

Тема 6 Административное право

Учебные вопросы:

1. Понятие административного права, его предмет, метод и источники.
2. Административно-правовые отношения
3. Субъекты административного права.
4. Административная ответственность.

Вопрос 1

Административное право представляет собой отрасль публичного права, нормы которой регулируют общественные отношения в сфере государственного управления. Административное право во многом играет системообразующую роль в публичном праве наряду с конституционным правом. В некоторых правовых традициях, например французской, административное право часто отождествляется с публичным правом.

В действительности иногда довольно трудно провести границу между конституционным и административным правом. Так, Правительство Российской Федерации имеет и конституционный, и административно-правовой статус, определяемый одним Федеральным конституционным законом. Наиболее оптимальным является разграничение конституционных и административных правоотношений по признаку наличия организационной составляющей. Если регламентируются организационные отношения обеспечительного характера, то мы имеем дело с административными правоотношениями.

С уголовным правом тесно взаимосвязано административно-деликтное право в части разграничения смежных и соделиктных составов преступлений и административных правонарушений, таких, например, как «Хулиганство» (ст. 213 УК РФ) – «Мелкое хулиганство» (ст. 20.1 КоАП РФ), «Кража» (ст. 158 УК РФ) – «Мелкое хищение» (ст. 7.27 КоАП РФ) и ряд других.

Финансовое право, бывшее некогда подотраслью административного права, содержит некоторые институты со смежным административно-

правовым регулированием: налоговое администрирование, бюджетное администрирование, административно-правовой статус налоговых и финансовых органов.

Административное право является материально-правовой базой для административно-процессуального права, которое все больше обособливается, несмотря на пока еще отсутствие научного консенсуса в понимании административного процесса. Наконец, так называемые комплексные отрасли права – экологическое, земельное, аграрное, по сути, включают в свой состав ряд административно-правовых институтов.

Административное право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих определенные сферы общественных отношений, составляющих предмет этой отрасли права. При этом предмет административного права отвечает на вопрос – что, какие общественные отношения регулируются нормами данной отрасли права, а метод административного права отвечает на вопрос – как, каким образом нормы выполняют свое регулирующее воздействие.

Административное право призвано регулировать общественные отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти, осуществления государственного управления. Поэтому административное право называют правом управления или управленческим правом, ибо содержанием деятельности органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления является именно государственное или «публичное» управление.

Предмет административного права представляет собой систему общественных отношений, регулируемых административно-правовыми нормами. Предмет административного права включает в себя пять составляющих его частей.

Во-первых, это общественные отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти, осуществления государственного управления на всех его иерархических уровнях: от Президента РФ до

администрации государственных предприятий, учреждений и организаций. Здесь имеется в виду, прежде всего, внешняя деятельность органов исполнительной власти, всей системы органов государственного управления, для осуществления которой они, собственно, и созданы, а именно, организация экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности.

Во-вторых, это внутриорганизационные отношения всех государственных органов, которые в основном одинаковы, похожи, однотипны независимо от того, где они осуществляются: в органах исполнительной власти, законодательных или судебных. Эти отношения охватывают информационно-аналитическую работу, делопроизводство, прием на работу, перемещение по службе, увольнение, дисциплинарную ответственность, поощрение, материально-техническое обеспечение и т.п. Вся эта деятельность носит вспомогательный, обеспечительный характер и регулируется нормами административного права.

В-третьих, к предмету административного права относится функционирование общегосударственного контроля, который осуществляется на территории всей Российской Федерации от имени государства, будучи наделен государственно-властными полномочиями федерального характера. При этом контроль осуществляется в отношении всех государственных органов не только с точки зрения законности принимаемых актов и совершаемых действий, но и их целесообразности, чем коренным образом отличается от общего надзора органов прокуратуры. Меры, принимаемые общегосударственным контролем, носят дисциплинарный характер, включая отстранение нарушителей от работы (должности) и денежный начет. Ранее этот вид контроля имел различные названия — Рабоче-крестьянская Инспекция, Министерство контроля, партийно-государственный контроль, народный контроль. В последние годы он был упразднен. Однако государственная необходимость в такого рода

контроле очевидна и начинает воссоздаваться в виде Контрольного управления Администрации Президента РФ.

В-четвертых, предмет административного права охватывает и деятельность судов и судей по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Дело в том, что, являясь органом правосудия, они, тем не менее, руководствуются нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях, что не может быть изъято из предмета административного права. Сейчас эта сфера деятельности судов и судей начинает превращаться в административную юстицию, в которой появились мировые судьи, единолично рассматривающие значительную категорию дел об административных правонарушениях.

В-пятых, к предмету административного права могут быть отнесены общественные отношения, возникающие в деятельности общественных объединений, которым государство передало некоторые свои государственно-властные полномочия. Например, народным дружинам переданы некоторые полномочия государственных правоохранительных органов в сфере охраны общественного порядка, и народные дружинники могут осуществлять задержание нарушителей, составлять протоколы (акты) о правонарушениях. Естественно, подобная деятельность общественных объединений регулируется нормами административного права.

Метод административного права, характеризующий способ регулирующего воздействия на общественные отношения, отличается рядом особенностей. Во-первых, он включает в себя иерархичность, т.е. выполнение предписаний, приказов, команд, требований, запретов вышестоящих органов и должностных лиц нижестоящими.

Во-вторых, административно-правовой метод предполагает неравенство воли сторон: воля одной из них главенствует над волей другой стороны. Это имеет место во взаимоотношениях органов исполнительной власти и предприятий, учреждений, организаций, органов исполнительной власти и граждан. В административно-правовых отношениях одна сторона

очень часто наделена государственно-властными полномочиями по отношению ко второй стороне, именно она – первая сторона – принимает юридически обязательные решения, осуществляет государственный контроль за действиями другой, может в предусмотренных законом случаях применить принуждение к ней. Хотя нередко вопрос решается по инициативе второй стороны отношения (пример тому – заявление гражданина о предоставлении жилой площади), но решение принимает именно орган исполнительной власти. Вторая сторона не может отказаться от исполнения предписания органа, осуществляющего такую власть, и вправе лишь обжаловать его в компетентный государственный орган.

В-третьих, данный метод предполагает состояние подчиненности воли одной стороны по отношению к воле другой, причем это состояние может быть достигнуто не только на добровольной, но и на принудительной основе. Этот метод предполагает возможность заставить подчиняться воле властвующего лица с использованием самых решительных мер, вплоть до применения оружия, например отражение посягательства на охраняемый объект.

Наконец, следует отметить и такую особенность метода административного права, как безоговорочная, лишенная какой-либо диспозитивности обязательность выполнения установленных законом правил, норм, стандартов, требований, запретов и иных предписаний. Причем эта обязательность может касаться всех граждан, например общеобязательность соблюдения правил поведения в общественных местах, правил перехода улиц, либо только специальных субъектов административного права – водителей автотранспорта, военнослужащих, охотников, должностных лиц и т.д.

Итак, если суммировать все сказанное о методе административного права, то его можно определить как метод «власти и подчинения», приказа и исполнения, команды и выполнения. Данный метод административного права является приоритетным, преобладающим, превалирующим. Но не

единственным. Не все отношения в сфере исполнительной власти построены по схеме «власть – подчинение», т.е. по вертикали. В административном праве существует немало ситуаций, когда необходимо регулировать возникающие так называемые горизонтальные общественные отношения, стороны которых находятся на одном иерархическом уровне, например два министерства – транспорта и МВД. Здесь отсутствует подчиненность, юридический статус характеризуется полным равенством и ни о каком одностороннем властвовании не может быть и речи. Вот тогда и возникает потребность в иных методах административно-правового регулирования, в качестве которых выступают взаимодействие, согласование, координация, соглашение, административный договор и др.

Органы исполнительной власти действуют на основе законов, но многие из них при этом обладают правом издания нормативных актов, которые регулируют деятельность предприятий, учреждений и организаций, а также граждан, т.е. участвуют в определении их прав и обязанностей. Гражданин может, конечно, не реализовать право, предоставленное ему, но он не может отказаться от самого этого права, поскольку оно установлено властным путем — законом или на основе закона. Все это связано с тем, что государственный орган, должностное лицо, осуществляющее исполнительно-распорядительную деятельность, действует по поручению государства, выражает государственную волю, участвует в выполнении функций государства.

Вопрос 2

Нормы административного права в Российской Федерации определяют порядок создания, реорганизации и упразднения органов исполнительной власти, их перечень, цели и задачи их деятельности, компетенцию и другие стороны правового статуса этих органов, их структуру и процедуру деятельности. Распространяются они и на организацию местного

самоуправления, и порядок взаимодействия его органов с органами государственной власти.

Нормы административного права устанавливают, кроме того, порядок создания, реорганизации и упразднения управляемых объектов – предприятий, учреждений и организаций и регулируют многие стороны их деятельности независимо от форм собственности, их взаимоотношения с органами государственной администрации. Нормы административного права закрепляют также порядок прогнозирования, планирования и ценообразования, распределения материальных ресурсов, регулирования заработной платы.

Конкретизируя и дополняя нормы конституционного права, нормы административного права определяют многие права и обязанности граждан, механизм их реализации и защиты от нарушений. Нормы административного права участвуют в установлении правового статуса общественных объединений, органов общественности. Нормы этой отрасли регулируют государственную службу, причем не только в органах исполнительной власти, но и во всех государственных и муниципальных органах.

Административное право регулирует не только публичную управленческую деятельность, но и управляемую деятельность. Пример тому — правила дорожного движения, поведения в общественных местах, торговли, охоты и рыбной ловли, правила, регулирующие преподавание в учебных заведениях, санитарные правила и т.д. Органы управления контролируют соблюдение этих правил и применяют меры государственного принуждения за их нарушение.

Нормы административного права определяют, какие деяния (действие или бездействие) являются административными правонарушениями, устанавливают виды и меры административной ответственности за их совершение, порядок производства по делам о таких правонарушениях.

В научной литературе высказывалось мнение, что административное право регулирует и общественное управление. В этом утверждении есть доля

истины: государство иногда наделяет общественные объединения, органы общественности публичными полномочиями «внешнего» характера. Но в основном общественное управление регулируется не законодательством, а уставами общественных объединений.

Административное право не регулирует внутреннее управление в частных фирмах, ассоциациях, концернах и т.д. Их высшие органы сами устанавливают свои системы управления, свои порядки, которые, однако, не должны противоречить законодательству.

Вопрос 3

Субъект административного права — это участник общественных отношений, обладающий определенными правами и обязанностями, которыми он наделен в связи с необходимостью реализации своих жизненных потребностей. В административном праве его нормы реализуются гражданами, государственными органами, общественными объединениями и другими, которые и являются субъектами административного права, т.е. носителями конкретных прав и обязанностей, содержащихся в нормах административного права.

Права и обязанности субъекта административного права образуют в совокупности его правовой статус.

По своему административно-правовому статусу субъекты административного права делятся на две группы: физические лица и организации. Физические лица в свою очередь охватывают три вида субъектов: гражданин РФ, иностранный гражданин и лицо без гражданства. В основу этой классификации принята степень связи лица с данным государством и производный от этого объем прав и обязанностей конкретного лица.

Организации как субъекты административного права прежде всего надо разделить на государственные и негосударственные организации. Различие их состоит в том, что государственные организации:

1) выполняют задачи, функции и полномочия, порученные им государством,

2) они базируются на государственной собственности,

3) управляются государством. К числу государственных организаций относятся органы государственного аппарата – представительные, исполнительные, судебные, органы прокуратуры и др., государственные предприятия, учреждения и организации – производственные, культуры, массовой информации, учреждения здравоохранения и т.д.

Организации негосударственные отличаются тем, что они не выполняют задач и функций государства, хотя могут и способствовать этому. Они не финансируются государством и не испытывают на себе непосредственного государственного управления. К таким организациям можно отнести объединения граждан – профсоюзы, спортивные общества, творческие союзы, партии, религиозные организации и т.д., а также коммерческие организации – частные, кооперативные, акционерные, смешанные и др.

Среди столь многочисленных субъектов административного права тем не менее выделяются как основные, приоритетные, два вида субъектов – граждане и органы исполнительной власти.

Административно-правовой статус граждан. Административно-правовой статус гражданина представляет собой сложное юридическое образование. Он включает в себя четыре разновеликих элемента.

Первый и самый большой объем прав и обязанностей представляет собой правовой статус личности, человека как субъекта административного права. В российском государстве правовое регулирование положения личности, человека должно занимать центральное, приоритетное место, ибо здесь выражается идея о том, что право и государство, его органы и должностные лица призваны служить обществу, каждой личности, каждому человеку. Именно эта мысль выражена в ст. 2 Конституции РФ: «Человек,

его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

Вместе с тем Конституция РФ устанавливает в исключительных случаях возможность ограничения прав личности «только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ст. 55). Причем правовые нормы, ограничивающие права личности, обычно носят административно-правовой характер. Например, право на неприкосновенность жилища может быть ограничено сотрудниками милиции при наличии оснований, предусмотренных соответствующими административно-правовыми нормами, в частности при розыске преступника, если в квартире или доме совершается преступление или нарушение общественного порядка, угрожающего жизни или здоровью людей, при пожаре и в других случаях.

Вторая составная часть административно-правового статуса представляет собой статус гражданина РФ. Как субъект административного права каждый гражданин имеет свой гражданский правовой статус.

Структура административно-правового статуса гражданина включает:

- 1) правовой статус личности, о чем речь шла выше,
- 2) его права и обязанности, вытекающие из факта гражданства.

Когда физическое лицо обрело статус личности, затем гражданина, к ним добавляется третий элемент административно-правового статуса – социальный. Он необходим, чтобы гражданин мог заняться конкретной трудовой профессиональной деятельностью, учиться, служить в Вооруженных Силах и т.д. Личности и гражданину для этого необходимы новые, дополнительные права и обязанности, т.е. сверх правового статуса личности и гражданина. В качестве социального элемента административно-правового статуса гражданина можно выделить правовые статусы рабочего, служащего, учащегося, военнослужащего, пенсионера и т.д.

Четвертый элемент административно-правового статуса гражданина называют особым статусом, включающим в себя права и обязанности, которые граждане приобретают по своему желанию, личному интересу для удовлетворения своих чисто индивидуальных потребностей. Это, например, любители-охотники, любители-водители, в том числе судоводители, спортсмены-непрофессионалы, туристы, коллекционеры и т.д. Все они получают официальный документ для занятия избранным делом, причем для каждого особого статуса субъекта установлен определенный круг прав и обязанностей.

Итак, общий административно-правовой статус гражданина можно образно представить в виде «матрешки», когда в статус человека (личности) входит статус гражданина, в него – социальный, а затем и самый маленький по объему прав и обязанностей особый статус. Тем не менее необходимо подчеркнуть, что это единый статус, единый правовой комплекс прав, свобод и обязанностей гражданина Российской Федерации.

Вопрос 4

В Российской Федерации, как и во всяком другом современном государстве, действует большое число различных юридически обязательных правил. Одни из них адресованы всем гражданам, другие – работникам тех или иных отраслей хозяйства и социально-культурной деятельности, третьи – должностным лицам, занимающим определенные должности. Это правила поведения в общественных местах, правила дорожного движения и пользования различными видами транспорта, правила охраны труда и техники безопасности, правила торговли, санитарные, ветеринарные и противопожарные правила, правила охоты, рыбной ловли и охраны окружающей среды, правила приобретения, учета, хранения и использования охотничьего огнестрельного оружия, взрывчатых и радиоактивных веществ, правила паспортной системы, воинского учета, пограничного режима, таможенные правила и т.д.

Выполнение таких правил затрагивает интересы государства, предприятий, учреждений, организаций и граждан. Например, нарушение правил поведения в общественных местах мешает людям нормально отдыхать. Безбилетный проезд пассажиров наносит имущественный ущерб транспортным предприятиям. Нарушение правил дорожного движения ставит под угрозу жизнь и здоровье людей, приводит к повреждению транспортных средств, снижает пропускную способность дорог. Нарушение правил охоты и рыбной ловли наносит вред живой природе, а тем самым и обществу.

В ст. 10 Кодекса об административных правонарушениях сформулировано официальное определение административного правонарушения. Из статьи следует, что это, во-первых, действие или бездействие (т.е. деяние, хотя самого такого термина в Кодексе нет), во-вторых, оно противоправно, в-третьих, совершенное виновно, в-четвертых, влечет по закону именно административную ответственность. В отличие от преступлений административные правонарушения не охарактеризованы в Кодексе о них как общественно опасные деяния, хотя их вредность констатирована указанием на то, что они посягают на общественный и государственный порядок, на собственность, права и свободы граждан, на порядок управления.

Нарушение правил, о которых говорилось выше, иногда может повлечь уголовную ответственность, если это прямо предусмотрено Уголовным кодексом. Но в большинстве случаев вред от каждого нарушения таких правил не настолько велик, чтобы отдавать нарушителей под суд, признавать преступниками. Для подобных случаев, а они наиболее часты, государство и учредило административную ответственность, которая по характеру мер менее сурова, чем уголовная, не влечет судимости и применяется, как правило, органами исполнительной власти, т.е. более оперативно, на основе менее сложного процесса, чем уголовный.

Обычно отличить преступление от административного правонарушения не столь трудно. Есть противоправные деяния, которые заведомо не могут быть отнесены к числу преступлений (например, безбилетный проезд на транспорте). Есть и такие преступные деяния, которые никак не могут быть отнесены к числу административных правонарушений (измена Родине, убийство и т.д.). Но применительно к некоторым нежелательным для общества деяниям уловить ту черту, где «вредоносность» перерастает в общественную опасность, нелегко, тем более что точные границы между преступлениями и административными правонарушениями не являются чем-то раз навсегда данным, застывшим. Законодатель с учетом достигнутого уровня развития общества, внешней и внутренней обстановки, различных позитивных и негативных процессов вводит новые составы преступлений и административных правонарушений, отменяет некоторые ранее существовавшие, переводит отдельные деяния из разряда преступных в разряд административных правонарушений или наоборот.

Для определения степени общественной опасности правонарушения и отграничения административных правонарушений от преступлений применяется такой критерий, как наличие или отсутствие тяжких последствий. Например, если нарушение транспортных правил повлекло гибель людей или иные тяжкие последствия, то оно квалифицируется как преступление, а если таких последствий нет, то – как административное правонарушение.

Иногда достаточно возможности наступления тяжких последствий, а не их реального наличия. Так, нарушение правил хранения использования и перевозки взрывчатых и радиоактивных веществ даже если оно лишь могло повлечь тяжкие последствия, уже рассматривается как преступление.

Нередко критерием является размер имущественного ущерба, причиненного правонарушением. Например, хищение государственного или общественного имущества на сумму, превышающую минимальный размер

месячной оплаты труда, считается преступлением, а на меньшую сумму – административным правонарушением.

В ряде случаев квалифицирующим признаком служит повторность, неоднократность или систематичность совершения противоправного деяния и, следовательно, применение более сурового) наказания (взыскания).

Иногда квалифицирующее значение имеет форма вины: совершенное умышленно деяние считается преступлением, а по неосторожности – административным правонарушением. Например, причинившая значительный ущерб умышленная потрава посевов скотом или птицей всегда считалась преступлением, а совершенная по неосторожности – административным правонарушением, зависимо от размера потравы.

Есть особенности в способах совершения административных правонарушений гражданами и должностными лицами. Граждане, в том числе «рядовые» работники предприятий, учреждений организаций, отвечают только за нарушение установленных правил своими собственными действиями. Должностные же лица, т.е. лица, обладающие распорядительными полномочиями, кроме того, подлежат ответственности за административные правонарушения, связанные с несоблюдением другими людьми установленных правил, если обеспечение их выполнения входит в служебные обязанности этих должностных лиц (ст. 15 Кодекса об административных правонарушениях). Например, за допуск к управлению транспортными средствами водителей, находящихся в состоянии опьянения, или лиц, не имеющих права управления транспортным средством, должностные лица автохозяйства, ответственные за техническое состояние и эксплуатацию транспортных средств, подвергаются штрафу. Следовательно, применительно к должностным лицам в качестве специфического конкретного основания их административной ответственности предусмотрено необеспечение выполнения иными лицами тех или иных правил.

Обладают особенностями основания административной ответственности родителей и лиц, их заменяющих. Они несут такую ответственность за злостное невыполнение обязанностей по воспитанию детей и контролю за их поведением. Например, в связи с совершением хулиганства или мелкого хулиганства подростком в возрасте от 14 до 16 лет их родители могут подвергаться штрафу. Но здесь нет ответственности за чужую вину: родители несут ответственность не за хулиганские действия детей, а за отсутствие надлежащего контроля за их поведением.

Чтобы нести административную ответственность (обладать административной деликтоспособностью), нужно достичь предусмотренного законом возраста. Административной ответственности подлежат лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16 лет. Напомним для сравнения, что законодательство допускает иногда применение уголовной ответственности к лицам, совершившим преступления и в более раннем возрасте.

Лицо, действовавшее в состоянии крайней необходимости и необходимой обороны, административной ответственности не подлежит. В данном случае применяется тот же принцип, что и в уголовном праве. Если, например, водитель автомашины с превышением установленной скорости везет в больницу человека, нуждающегося и неотложной медицинской помощи, то он не будет наказан за превышение скорости, поскольку действует в ситуации крайней необходимости. Стрелять из охотничьих ружей в населенных пунктах нельзя; за это предусмотрены штраф, возмездное изъятие ружья или его конфискация. Но если человек стрелял из ружья, чтобы припугнуть вооруженных бандитов, нападающих на него, пытающихся ворваться в его дом, то он не будет нести ответственность за стрельбу (необходимая оборона).

В ряде случаев административное правонарушение влечет, в порядке исключения, не административную, а дисциплинарную ответственность. В результате появляется несоответствие вида правонарушения и вида

ответственности за его совершение. Военнослужащие, а также лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел несут ответственность за административные правонарушения, как правило, по дисциплинарным уставам, т.е. дисциплинарную ответственность. Однако за нарушение режима Государственной границы РФ, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Госграницу РФ, правил дорожного движения, правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов, таможенных правил и за контрабанду они несут административную ответственность.

Как известно, есть и гражданские лица, на которых распространяется действие дисциплинарных уставов или специальных положений о дисциплине. Это, например, работники гражданской авиации, железнодорожного, морского и речного транспорта. Они в случаях, прямо предусмотренных этими положениями и уставами, несут за совершение административных правонарушений при исполнении служебных обязанностей дисциплинарную ответственность, а в остальных случаях – административную ответственность на общих основаниях.

Таким образом, административная ответственность – это один из видов правовой (юридической) ответственности, наряду с уголовной, гражданско-правовой и дисциплинарной. Она устанавливается государством путем издания его органами правовых норм, определяющих: а) основания ответственности, б) меры, которые могут быть применены к нарушителю, в) порядок рассмотрения дел о правонарушениях, г) исполнения указанных мер. административная ответственность рассматривается как применение установленных законом административных взысканий за совершение административных правонарушений. Из всех многочисленных мер административного принуждения (досмотр, реквизиция, задержание, изъятие и т.д.) только административные взыскания выполняют функцию наказания и только их применение влечет наступление административной ответственности (ст. 23 КоАП РФ). административная ответственность – это административное правовое принуждение. Это наступление отрицательных

последствий для правонарушителя морального (предупреждение),
материального (штрафа) и физического (административный арест) характера.