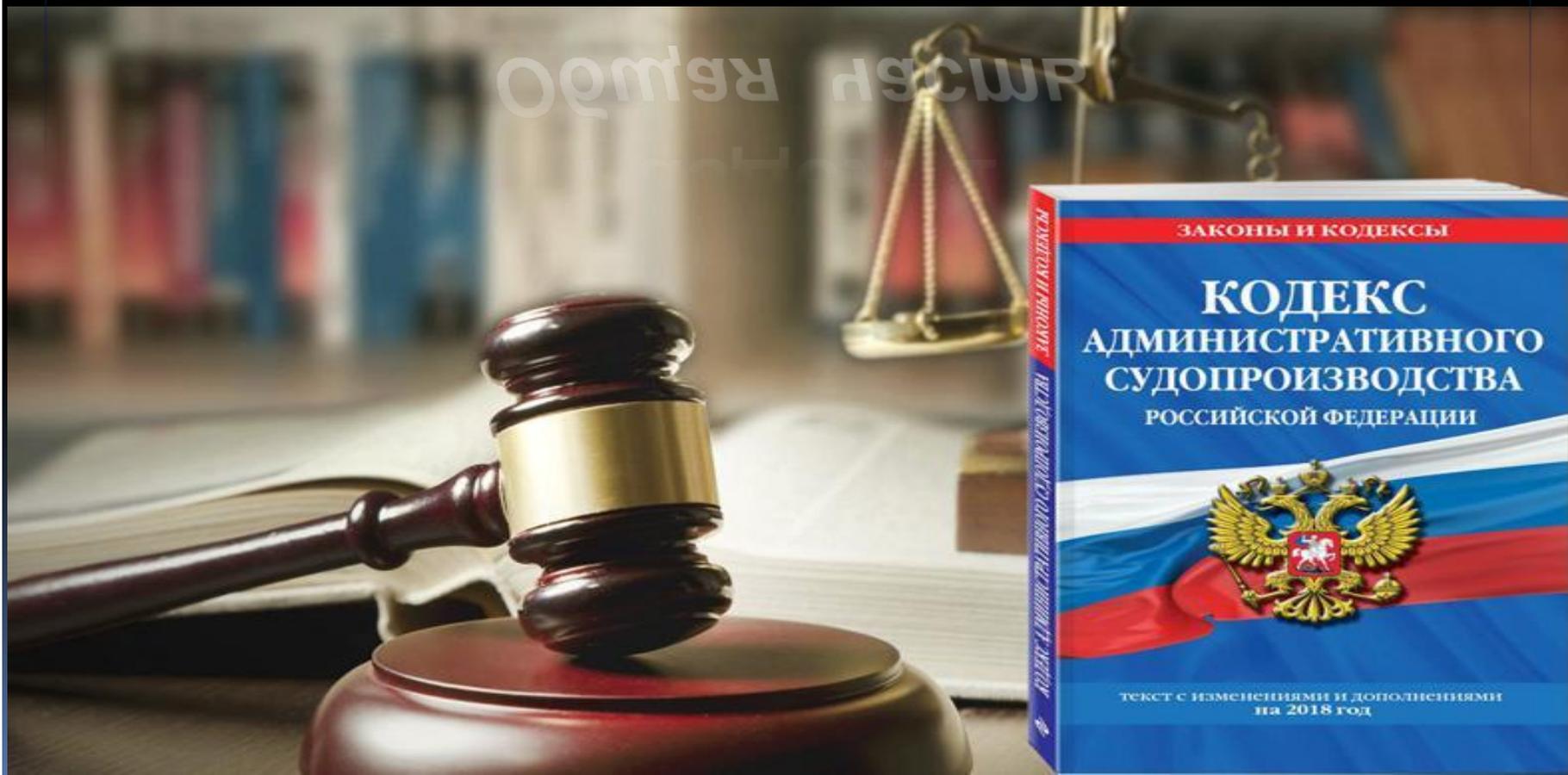


# Административное право

## Раздел I

### Общая часть

*д.ю.н. проф. Агапов А.Б.*



**Административное право** – это отрасль права, регулирующая общественные отношения в сфере исполнительной власти (административно – правовые или административные (публичные отношения).

Административное право исследует общественные отношения, возникающие в процессе распорядительной деятельности ОИВ и иных публичных органов.

Административное право как наука и учебный курс представляет собой отрасль публичного права, исследующую взаимоотношения физических лиц с государственными и муниципальными распорядительными органами, а также правореализационную деятельность таких органов в сфере обеспечения прав и законных интересов граждан.

Исполнительная власть представляет собой единую иерархически соподчиненную систему государственных органов РФ, органов субъектов Федерации, наделенных правоприменительными, контрольными и иными публичными функциями.

Административные отношения возникают в процессе распорядительной деятельности органов исполнительной власти и иных публичных органов (организаций).

(Цивилистическим отношениям в отличие от административных свойственно равенство их участников).

### Основные атрибуты административно-правовых отношений :

- А) Неравенство участников отношения;
- В) Органы исполнительной власти и иные публичные органы доминируют в возникновении, изменении или прекращении административно-правовых отношений.

**Участники (субъекты) административных отношений различаются на основе следующих публичных атрибутов :**

**А.** По организационно-правовым признакам выделяются индивидуальные и корпоративные участники;

**В.** На основе признаков целеполагания выделяются публичные участники, созданные для обеспечения общегосударственных, социально-приоритетных потребностей и частно-правовые участники, предназначение которых заключено в удовлетворении имущественных интересов либо нематериальных потребностей. Публичные и частно-правовые субъекты действуют индивидуально или на корпоративной основе;

**С.** По предназначению деятельности выделяются субъекты предпринимательства – и субъекты некоммерческой, социально-приоритетной деятельности.

# Типология исполнительной власти

**ЛЕГИСЛАТОРНЫЙ ТИП** исполнительной власти присущ только социальным государствам с действенным разделением властей. Исполнительная власть в рамках этой типологической модели наделена реальными полномочиями, обеспечивающими социально-экономическое предназначение распорядительной деятельности, в основе которой оказание публичных услуг населению в сферах культуры, образовательной, медицинской, информационной деятельности.

# Типология исполнительной власти

**АВТОКРАТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ** исполнительной власти (греч. autarkeia – самодостаточность) присуща государствам с централизованной самодовлеющей властью. Исполнительная власть всецело подчинена общегосударственным интересам в сферах обороны и безопасности, уступающих по своей значимости обеспечению социально-культурных потребностей. Полномочия главы государства определяются не столько статусом и юридической формализацией, сколько авторитетом автократора в государственном строительстве. Глава государства руководит исполнительной властью и, реализуя свои законотворческие, административные и правоприменительные функции, определяет юридические предпосылки деятельности всех публичных органов. В условиях автократии права и свободы человека и гражданина лишь презюмируются, их реальное осуществление обусловлено политико-правовыми предпосылками, а не юридической формализацией правовых предписаний.

# Типология исполнительной власти

**ТЕОКРАТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ** исполнительной власти свойственна монархическим государствам с доминирующим значением морально-нравственных и религиозных установлений, определяющих предназначение и содержание правовых предписаний и тождественных им. Конфессиональные предписания и выносимые на их основе решения теократора устанавливают принципы деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти. Внутриполитическая деятельность определяется значимостью государственной религии и ее взаимоотношениями с иными вероисповеданиями.

# Становление и развитие административного права

Весьма уместным представляется опыт Германии, с ее заимствованной в России концепцией полицейского права, видоизмененной впоследствии на основе постулируемой во Франции доктрины **DROIT ADMINISTRATIF**.

# Становление и развитие административного права

В научной и преподавательской деятельности Германии принято различать политологические доктрины государственного управления, изучению которых посвящен специальный учебный курс «Учения об управлении» (**VERWALTUNGSLEHRE**) от курсов Общего административного права, предметом которого является изучение теоретических постулатов административно-правовой науки (**ALLGEMEINES VERWALTUNGSRECHT**), и учебного Курса «полицейского права и права общественного порядка» (**POLIZEI-UND ORDNUNGSRECHT**), затрагивающего проблемы правоприменительной деятельности, по преимуществу изучаемые в Специальной части отечественного административного права.

# Источники административного законодательства

## Атрибутивные свойства административного законодательства:

Административному законодательству присущи организационные свойства, характеризующие соподчиненность нормативных актов в рамках единой системы и атрибутивные качества, наличие которых означает принадлежность правового предписания именно к этой отрасли публичного законодательства.

### Административное законодательство включает в себя:

- ❑ Статутные предписания об органах исполнительной власти и иных публичных органах;
- ❑ Предписания, регламентирующие публичные контроль и надзор;
- ❑ Предписания, устанавливающие статус публичных имущественных отношений, в том числе и его отдельных правомочий владения, пользования, распоряжения;

# Источники административного законодательства

- ❑ Предписания, устанавливающие публичные процедуры легитимизации гражданско-правовых отношений (предписания о государственной регистрации субъектов предпринимательства, объектов недвижимости, имущественных сделок, гражданско-правовых договоров, объектов движимого имущества);
- ❑ Предписания публичного санкционирования (нормативные акты, устанавливающие лицензионные и иные разрешительные процедуры);
- ❑ Правоохранительные и юрисдикционные предписания (устанавливают виды публичных наказаний, назначаемых судом и внесудебные публичные санкции);
- ❑ Процессуальные предписания, т.е. нормативные акты, опосредующие распорядительную деятельность в вышеуказанных случаях.

## Понятие физического лица и его публичное предназначение

Материальное, т.е. соматически выраженное лицо, наделенное субъективными психоэмоциональными качествами и свойствами, относится к физическим лицам – участникам административных отношений. Содержание публичных правомочий физического лица обусловлено его правами в сфере исполнительно-распорядительной деятельности (т.е. содержанием его субъективных и объективных прав во взаимоотношениях с органами исполнительной власти или иными публичными органами) и его публичными обязанностями.

# Асоциальные физические лица

*Асоциальным физическим лицам* присуще осознанное неисполнение установленных законом обязанностей, т.е. их игнорирование, волевое их пренебрежение, обусловленное противоправным поведением.

К асоциальным физическим лицам относятся люмпен-пролетарии – преступники, лица, занимающиеся бродяжничеством, проститутки, наркоманы, лица, совершившие административный проступок или преступление. К ним относятся физические лица, имеющие судимость, в том числе и имеющие погашенную или снятую судимость, и уклоняющиеся от социализации, т.е. от правомерного поведения.

Асоциальное поведение во многих случаях может быть обусловлено причинами, не зависящими от волеизъявления лица, например, неисполнением или ненадлежащим исполнением государством социальных обязанностей, в тех случаях, когда они установлены федеральным законом.

# Дефектная публичная правоспособность

Публичные правоограничения физического лица не всегда связаны только с асоциальным поведением, во многих случаях они возникают в силу естественных причин и обусловлены его ограниченными психосоматическими возможностями.

*Дефектная публичная правоспособность* всегда опосредована физической патологией, возникает у лиц, страдающих психическим или соматическим заболеванием, вследствие которого и возникают публичные правоограничения. В отличие от асоциальной правоспособности в данном случае правоограничения возникают у правомерного физического лица, добросовестно соблюдающего свои публичные обязанности. К лицам с дефектной публичной правоспособностью относятся также лица, асоциальное поведение которых обусловлено исключительно их психосоматическим статусом и в силу этого не является волевым и осознанным. Сюда же относятся и физические лица, нарушающие общепринятые нормы морали и нравственности в силу обстоятельств непреодолимой силы, например бродяги и нищие, утратившие свой социальный статус вследствие должностных злоупотреблений или совершенных в отношении них насильственных противоправных действий.

Лица с дефектной публичной правоспособностью обязаны исполнять публичные обязанности лишь в тех случаях, когда они соразмерны их психосоматическим или материальным возможностям. Такие лица, наряду с иными гражданами, могут быть субъектами юрисдикционных отношений в случаях

## ***Правомерные физические лица***

Все иные физические лица, наделенные публичными правами и обязанностями, относятся к *правомерным (добросовестным) физическим лицам*. Ограничения их публичной правоспособности допускаются только в целях обеспечения социально значимых прав граждан и общегосударственных интересов.

## Система и структура ФОИВ

*Постановление КС Суда РФ от 27 января 1999 г. N 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции РФ»*

Из положений статей 71 (пункт «г») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 5 (часть 3), 10, 11, 72 (пункт «н»), 77, 78 (часть 1) и 110 следует, что в **систему федеральных органов исполнительной власти** входят Правительство РФ, а также министерства и другие федеральные органы исполнительной власти, которые определяются на основе Конституции РФ, Федерального конституционного закона «О Правительстве РФ» и иных федеральных законов.

## Система ФОИВ

По вопросам, касающимся **системы федеральных органов исполнительной власти**, не урегулированным законодателем, Президент Российской Федерации может издавать указы, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

## Структура ФОИВ

Из статьи 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункт «г»), 83 (пункт «д»), 110, 111, 114 и 115 следует, что содержащееся в ней понятие «**структура** федеральных органов исполнительной власти» включает **перечень конкретных органов**, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию Правительством Российской Федерации возложенных на него задач и полномочий.

# Административно-правовая методология

Приминительно к целям административно-правовых исследований получили наибольшее распространение догматический, сравнительно-исторический и прагматический методы.

Суть *догматического метода* заключена во всеобъемлющем обосновании теоретических предпосылок исследования, дефиниций, институтов, понятий, терминов и определений.

В соответствии с методом исторических(сравнительно-исторических) исследований административно-правовые институты изучаются в исторической ретроспективе, в процессе их становления и развития.

При исследованиях, основанных на историческом методе, недопустима гипертрофированная модернизация, т.е. механическое сопоставление публичных институтов, без учета их исторических и политико-правовых реалий.

В основе прагматического метода обоснование практической составляющей административно-правового исследования, его теоретические постулаты всегда опосредованы практикой.

# Публичный статус должностного лица

## ***Понятие должностного лица***

*Статус должностного лица распространяется на любое физическое лицо публичного или частного права, действия которого влекут за собой возникновение, приостановление, изменение или прекращение юридически значимых событий и обстоятельств (т. е. юридических фактов).*

Должностное лицо в уголовном праве наделено только публичными полномочиями

*(Примечание 1 к ст. 285 УК РФ)*

# Публичный статус иностранных физических лиц

В отличие от российских физических лиц иностранные физические лица обладают ограниченной административной дееспособностью. Ограничение прав иностранных физических лиц обусловлено их обязанностями, установленными Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Обязанности иностранного физического лица определяются, в зависимости от целей его пребывания (проживания) в Российской Федерации.

## Применительно к указанным лицам установлены административно-правовые режимы:

- *временного пребывания;*
- *временного проживания в Российской Федерации;*
- *постоянного проживания на территории РФ;*
- *регламентации трудовой деятельности*

## Административные санкции, применяемые к иностранным физическим лицам

*Депортация применяется при неисполнении иностранным физическим лицом обязанностей, установленных п. 1 и 2 ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В отличие от депортации административное выдворение иностранного физического лица является административным наказанием и может применяться только в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 18.1, ч. 2 ст. 18.4, ст. 18.10 и ч. 1 ст. 18.11 КоАП РФ.*