



Административное право РФ

Тема 1. Административное право как отрасль права



Тема 1. Административное право как отрасль права. Содержание

- 1. Предмет административного права**
- 2. Метод административного права**
- 3. Административные правоотношения**
- 4. Нормы административного права**
- 5. Структура административного права**
- 6. Место административного права в системе отраслей права**



2. Метод административного права

Понятие отраслевого метода правового регулирования.

- «классическая теория» А.Я. Вышинского: императивный и диспозитивный метод
- теория «единого метода» В.Д. Сорокина: предписание, запрет и дозволение как универсальные общеправовые методы
- теория «режима правового регулирования» С.С. Алексеева: метод – это совокупность принципов и презумпций

Метод административного права следует отличать от административных методов или методов реализации властных полномочий государственной администрации.



2. Метод административного права

Особенности административно-правового метода:

1. Участники правоотношения юридически неравны между собой.
2. Административные правоотношения чаще всего возникают независимо от воли их участников.
3. Содержание правоотношения (права и обязанности сторон) не зависят от воли их участников.
4. Санкции носят характер карательной ответственности перед государством.



2. Метод административного права

Модели административного права:

Закрытая модель адм. права – стремление к максимальной эффективности государственного управления. Цели деятельности администрации определяются политической элитой, не лежат в сфере правового регулирования и не подконтрольны судам

Открытая модель адм. права – нормативно-правовое (конституционное) целеполагание как общий принцип правового регулирования



2. Метод административного права

Требования к механизму административно-правового регулирования:

- нормами административного права должны исчерпывающе определяться пределы и основания властных полномочий государственных органов;
- усмотрение органов не должно предполагать возможности расширения вмешательства либо установления дополнительных обременений для частных лиц;
- недопустимо применение административно-правовых норм по аналогии.



3. Административные правоотношения

Признаки административных правоотношений

- (i) состав участников этих отношений: один из участников представляет государство
- (ii) содержание правоотношения: реализация публично-правовых функций государства.

В действиях лица, действующего от имени государства, реализуется публичный интерес, требующий подчинения ему. Этот интерес предопределяет неравное положение сторон



3. Административные правоотношения

Основание возникновения административного правоотношения – сложный юридический состав

- (1) материально-правовое основание – события либо действия (правомерные или неправомерные),
- (2) формально-правовое основание – совершение действий, юридически закрепляющих (констатирующих) наступление материально-правового основания.



3. Административные правоотношения

Субъекты административного правоотношения

- государственные органы
- должностные лица и служащие,
- государственные организации (учреждения и предприятия),
- частные лица – граждане (граждане Российской Федерации, иностранцы и апатриды),
- коллективные объединения граждан – общественные объединения (в том числе не имеющие статуса юридического лица), коммерческие и некоммерческие организации.

Объект административного правоотношения – реализация государственных функций, а именно защита публичных, государственных интересов и обеспечение интересов частных лиц.



3. Административные правоотношения

Содержание административного правоотношения

А.И. Елистратов: «Момент долга или обязанности сохраняет в публичном праве доминирующее значение».

Для властной стороны издание административных распоряжений выступает не как субъективное право (которое можно реализовывать по своему усмотрению), а как публично-правовое полномочие – одновременно и право, и обязанность по отстаиванию публичных интересов.

Для частного лица реализация его правовых возможностей также становится не только правом, но и обязанностью. Лишь в редких случаях административное право сохраняет диспозитивность.



3. Административные правоотношения

Виды административных правоотношений

I. По *составу субъектов*:

- 1) **между государственными органами**, в зависимости от подчиненности органов *субординационные и координационные отношения*.
- 2) **между должностными лицами и сотрудниками одного государственного органа**. отношения связаны с организацией работы государственного органа и носят характер служебных.
- 3) **между государственными органами и подведомственными им государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями**.
- 4) **между государственными органами и частными лицами** (гражданами и организациями), а также с *неподведомственными* этим органам государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями.
- 5) Отношения **между государственными учреждениями и частными лицами** (гражданами и организациями). Такие отношения могут носить и гражданско-правовой характер, если в их основании лежит заключение договора.



3. Административные правоотношения

- II. По цели, которая преследуется властным субъектом при вступлении в правоотношение, **регулятивные и охранительные** отношения.
- III. По характеру властного воздействия отношения государственных органов и государственных учреждений с частными лицами могут быть **властно-принудительными и предоставляющими**.



4. Нормы административного права

Нормы административного права определяют:

- статус участников административных правоотношений (компетенцию органов государственной власти, формы и порядок реализации властных полномочий)
- формы контроля за деятельностью органов и должностных лиц государственной администрации
- порядок защиты прав частных лиц от неправомерного, в том числе необоснованного вмешательства со стороны государственных органов



4. Нормы административного права

Особенностью диспозиции административно-правовых норм выступает преобладание в них *предписания* над *дозволением* (характерным для гражданского права) и *запретом* (характерным для уголовного права) – см. Сорокин В.Д. Избранные труды. СПб., 2005. С.401.

Чаще всего административно-правовая норма содержит правовую обязанность для участников административных правоотношений. Исключение – охранительные административные нормы, которые устанавливают запрет.



4. Нормы административного права

Виды административно-правовых норм:

- регулятивные и охранительные
- материальные и процессуальные
- и проч.



Принципы административного права

- 1. Приоритет прав и свобод человека и гражданина над иными социальными ценностями и непосредственное действие прав и свобод (ст.2 и18 Конституции РФ).** Реализация принудительных полномочий государственных органов должна быть обоснована, необходима и соразмерна
- 2. Принцип равенства перед законом.** Государственная администрация должна опираться на принцип формального равенства: в одинаковых случаях применять одни нормы закона и толковать их в одинаковом смысле.



Принципы административного права

3. **Принцип разделения властей** (ст.10 Конституции РФ) предполагает разграничение функций и самостоятельность компетенции органов законодательной, исполнительной и судебной власти: ограничение нормотворчества и юрисдикции исполнительной власти, а также подзаконный характер её деятельности.
4. **Принцип законности** формальное соответствие полномочиям, вытекающим из закона и соответствие по содержанию тем целям и принципам, которые установлены законом.



Принципы административного права

5. Принцип судебного контроля за административной деятельностью:

Действия и решения органов и должностных лиц государственной администрации могут быть проверены с точки зрения их формальной законности и обоснованности, хотя и не с точки зрения их целесообразности (Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 №14-П).

Судебный контроль за юрисдикционной деятельностью государственной администрации: должна быть предоставлена гарантия судебного пересмотра административных действий (Постановление Конституционного Суда РФ от 30.07.2001 г. №13-П, п.5 мотивировочной части).



Принципы административного права

6. Принцип единства системы государственной власти.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ по предметам исключительного ведения Российской Федерации и в пределах полномочий федеральных органов по предметам совместного ведения составляют единую систему исполнительной власти (ст. 77 Конституции РФ).



Принципы административного права

7. В экономической сфере – принципы поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности для частных лиц.

Государственная администрация может осуществлять ту или иную деятельность лишь в случае необходимости защиты публичных интересов, в ограниченных законом областях (общезапретительный принцип), а для частных лиц, напротив, ограничения их свободы могут устанавливаться как исключение – для защиты конституционно значимых ценностей (общедозволительный принцип).



5. Структура административного права

Структура советской науки административного права :

Общая часть:

- общие вопросы (понятие и природа гос.управления),
- участники административных отношений,
- формы и методы осуществления государственного управления,
- законность и дисциплина в управлении.

Особенная часть:

- административно-политическая сфера
- социально-культурная сфера
- экономическая сфера.



5. Структура административного права

Проблема Особенной части:

- 1) развитие правового регулирования приводит к невозможности охватить все сферы осуществления исполнительной власти при их изучении
- 2) регулирование в отдельных областях носит, как правило, комплексный характер и приводит к появлению комплексных правовых институтов и «отраслей»: коммерческое, экологическое и спортивное, образовательное, транспортное, медицинское право.



5. Структура административного права

Общая часть:

- теория административных правоотношений
- понятие и особенности правового положения субъектов административных правоотношений,
- система и структура органов исполнительной власти,
- учение об административном действии,
- правила административного процесса,
- виды деятельности органов исполнительной власти,
- контроль за деятельностью государственных органов.



6. Место административного права в системе отраслей права

Соотношение административного и конституционного права:

- конституционно-правовые отношения складываются между частным лицом и государством в целом, а административно-правовые – между частным лицом и отдельным государственным органом (кроме судов).
- внутри системы государственных органов, конституционно-правовые отношения возникают между высшими органами государства, административные – либо в системе административных органов (главным образом в исполнительной власти) и внутри отдельных государственного органа.



6. Место административного права в системе отраслей права

Соотношение административного и гражданского права:

*см. Черепухин Б.Б. К вопросу о частном и публичном праве //
X сб. трудов профессоров и преподавателей
Иркутского гос. ун-та. Иркутск, 1926.*

- теория интереса ("publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem").
- теория субъектов
- теория метода регулирования

Англо-саксонская система не предполагает автономность правового регулирования, в государствах континентальной правовой семьи (Германия, Франция) наоборот исключается распространение норм частного права на государственные органы.



6. Место административного права в системе отраслей права

Трудовое право: в 2003-2005 годах создана система автономного административно-правового регулирования отношений государственной службы.

Комплексные правовые отрасли выделены исключительно по предмету правового регулирования, включая нормы административного и других отраслей права.



Административное право РФ

Белов Сергей Александрович, к.ю.н.,
доцент кафедры государственного и
административного права

belov@jurfak.spb.ru