

# СТАРОСТИН

## Сергей Алексеевич

Профессор кафедры  
административного права и процесса,  
доктор юридических наук, профессор

[prof.starostin@gmail.com](mailto:prof.starostin@gmail.com)

Среда 17.00 – 18.30. Каб. 401 – 407.

# **ПРОГРАММА «АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО»**

## **2014 год. Общая часть**

- **1. Часть. 4 лекции.**

**Основные институты и субъекты адм. права.**

- **2. Часть. 2 лекции.**

**Адм. формы, методы и акты реализации исполнительной власти.**

- **3. Часть. 3 лекции.**

**Адм. правонарушение и адм. ответственность.  
Адм. право и законность в сфере реализации исполнительной власти. АПР.**

# **Лекция 1**

**Предмет, метод и  
система**

**административного права.**

**Наука административного  
права.**

# План:

- **1. Предмет, метод и система адм. права**
  - 1.1. Введение в курс административного права. Управление – объект административно-правового регулирования. Социальное и гос. управление.
  - 1.2. Исполнительная власть в системе разделения властей. Соотношение исполнительной власти и гос. управления.
  - 1.3. Метод административного права.
  - 1.4. Понятие и система субъектов административного права.
  - 1.5. Место адм. права в правовой системе РФ.

# План:

- **2. Наука административного права**
- 2.1. Наука адм. права в Российской Империи (19 в. – начало 20 века).
- 2.2. Наука адм. права в советский период.
- 2.3. Наука адм. права в постсоветский период (1991 г. - настоящее время).

# Литература к лекции:

## *Основная:*

- Адм. право: «Учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М.: Норма, 2015 (2008).
- Адм. право России. Общая часть. Учебник. Том 1. / Под ред. д.ю.н., проф., С.А. Старостина.– М.: ИНФРА-М, 2010.
- Атаманчук Г.В. Теория гос. управления: Курс лекций. М. 1997.
- *Сорокин В.Д.* Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М., Юрид. лит. 1976.
- Вестник Университета имени О.Е.Кутафина. № 2. Административное право и процесс. 2014 г. 2015

# Литература к лекции:

## *Дополнительная:*

- Адм. право зарубежных стран. Учебник. Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. Спарк. М. 2003.
- Андреевский И. Полицейское право: в 2 т. СПб. 1871.
- Белявский Н.Н. Полицейское право (Адм. право): Конспект лекций. Юрьев. 1904.
- Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. СПб. 1911.
- Ивановский В.В. Учебник адм. права (Полицейское право. Право внутр. управления). Казань. 2008.
- Шпилевский М.М. Полицейское право как

# Сущность административно-правового регулирования

- 1. Важность административных норм для каждого человека, поскольку в них выражена не просто воля государства, это не просто нормы ограничения или принуждения, а правила обеспечения нормальной, спокойной жизни всего общества и каждого человека.

# Сущность административно- правового регулирования

- 2. Адм. нормы (и материальные и процессуальные) обеспечивают организацию и функционирование органов гос. власти. Все ветви гос. власти, все ее уровни (федеральная, межрегиональная, субъектов, местного самоуправления) при своем функционировании всегда сталкиваются с адм.-правовым регулированием в своей деятельности.

# Сущность административно- правового регулирования

- 3. Адм. нормы актуальны и специфичны не только для органов гос. власти, но и органов управления на производстве, в общественных объединениях, других структурах.

# Основные черты управления

- 1. Управление есть свойство любой организованной системы, обеспечивающая достижение поставленных перед системой целей, выполнение задач посредством исполнения возложенных на нее функций.

# Основные черты управления

- 2. Основными элементами системы управления всегда являются субъект и объект управления, а также прямые и обратные между ними связи.  
Управление представляет собой целенаправленное воздействие субъекта на объект, обеспечивающее упорядоченность всей системы.

# Основные черты управления

- 3. Управлению свойственны внутреннее и внешнее взаимодействие элементов системы.
- 4. Управления нет, если отсутствует властное подчинение объекта управления субъекту.

# Функции управления

- наиболее типичные, однородные и четко выраженные виды (направления) деятельности управляющего субъекта, отвечающие содержанию и служащие интересам достижения основных целей управляющего воздействия.

# Особенности социального управления

- 1. Имеет место при совместной деятельности людей по достижению поставленных перед ними целей.
- 2. Предназначение социального управления – воздействие на социум, придающее взаимодействию людей организованность.

# Особенности социального управления

- 3. Объект социального управления – поведение участников совместной деятельности, их взаимоотношения.
- 4. Социальное управление достигает своей цели в рамках общественных связей, которые являются по сути управленческими отношениями.

# Особенности социального управления

- 5. Соц. управление базируется на соподчиненности воли людей, участников управленческих отношений, поскольку они имеют сознательно волевое опосредование. Воля субъекта управления приоритетна по отношению к воле объекта управления. Отсюда властность соц. управления.
- 6. Соц. управление проявляется в специальном механизме его реализации.

# Характерные черты государственного управления

- Это деятельность исполнительно-распорядительного аппарата управления. Ее цель – исполнение нормативных правовых актов. Может быть основана только на юридически оформленных властных полномочиях.

# Характерные черты государственного управления

- Это подзаконная деятельность, осуществляемая на основе и во исполнение закона, она вторична по отношению к законодательной власти.
- Это деятельность органов гос. власти по выполнению своих функций. Как правило, это исполнительно-распорядительные органы гос. власти.

# Характерные черты государственного управления

- Это исполнительная деятельность по управлению в сфере экономики, социально-культурной и административно-политической сферах.

# Признаки исполнительной власти

- 1. Основное предназначение исполнительной власти организация и исполнение законодательства. Но законодательство лишь норма поведения людей, исполнение законодательства возможно при соответствующих организующих, координирующих и контрольных ее действиях.

# Признаки исполнительной власти

- 2. Исполнительная власть, являясь самостоятельной ветвью власти, вторична к законодательной власти, которая определяют ее компетенцию, систему и структуру.
- Это относится и к тем должностным лицам исполнительной власти, которые избираются (Президент, губернаторы).

# Признаки исполнительной власти

- 3. ИВ имеет свою вертикальную иерархию, она всегда вторична. Высшим органом ИВ в РФ является Правительство РФ.
- 4. ИВ по сути самостоятельна, и не подчинена другим ветвям власти. При этом она подконтрольна др. ветвям власти (парламентский контроль, суды), органам, которые к ней никак не относятся (Прокуратура, Счетная палата, Общественная палата и т.д.).

# Признаки исполнительной власти

- 5. Универсальность и непрерывность ИВ: она функционирует везде, где существуют социальные коллективы. Она непрерывна, систематична и направлена на укрепление и развитие социальной системы.
- 6. Основное предназначение ИВ - правоприменение, причем в отличие от судебных органов правоприменение позитивного характера во всех сферах жизнедеятельности.

# Признаки исполнительной власти

- 7. В ведении ИВ огромные силы и ресурсы. До 80% численности госаппарата страны составляют гос. служащие ИВ. Это еще ВС, МВД, ФСБ, ФСИН и т.д. Они составляют систему ИВ, имеют органы, самостоятельно и вправе использующие меры принуждения для выполнения задач.
- В ведении ИВ правовые, организационные, финансовые, информационные и иные ресурсы.

# Функции исполнительной власти

- 1. Правоприменительная.
- 2. Правозащитная.
- 3. Социально-экономическая.
- 4. Регулирующая.
- 5. Охранительная (юрисдикционная).

# Предмет административного права

- а) управленческие отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия ИВ;
- б) управленческие отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе деятельности субъектов законодательной (представительной) и судебной власти, а также органов прокуратуры;
- в) управленческие отношения, возникающие с участием субъектов местного самоуправления;
- г) отдельные управленческие отношения организационного характера, возникающие в сфере "внутренней" жизни общественных объединений и др. негос. формирований.

# Административное право

- это отрасль российской правовой системы, которая в целях выполнения задач государства посредством исполнения своих функций регулирует общественные отношения управленческого характера, складывающиеся в процессе организации и функционирования исполнительной власти (в широком понимании – в процессе осуществления гос.-управленческой деятельности).

# Методы административного права

- способы, приемы осуществления и средства обеспечения реализации функций исполнительной власти (государственной управляющей системы и ее органов), выражающиеся в определенном воздействии на сознание и поведение людей.

# Методы правового регулирования

- Предписания - возложение прямой юр. обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой.
- Запреты - предписания иного характера: возложение прямой юр. обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусм. правовой нормой.
- Дозволения – юр. разрешение совершать в условиях, предусм. правовой нормой, те или иные действия, либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

# Особенности адм.-правового регулирования управленческих общественных отношений

- Адм.-правовому регулированию характерны правовые средства исполнительно-распорядительного характера, т.е. предписания и включая запреты.
- Главное: стороны общественных отношений не равноправны, обладают разными юр. властными полномочиями, одна из которых, обладая большим объемом таких полномочий, использует их по отношению к другой стороне.

# Особенности адм.-правового регулирования управленческих общественных отношений

- Односторонность волеизъявления одного из участников отношения. У субъекта адм. правоотношения властных полномочий всегда больше чем у объекта.
- Многообразии управленческих общественных отношений предполагает в некоторых случаях равенство их участников. В этом случае одна из сторон всегда имеет право выбора поведения. Использование дозволений предусматривается адм.-правовыми нормами в виде разрешений, регистрации и т.п.

# Функции административного права

- основные направления деятельности органов ИВ для выполнения их главной задачи – обеспечения эффективного их функционирования в целях обеспечения жизнедеятельности общества. В них проявляется сущность ИВ, его реальная роль в решении основных вопросов, стоящих перед обществом

# Функции административного права

- 1. Правотворческая – органы исп. власти наделены полномочиями по адм. нормотворчеству.
- 2. Правоисполнительная – адм. право есть форма реализации исп. власти.
- 3. Правоохранительная – нормы адм. права обеспечивают не только защиту прав и интересов участников управленческих отношений, но и соблюдение установленного в сфере гос. управления правового режима.

# Функции административного права

- 4. Организационная – на основе норм адм. права организуются деятельность органов исполнительной власти.
- 5. Координационная – нормы адм. права обеспечивают эффективное взаимодействие всех элементов системы органов исполнительной власти.

# Субъект адм. права

- обладатель прав и обязанностей, которыми он наделен в соответствии с действующим законодательством для реализации полномочий, возложенных на него административным правом.

# Адм. право- и дееспособность

- Адм. правоспособность - установленная и охраняемая государством возможность субъекта вступать в адм.-правовые отношения.
- Адм. дееспособность - способность субъекта своими действиями приобретать права и создавать для себя юридические обязанности, реализовывать их в рамках конкретных адм.-правовых отношений.

# Субъекты адм. права

- *Индивидуальные:*

граждане РФ,  
иностранные граждане и лица без гр-ва.  
спец. индивидуальные субъекты – гос.  
служащие, должностные лица.

# Субъекты адм. права

- *Коллективные:*

гос. организации – органы ИВ; гос. предприятия, учреждения и их объединения; структурные подразделения органов ИВ, наделенные собственной компетенцией.

Негос. организации – общ. объединения (партии, союзы, общ. движения и т.п.); трудовые коллективы; ОМС; коммерческие структуры; частные организации.

# Наука административного права

Теоретические положения и методологические основы, обеспечивающие процесс изучения, исследования, анализа и разработки предложений, рекомендаций и концепций по вопросам правового регулирования отношений в области организации и функционирования публичного управления.

# Развитие российской науки административного права

- 1) 19 в. – начало 20 века;
- 2) советский период – 1917 г. – 1991 г.;
- 3) постсоветский период 1991 г. до настоящего времени.

# Камералистика – (нем. Kameralistik, от лат. camera - казна)

Цикл адм. и экономических дисциплин, преподававшихся в XVII-XVIII вв. в университетах европ. стран, в т.ч. и в России.

Наименование получила от камеральных управлений, создававшихся в средние века высшей знатью, имевшей собственное хозяйство.

К. обязательно преподавали при подготовки чиновников по управлению т.н. камеральным (казенным) имуществом.

# Полицейское право

Иначе административное право, наука об организации и функциях внутреннего управления государством.

Основатели П.П. Роберт Моль и Лоренц Штейн.

В России курсы полицейского права первыми разработали Андреевский (1876), Антонович (1890), Тарасов (1896) и Дерюжинский (1903).

# Два вида полиции

- 1) адм. полиция, целью которой было предупреждение опасностей и устранение препятствий, угрожающих отдельным отраслям деятельности. Выделялись: дорожная, фабричная, лесная полиция;
- 2) полиция безопасности, деятельность которой была направлена на предупреждение опасностей, которые могут представлять угрозу государству в целом.

# Наука полицейского права

- учение о всей совокупности государственных и общественных мер, направленных на обеспечение интересов (материальных и духовных) народа.

# Развитие российской науки административного права

- Первоначально преподавалась под именем «Законов государственного благоустройства» (Волынский А.П., Татищев В.Н., Посошков И.Т.)
- Нач. 19 века - научные труды по полицейскому праву (В.Н. Лешков, Бунге Н.Х., М.М. Шпилевский, И.С. Васильчиков и др. )
- В конце 19 – начале 20 века появляются научные труды по административному праву, и на юридических факультетах преподается учебная дисциплина – административное право.

# Наука адм. права в советский период

1. В 1918, 1922, 1924, 1925, 1929 гг. - изданы учебники по адм. праву, они имели существенные недостатки, связанные с политизацией общественных отношений.
2. Монографии по отдельным проблемам адм. права (И. Н. Ананов «Очерки федерального управления СССР», Д. Загряцков «Адм. юстиция и право жалобы в теории и законодательстве», П. Н. Карадже-Искров «Новейшая эволюция адм. права» и др.

# Структура Адм. кодекса РСФСР 1927 г.

- 1) Обеспечение революционной законности в управлении;
- 2) Обязательные постановления и административные взыскания;
- 3) Публичные права граждан;
- 4) Охрана революционного порядка.

Каждый раздел состоял из глав.

# Наука адм. права в советский период

3. С начала 30-х годов адм. право исключается из учебных планов высших юридических учебных заведений. Прекращаются публикации.
4. 1938 г. - восстановление теоретического и практического престижа науки советского адм. права, что объяснялось огромной ролью гос. управления в соц. строительстве, в практическом осуществлении экономического и соц.-культурного строительства.

# Наука административного права в советский период

5. 1949 г. - книга «Вопросы советского адм. права», в которой анализируются важные проблемы гос. управления, гос. службы, должностного лица, управления промышленностью, гос. контроля.
6. Диссертации на соискание ученой степени кандидата и д.ю.н (С.С. Студеникин, В.А. Власов, Н. А. Волкова, Г.И. Петров, Ц.А. Ямпольская)
7. Шеститомный курс «Советское адм. право», подготовленный под ред. видных ученых - административистов: Ю.М. Козлова, Б.М.Лазарева, А.Е. Лунева, М.И. Пискотина.

# Наука административного права в постсоветский период

издается много литературы по проблемам адм.  
права:

- связанным с анализом принципа разделения властей, места и роли органов ИВ (К.С.Бельский, Д.Н. Бахрах, Ю.М. Козлов, Б.В. Россинский, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров, Н. Ю. Хаманева и др.);
- связанным с институтом гос. службы (В.М. Манохин, Д.М. Овсянко)

# Наука адм. права в постсоветский период

- Много научной литературы появилось после принятия в 2002 г. КоАП РФ.

Это труды А.Б. Агапова, Ю.М. Козлова, Г.А. Кузьмичевой, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова и мн. др.

# Ю.Н. Старилов

- «В ближайшие годы ученым-административистам предстоит нелегкая и длительная работа по созданию современной теории административного права, по определению его понятий и институтов, выделению подотраслей административного права и уточнению его системы и структуры. Такой труд по силам только большому коллективу ученых, активно занимающихся разработкой проблем современного административного права».