правовые гарантии прав граждан.

5.1. Правовой статус гражданина – одна из важнейших политико-правовых категорий, неразрывно связанных с социальной структурой общества, уровнем демократии и состоянием законности в нем. Юридический статус человека и гражданина в обществе, государстве представляет собой сложный и многосторонний конституционно-правовой механизм.

Административно-правовой статус личности составляет важнейшую и органическую часть общего правового статуса. В административно-правовом статусе в обобщенном виде конкретизируются разнообразные права, обязанности, гарантии с учетом отраслевой правоспособности. Рассматривая административно-правовой статус гражданина как совокупность прав, обязанностей и гарантий в сфере государственного управления, надо иметь в виду, что этот статус, в конечном счете, юридически определяется нормами права. Поэтому правовое положение личности зависит от того, насколько совершенно законодательство о правах и обязанностях в сфере государственного управления. Нормы административного права о статусе человека и гражданина могут содержаться как в комплексных нормативных актов, так и в специальных. Административно-правовой статус гражданина РФ, устанавливается, прежде всего, Конституцией РФ, актами органов представительной власти, указами Президента РФ.

Административно-правовой статус гражданина – это комплекс прав и обязанностей граждан, закрепленных нормами административного права, а также гарантий реализации прав и обязанностей (охрана законом и механизмы защиты органами государства и местного управления). При определении статуса граждан устанавливаются общие принципы: 1) социальное равенство; 2) гуманизм; 3) демократизм; 4) презумпции невиновности; 5) законности.

5.2. Права граждан. Административные права производны от конституционных прав, таких как право на жизнь, достоинство, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, личной и семейной жизни, защиту своей чести и доброго имени и т.д. К непосредственным правам в сфере исполнительно-распорядительной деятельности можно отнести следующие права: а) на участие в государственном управлении; б) на поступление на государственную службу; в) на обращения в органы государственного управления и к их должностным лицам; г) на свободу передвижения; д) на неприкосновенность; е) на изменение фамилии и имени; ж) на объединение; з) на обжалование действий органов управления и их должностных лиц; и) на реализацию юридических свобод; к) на образование; л) на охрану здоровья; м) вносить в государственные органы предложения об улучшении их деятельности, критиковать их недостатки.

5.3. В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действий, (кроме неотъемлемых прав) ФЗ «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001).

Среди *административно-правовых обязанностей* выделяют абсолютные и относительные. Абсолютные не зависят от каких-то конкретных обстоятельств, они возлагаются на каждого (соблюдать законность и государственную дисциплину в сфере управления, специальные запреты). Относительные обязанности возникают

из правомерных действий, направленных на приобретение прав и пользование ими (обязанности читателя библиотеки, собственника автомобиля).

Юридические гарантии:

1. Правовое закрепление (в юридических нормах) статуса.
2. Ответственность органов управления и должностных лиц за нарушения статуса.
3. Права граждан на обжалование (административное, судебное) действий органов и должностных лиц, нарушающих права и свободы граждан.
4. Право на возмещения ущерба, причиненного незаконными действиями государственных органов и должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей.
5. Контрольно-надзорная деятельность государственных органов.
6. Прокурорский надзор.

Дополнительные вопросы

1. Дайте характеристику административной дееспособности, административной правоспособности и административной деликтоспособности.
2. Каковы основания и пределы ограничения административно-правового статуса граждан?
3. В чем особенности правового положения иностранных граждан в РФ?
4. Что понимается под специальной административной дееспособностью?

Задание: Составьте схему административно-правового статуса граждан.

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
3. Федер. закон. от 15.11.1997 № 143–ФЗ. Об актах гражданского состояния (в ред. от 29.12.2004).
4. Закон РФ от 19.02.1993 № 4530–1. О вынужденных переселенцах (с изм. и доп. от 22.08.2004).
5. Федер. закон от 25.07.2002. № 115–ФЗ. О правовом положении иностранных граждан в РФ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
6. Федер. закон от 25.06.1993. № 5242–1. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.
7. Федер. закон от 04.06.2004. № 54–ФЗ. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании // Собр. законодательства. 2004. № 25. Ст. 2485.
8. Федер. закон от 19.02.1993. № 4528–1 (в ред. 29.06.2004). О беженцах // Российская газета. 1997. № 126.
9. Федер. закон от 27.05.2003. № 58–ФЗ (в ред. от 11.11.2003). О системе государственной службы РФ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

6. ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

- 6.1. Формы осуществления исполнительной власти.
- 6.2. Понятие и виды актов исполнительной власти.
- 6.3. Требования, предъявляемые к актам исполнительной власти.

6.1. Формы осуществления исполнительной власти – это внешнее выражение действия, совершаемого должностными лицами в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности в рамках их компетенции и вызывающие определенные последствия.

Важно различать правовую и неправовую форму осуществления исполнительной власти.

1. **Правовая** форма государственного управления – это юридически оформленное действие органа исполнительной власти, его представителя, осуществленное в рамках компетенции и влекущее юридические последствия, т.е. обладающие свойствами юридического факта.

2. **Неправовая** форма государственного управления – это деятельность, совершаемая любым из властных субъектов административного права, хотя и в рамках действующего законодательства, однако без юридического оформления.

Правовая форма государственного управления характеризуется рядом признаков, среди которых: а) установление в нормативно-правовом акте основных юридических последствий; б) государственно-властная природа; в) подзаконность полномочий органов управления; г) содержанием формы является исполнительно-распорядительное действие.

Административным правом изучаются преимущественно правовые формы государственного управления. Авторами различных учебных пособий предлагается множество классификаций. Однако основными видами правовых форм управления остаются – правотворческая и правоприменительная деятельность. *Правотворческая* деятельность проявляется в создании, изменении, отмене и усовершенствовании правовых норм, т.е. издание нормативных актов. *Правоприменительная* деятельность органов и должностных лиц исполнительной власти, разрешение вопросов управления на основе собственных правовых норм, т.е. издание индивидуальных правовых актов.

6.2. Правовые акты исполнительной власти – это вид подзаконных официальных юридических актов, принимаемых субъектами исполнительной власти в процессе исполнительно-распорядительной деятельности, оформленных в соответствии с нормами права, содержащие одно властное волеизъявление, влекущее юридические последствия.

По юридическому содержанию эти акты делятся: а) нормативные акты – устанавливающие, изменяющие и отменяющие юридические нормы, они не обращены к юридическим лицам; б) индивидуальные акты – это ре-

шение субъектов административной власти по конкретным вопросам, обращенные к конкретным лицам; в) смешанные – акты, в которых содержатся нормы права и правоприменительные решения.

По форме выражения: а) письменные; б) устные; в) конклюдентные, выраженные в знаках световых и звуковых сигналов.

Юридическое значение актов управления:

1. Являются основанием для издания других актов.
2. Выступают в качестве юридического факта, т.е. является основанием для возникновения, изменения и прекращения правоотношений в сфере управления.
3. Являются доказательством в суде.
4. Являются условием действия других правовых актов.

6.3. Правовые акты управления должны соответствовать ряду требований, установленных нормами права. Основные требования к актам государственного управления связаны с принципом законности. Акт исполнительной власти должен быть законным. Это означает соблюдение ряда условий: а) наличие компетенции у его автора; б) соответствие его закону по существу; в) соответствие цели закона; г) принятие его в установленный законом срок; д) соблюдение процессуальных правил издания акта.

Акты, не соответствующие требованиям закона, считаются дефективными. Их подразделяют на ничтожные и оспариваемые. Ничтожными являются акты, которые из-за своей незаконности не порождают и не могут породить юридических последствий. Акты признаются ничтожными, если на то есть прямое указание закона или присутствует грубое нарушение подведомственности административных дел либо нарушен срок давности. Оспоримые акты подлежат исполнению, но не лишают права индивидуальных и коллективных субъектов оспорить акт в установленном порядке, после обжалования акт может быть признан правомерным, после устранения в нем недостатков или недействительным.

Приостановка действия акта управления, т.е. временное прекращение его действия до повторного рассмотрения, производится тем органом, который не вправе отменить его. Президент РФ вправе приостановить действие актов федеральных органов исполнительной власти, исполнительной власти субъектов, в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам РФ или при нарушении прав и свобод человека и гражданина, до решения вопроса соответствующим судом.

Дополнительные вопросы

1. Какие акты государственной администрации не подлежат направлению на государственную регистрацию?
2. В чем разница между отменой акта и его аннулированием?
3. В чем состоит отличие прекращения действия акта от его отмены?

Нормативные акты и литература

1. Конституция Российской Федерации.
2. Таможенный Кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61–ФЗ (с изм. и доп. от 11.11.2004) // Собр. законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2066.
3. Закон РФ от 27.04.1993 № 4886–1. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан // Российская газета. 1993. 12 мая.
4. Федер. закон от 21.07.1997 № 122–ФЗ. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (с изм. и доп. от 30.11.2004) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.
5. Указ Президента РФ от 23.05.1996. О порядке опубликования и вступления в силу актов президента РФ, Правительства РФ и иных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти // Российская газета. 1996. 27 мая.

7. МЕТОДЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

- 7.1. Понятие и виды административно-правовых методов.
- 7.2. Понятие административного принуждения.
- 7.3. Виды административного принуждения.

7.1. Методы деятельности исполнительной власти – это способы осуществления управленческих функций и средства воздействия органов исполнительной власти на управляемые объекты (отрасли, предприятия, граждан). Методы осуществления исполнительной власти разнообразны. По функциям субъектов управления они делятся на общие, используемые при выполнении всех функций управления на всех важнейших стадиях управленческого процесса, и специальные, применяемые при осуществлении отдельных функций на отдельных стадиях управленческого процесса.

В качестве общих методов управления выделяют методы убеждения, принуждения и поощрения. Убеждение представляет собой способы воздействия на сознание и поведение людей, с помощью средств убеждения стимулируется должное поведение участников административно-правовых отношений. Граждане добровольно подчиняются юридическим нормам и сознательно участвуют в их осуществлении, если понимают задачи и цели государства, одобряют их. Средствами убеждения являются обучение, пропаганда, агитация, разъяснение, обмен опытом. Метод убеждения должен быть основным. Поощрение – это способ воздействия через интерес, сознание, которые направляют волю людей на совершение полезных, с точки зрения государства дел. Поощрительное воздействие способствует возникновению интереса к совершению определенных дел, получению морального, материального и иного одобрения. Поощрение может быть: а) моральным (грамота, благодарность); б) материальным (премия, ценный подарок); в) статусным, изменяющим правовой статус гражданина. Например, присвоение почетного звания «Заслуженный юрист РФ» – смешанное, содержащее моральное и матери-

альное поощрение. Принуждение заключается в применении субъектами исполнительной власти установленных административно-правовыми нормами принудительных мер в связи с неправомерными действиями.

По характеру воздействия на волю и сознание людей различаются экономические и административные меры. Экономические – это методы косвенного воздействия на объект управления. С их помощью орган исполнительной власти достигает желаемого поведения объекта управления, воздействуя на его материальные интересы. Для этого используют цены, налоги, проценты, премии, льготы и т.д. К методам административного прямого воздействия со стороны органов исполнительной власти на соответствующие объекты управления относятся общие и непосредственные руководства, регулирования, контроль и т.д. Орган исполнительной власти в пределах своей компетенции принимает управленческое решение, юридически обязательное для объекта управления.

7.2. Административное принуждение является вспомогательным методом исполнительной власти, сочетается с убеждением и применяется в тех случаях, когда убеждения недостаточно для достижения цели, поставленной перед органом исполнительной власти.

Административное принуждение как метод управления состоит в психическом, материальном или физическом воздействии на сознание и поведение людей.

Признаки административного принуждения:

1. Применяется на основе закона.
2. Осуществляется посредством правоприменительных актов (протокол).
3. Персонифицировано, т.е. применяется к конкретным субъектам права, нарушившим административно-правовые нормы.
4. Для административного принуждения характерен внесудебный характер применения.
5. Применяется в целях обеспечения административно-правовых норм, которые формулируют общеобязательные правила поведения в сфере государственного управления, не имеющие ведомственных границ.

Меры административного принуждения делятся на три группы:

1. Меры административного *предупреждения* – это способы и средства, направленные на предупреждение и предотвращение правонарушений и обстоятельств, угрожающих жизни и безопасности граждан или нормальной деятельности государственных органов, предприятий и организаций. Основанием для применения мер административного предупреждения может служить предположение о намерении лица совершить административное правонарушение либо другое противоправное деяние. Административно-предупредительные меры не являются мерами наказания, носят профилактический характер и выражаются, как правило, в виде определенных ограничений и запретов. К административно-предупредительным мерам относятся: контроль и надзорные проверки, введение карантина, остановка движения транспорта на отдельных улицах в случае аварии или иного происшествия, закрытие участков государственной границы, проверка документов и досмотр вещей, принудительное доставление физических лиц для освидетельствования в медицинские учреждения, принудительное выселение граждан из домов, грозящих разрушением, санитарный осмотр грузов, техосмотр транспортных средств.

2. *Административно-пресекающие* меры – это способы и средства принудительного воздействия, применяемого в целях прекращения противоправного деяния и предотвращения наступления вредных последствий. К таким мерам относятся: административные задержания для составления протокола об административном правонарушении, применение оружия и других специальных средств, отказ в выдаче лицензии, изъятие огнестрельного оружия, приостановление эксплуатации транспортных средств, техническое состояние которых не отвечает техническим требованиям, наложение ареста на банковские счета организаций, привод в милицию.

3. *Меры административной ответственности* – это административные наказания, применяемые в установленном законом порядке уполномоченным органом или должностным лицом к виновному физическому или юридическому лицу. Административное наказание может выражаться в моральном воздействии (предупреждение) и в материальном (штраф) или во временном лишении его специального права.

Дополнительные вопросы

1. Назовите критерии административного надзора?
2. В чем отличие административного надзора от контроля?
3. Перечислите средства административного пресечения?

Задание: Составьте таблицу сравнительного анализа типов надзора.

Нормативные акты и литература

1. Конституция Российской Федерации.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197–ФЗ (с изм. и доп. от 09.05.2005) // Российская газета. 2001. 31 дек.
3. Федер. закон от 18.08.2001. № 128–ФЗ. О лицензировании отдельных видов деятельности // Собр. законодательства РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3430.
4. Федер. закон от 08.08.2001. № 134–ФЗ. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) // Собр. законодательства РФ. 2001. № 33 (ч. 1). Ст. 3436.
5. Федеральный конституционный закон от 24.05.2001 № 3–ФКЗ. О чрезвычайном положении (с изм. и доп. от 07.03.2005) // Российская газета. 2001. 02 июня.
6. Старилов, Ю.Н. Курс административного права / Ю.Н. Старилов. М., 2002.

8. ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

8.1. Понятие и основные черты административного процесса.

8.2. Принципы административного процесса.

8.1. Административный процесс – это совокупность действий, совершаемых исполнительными органами для реализации возложенных на них задач и функций. Особенности административного процесса:

1. Представляет собой разновидность властной деятельности субъектов исполнительной власти.
2. Целью является достижение определенных юридических результатов и разрешение управленческих дел.
3. Промежуточные и окончательные итоги процесса закрепляются в официальных документах (протокол, постановление).
4. Регламентируется административный процесс административными нормами.
5. Объектом административного процесса являются общественные отношения, регулируемые различными отраслями права: административное, трудовое, финансовое, гражданское, уголовное право.

8.2. В теории административного права выделяют следующие *принципы административного процесса*:

1. *Законность.*
2. *Объективность* – означает всестороннее, полное, своевременное и объективное исследование всех обстоятельств рассматриваемого дела.
3. *Равенство* перед законом и органом, разрешающим дело (ст. 1.4 КоАП – лица, совершившие правонарушение равны перед законом, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, юридические лица, независимо от места нахождения, организационно-правовых форм, подчиненности, а также других обстоятельств).
4. *Гласность* (ст. 24.3 КоАП – дела об административных правонарушениях подлежат открытому рассмотрению, за исключением случаев, если это может привести к разглашению государственной и иной охраняемой законом тайны, а равно в случаях, если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, членов их семей, их близких, а также защиты их чести и достоинства указанных лиц. Решение о закрытом рассмотрении дела выносится судьей, органом, должностным лицом, рассматривающим дело, в виде определения).
5. *Своевременность.* Своевременное выявление обстоятельств каждого дела означает соблюдение установленных административно-правовыми нормами процессуальных сроков, которое должно обеспечить неотвратимость ответственности (ст. 4.5 п. 1 – постановление по делу об административном правонарушении, не может быть вынесено, по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения).
6. Ведение дел на национальном языке. (Ст. 24.2 КоАП – производство ведется на государственном – русском языке, а также на государственном языке республики. Лицам, не владеющим государственным языком, представляется право участвовать в процессе на родном языке, языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.)
7. Право на защиту (ст. 25.5 КоАП – для оказания юридической помощи, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в производстве участвует защитник, а для оказания юридической помощи потерпевшему, представитель).
8. Ответственность должностных лиц за правильное ведение дел.
9. Право обжалования решений (ст. 30.1 КоАП – закрепляет право на обжалование за определенной категорией лиц (25.1 – 25.5).

Задание: Сравните права лица в отношении, которого ведется производство и потерпевшего.

Нормативные акты и литература

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
2. Постановление Правительства РФ от 18.12.2003. № 759. Об утверждении правил задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации // Собр. законодательства РФ. 2003. № 51. Ст. 4990.
3. Приказ МВД России от 21.06. 2003. № 438. Об утверждении инструкции о порядке осуществления привода // Российская газета. 2003. 22 июня.

ВОПРОСЫ К ЗАЧЕТУ

1. Государственное управление и исполнительная власть.
2. Административное право – как отрасль права.
3. Место административного права в российской правовой системе.
4. Административно – правовые нормы.
5. Источники административного права.
6. Способы реализации норм.
7. Понятие и особенности административных правоотношений.

8. Виды административных правоотношений.
9. Структура административных правоотношений.
10. Индивидуальные субъекты административного права.
11. Понятие и структура административно – правового статуса граждан.
12. Гарантии прав граждан в сфере государственного управления.
13. Административно – правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.
14. Специальные административно – правовые статусы граждан.
15. Понятие и виды коллективных субъектов.
16. Формы осуществления исполнительной власти.
17. Правовые акты управления.
18. Методы осуществления исполнительной власти.
19. Меры административного принуждения.
20. Административные наказания.
21. Административный процесс. Принципы.
22. Стадии административного процесса.
23. Федеральные органы исполнительной власти.
24. Понятие и признаки государственной службы.