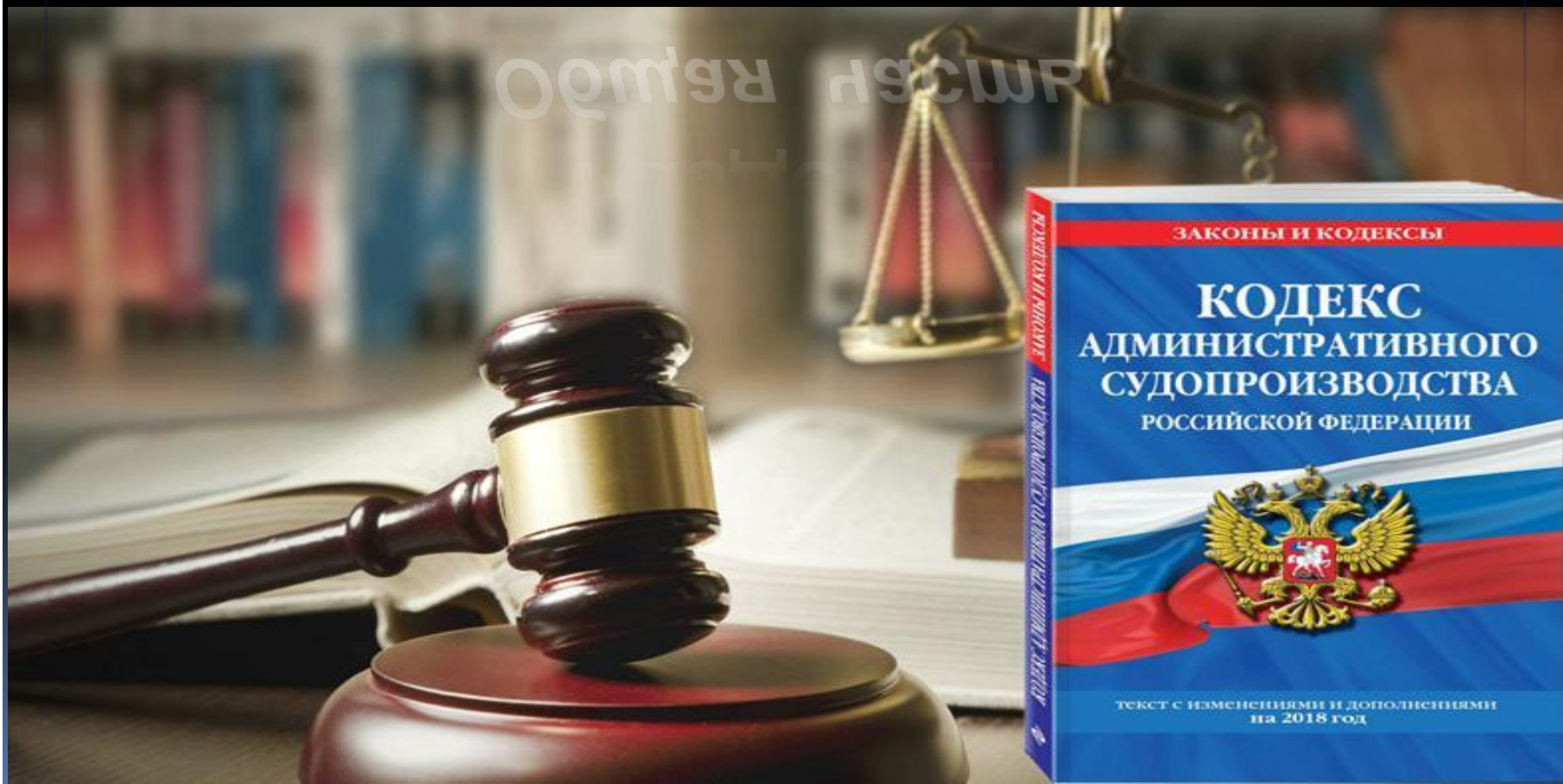


Административное право

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.