

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ ДЛЯ СПО

Под редакцией доктора юридических наук,  
профессора **А. И. Стахова**

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом среднего профессионального образования в качестве учебника и практикума для студентов образовательных учреждений среднего профессионального образования*

**Книга доступна в электронной библиотеке [biblio-online.ru](http://biblio-online.ru),  
а также в мобильном приложении «Юрайт.Библиотека»**

Москва ■ Юрайт ■ 2019

УДК 342.9(075.32)  
ББК 67.401я723  
А31

**Автор:**

**Стахов Александр Иванович** — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой, заведующий отделом административно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия.

**Рецензенты:**

**Зеленцов А. Б.** — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов, член Научно-консультативного совета при Верховном Суде Российской Федерации;

**Старилов Ю. Н.** — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права Воронежского государственного университета.

**Административное право** : учебник и практикум для СПО / Апод ред. А. И. Стахова. — М. : Издательство Юрайт, 2019. — 439 с. — (Серия : Профессиональное образование).

А31

ISBN 978-5-534-09654-5

В учебнике и практикуме системно излагаются теоретический материал и материал для семинарских заданий по административному праву и административному процессу, раскрываются сущность и содержание их основных понятий и категорий. С учетом современной доктрины административного права и процесса и на основе комплексного анализа практики внесудебного и судебного применения отечественного административного и административно-процессуального законодательства сформирован комплексный фонд контрольных вопросов, заданий и задач. Раскрыты особенности административно-правового статуса физических лиц и организаций. В качестве специальных субъектов административного права выделены государственные и муниципальные служащие, должностные лица. Показана специфика административно-правового статуса органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, названных в обобщенном виде публичной администрацией. Сделан акцент на современных административно-правовых методах и административно-процессуальных формах деятельности публичной администрации. Учтены изменения действующего законодательства Российской Федерации по состоянию на 15 августа 2018 г.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта среднего профессионального образования и профессиональным требованиям.

*Для студентов среднего профессионального образования, обучающихся по юридическим специальностям, а также преподавателей и практических работников.*

УДК 342.9(075.32)

ББК 67.401я723

*Информационно-правовая поддержка  
предоставлена компанией «Гарант»*



*Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».*

ISBN 978-5-534-09654-5

© Коллектив авторов, 2019

© ООО «Издательство Юрайт», 2019

# Оглавление

<b>Авторский коллектив .....</b>	<b>8</b>
<b>Предисловие .....</b>	<b>9</b>
<b>Принятые сокращения.....</b>	<b>13</b>
<b>Глава 1. Понятие, предмет, метод, система, источники административного права .....</b>	<b>15</b>
1.1. Понятие и предмет административного права .....	15
1.2. Метод административного права .....	22
1.3. Система административного права как отрасли права.....	23
1.4. Понятие и виды источников административного права .....	25
1.5. Соотношение административного права с отраслями публичного права и отраслями частного права .....	26
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>28</i>
<i>Задачи .....</i>	<i>32</i>
<b>Глава 2. Административно-правовое регулирование в Российской Федерации.....</b>	<b>36</b>
2.1. Понятие и сущность административно-правового регулирования .....	36
2.2. Механизм административно-правового регулирования.....	37
2.3. Понятие, виды и структура административно-правовых норм .....	39
2.4. Понятие, структура и виды административных правоотношений .....	43
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>44</i>
<i>Задачи.....</i>	<i>50</i>
<b>Глава 3. Административно-правовой режим в Российской Федерации.....</b>	<b>53</b>
3.1. Понятие, сущность и содержание административно-правового режима .....	53
3.2. Классификация административно-правовых режимов.....	55
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>56</i>
<i>Задачи.....</i>	<i>57</i>
<b>Глава 4. Физические лица как субъекты административного права.....</b>	<b>60</b>
4.1. Понятие, структура и основные виды административно-правового статуса физического лица в Российской Федерации .....	60
4.2. Административная правосубъектность физического лица в Российской Федерации .....	62
4.3. Административные права и обязанности физических лиц в Российской Федерации .....	64

4.4. Административно-правовые гарантии прав, принадлежащих физическому лицу в Российской Федерации .....	69
4.5. Юридическая ответственность физического лица за правонарушения, совершенные в административно-правовой сфере .....	70
4.6. Особенности административно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.....	71
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	72
<i>Задачи</i> .....	74
<b>Глава 5. Организации как субъекты административного права ....</b>	<b>81</b>
5.1. Понятие, правовая основа создания, виды организаций как субъектов административного права.....	81
5.2. Административно-правовая классификация организаций.....	83
5.3. Структура, содержание, виды административно-правового статуса организации.....	85
5.4. Административные права и обязанности организации .....	87
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	90
<i>Задачи</i> .....	91
<b>Глава 6. Публичная администрация как субъект административного права .....</b>	<b>97</b>
6.1. Понятие, характерные особенности, структура публичной администрации в России.....	97
6.2. Понятие, отличительные признаки, классификация органов исполнительной власти в Российской Федерации .....	101
6.3. Административная компетенция и административные полномочия органов исполнительной власти .....	104
6.4. Понятие, структура и правовая основа федеральной системы исполнительной власти.....	110
6.5. Понятие, структура и правовая основа системы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.....	115
6.6. Управление системой органов исполнительной власти .....	120
6.7. Понятие, характерные признаки и классификация органов местного самоуправления .....	122
6.8. Система органов местного самоуправления в административно-правовой сфере .....	125
6.9. Ответственность органов местного самоуправления в административно-правовой сфере.....	132
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	134
<i>Задачи</i> .....	139
<b>Глава 7. Государственные служащие как специальные субъекты административного права .....</b>	<b>145</b>
7.1. Понятие, характерные признаки и виды государственной службы ....	145
7.2. Понятие и административно-правовые признаки государственного служащего .....	146

7.3. Должности государственной службы .....	149
7.4. Виды государственных служащих.....	150
7.5. Административно-правовой статус государственного служащего .....	151
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	159
<i>Задачи</i> .....	162
<b>Глава 8. Муниципальные служащие как специальные субъекты административного права .....</b>	<b>173</b>
8.1. Понятие и административно-правовые признаки муниципального служащего .....	173
8.2. Виды муниципальных служащих.....	176
8.3. Особенности административно-правового статуса муниципального служащего .....	177
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	180
<i>Задачи</i> .....	180
<b>Глава 9. Должностные лица как специальные субъекты административного права .....</b>	<b>185</b>
9.1. Понятие должностного лица как субъекта административного права .....	185
9.2. Административно-правовая классификация должностных лиц .....	186
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	188
<i>Задачи</i> .....	190
<b>Глава 10. Административно-правовые методы, применяемые публичной администрацией в Российской Федерации.....</b>	<b>193</b>
10.1. Понятие, структура, характерные признаки административно-правовых методов, применяемых публичной администрацией .....	193
10.2. Виды административно-правовых методов .....	196
10.3. Методы административного стимулирования.....	198
10.4. Методы административного санкционирования.....	199
10.5. Методы административного наблюдения .....	200
10.6. Методы административно-правового ограничения и принуждения .....	202
10.7. Методы внесудебного разрешения административно-правовых споров.....	208
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	209
<i>Задачи</i> .....	211
<b>Глава 11. Административная ответственность и административное правонарушение.....</b>	<b>216</b>
11.1. Понятие и сущность административной ответственности.....	216
11.2. Законодательство РФ об административных правонарушениях: понятие и система .....	218
11.3. Административное правонарушение .....	220
11.4. Меры административной ответственности .....	222
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	236
<i>Задачи</i> .....	238

<b>Глава 12. Административно-правовые формы деятельности публичной администрации .....</b>	<b>247</b>
12.1. Понятие административно-правовой формы деятельности публичной администрации .....	247
12.2. Классификация административно-правовых форм деятельности публичных органов.....	248
12.3. Понятие и классификация административно-правовых актов .....	250
12.4. Административные договоры в деятельности публичной администрации.....	251
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	253
<i>Задачи</i> .....	256
<b>Глава 13. Административно-процессуальные формы деятельности публичной администрации .....</b>	<b>262</b>
13.1. Понятие и характерные признаки административно-процессуальных форм деятельности публичной администрации.....	262
13.2. Правовая основа административно-процессуальной деятельности публичной администрации.....	265
13.3. Административные процедуры в деятельности публичной администрации: понятие, сущность, структура, классификация .....	267
13.4. Административные регламенты публичной администрации: понятие, сущность, структура, классификация.....	272
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	278
<i>Задачи</i> .....	279
<b>Глава 14. Понятие и структура административного процесса.....</b>	<b>284</b>
14.1. Зарубежные и отечественные подходы к пониманию административного процесса .....	284
14.2. Структура административного процесса .....	288
14.3. Характерные признаки административного процесса .....	289
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	291
<i>Задачи</i> .....	293
<b>Глава 15. Административное контрольно-надзорное производство .....</b>	<b>297</b>
15.1. Понятие, структура и участники административного контрольно-надзорного производства .....	297
15.2. Подготовка контрольно-надзорной проверки и иных административно-процессуальных форм государственного контроля и надзора.....	323
15.3. Проведение контрольно-надзорной проверки и иных административно-процессуальных форм государственного контроля и надзора.....	328
15.4. Оценка результатов контрольно-надзорной проверки и иных административно-процессуальных форм государственного контроля и надзора.....	331
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	340
<i>Задачи</i> .....	343

<b>Глава 16. Производство по делам об административных правонарушениях.....</b>	<b>350</b>
16.1. Понятие, виды, задачи и принципы производства по делам об административных правонарушениях .....	350
16.2. Виды субъектов производства по делам об административных правонарушениях.....	352
16.3. Доказывание и доказательства по делам об административных правонарушениях.....	356
16.4. Стадии производства по делу об административном правонарушении .....	360
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	388
<i>Задачи</i> .....	390
<b>Глава 17. Особенности производства по делам об административных правонарушениях в арбитражном суде ...</b>	<b>402</b>
17.1. Правовая основа и виды производства по делам об административных правонарушениях в арбитражном суде.....	402
17.2. Рассмотрение арбитражным судом дел о привлечении к административной ответственности .....	404
17.3. Рассмотрение арбитражным судом дел об оспаривании решений административного органа о привлечении к административной ответственности .....	407
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	409
<i>Задачи</i> .....	410
<b>Глава 18. Обеспечение законности и безопасности в деятельности публичной администрации.....</b>	<b>416</b>
18.1. Понятие и общая характеристика способов обеспечения законности в административно-публичной деятельности .....	416
18.2. Контроль Президента России за деятельностью публичной администрации.....	418
18.3. Контроль законодательных органов за деятельностью публичной администрации .....	419
18.4. Прокурорский надзор за деятельностью публичной администрации.....	420
18.5. Судебный контроль за деятельностью публичной администрации...	421
18.6. Общественный контроль за деятельностью публичной администрации.....	422
18.7. Система административно-публичного обеспечения безопасности в Российской Федерации .....	422
<i>Контрольные вопросы и задания</i> .....	426
<i>Задачи</i> .....	429
<b>Новые издания по дисциплине «Административное право» и смежным дисциплинам .....</b>	<b>438</b>

## Авторский коллектив

**Стахов А. И.** — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой, заведующий отделом административно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия — предисловие, гл. 1—6; гл. 7, 8, 16 (совместно с Т. В. Федоровой); гл. 9, 17 (совместно с О. В. Дорониной); гл. 10, 12 (совместно с М. Н. Кобзарь-Фроловой); гл. 11, 13, 15 (совместно с И. А. Трофимовой); гл. 18 (совместно с С. А. Порываевым);

**Кобзарь-Фролова М. Н.** — доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой, главный научный сотрудник отдела административно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия — гл. 10, 12 (совместно с А. И. Стаховым);

**Трофимова И. А.** — кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия — гл. 11, 13, 15 (совместно с А. И. Стаховым);

**Федорова Т. В.** — кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия — гл. 7, 8, 16 (совместно с А. И. Стаховым);

**Дорониная О. В.** — преподаватель кафедры административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой Российского государственного университета правосудия — гл. 9, 17 (совместно с А. И. Стаховым);

**Порываев С. А.** — преподаватель кафедры административного права и процесса имени Н. Г. Салищевой, младший научный сотрудник отдела административно-правовых исследований Российского государственного университета правосудия — гл. 18 (совместно с А. И. Стаховым).

## Предисловие

В настоящем издании реферативно и системно, во взаимосвязи с соответствующим комплексом контрольных вопросов, заданий и задач, излагаются теоретические подходы к пониманию важнейших категорий административного права и процесса в Российской Федерации.

Теоретический материал и материал практикума в полной мере соответствуют требованиям федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального юридического образования, так как отражают особенности современной системы административных и иных публичных правоотношений, сложившейся на основе норм Конституции Российской Федерации, а также норм административного и административно-процессуального законодательства, отнесенного к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

В учебном материале учтены особенности построения системы органов исполнительной власти и органов судебной власти в условиях конституционного признания самостоятельности деятельности данных органов, а также принята во внимание возможность наделения органов местного самоуправления законом отдельными государственными полномочиями, предусмотренная Конституцией Российской Федерации. При таком подходе понятие и предмет современного административного права, а также административно-правовой статус физических лиц, организаций, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления раскрывается авторами при помощи функционального подхода, который предлагается применять в обучении студентов наряду с отраслевым подходом, используемым в большинстве вузов с советского периода развития административного права.

Сохраняя в целом традиционно сложившиеся подходы к построению структуры учебного курса по административному праву, авторы посчитали необходимым рассмотреть место и роль органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в сложившейся современной системе административных правоотношений в рамках такой обобщающей категории, как «публичная администрация». При таком подходе в структуру издания введены соответствующие специальные темы: «Административно-правовые методы, применяемые публичной администрацией», «Административно-правовые формы деятельности публичной администрации», раскрыты особенности административно-

правового статуса государственных служащих, муниципальных служащих, должностных лиц.

В целях уяснения соотношения административного и административно-процессуального права в книгу включены главы «Административно-процессуальные формы деятельности публичной администрации», «Понятие и структура административного процесса», в которых с позиции интегративного подхода к пониманию административного процесса рассмотрены в комплексе такие специальные категории, как «административная процедура», «административное производство», «административный процесс», «административно-процессуальное законодательство», «административные регламенты». Сделан акцент на административном контрольно-надзорном производстве и производстве по делам об административных правонарушениях, осуществляемых в Российской Федерации.

В ходе подготовки настоящего издания использовались публикации авторов за несколько десятилетий — учебная литература, научные труды, в том числе диссертации по различным проблемам административного права, анализировались действующие федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты, материалы правоприменительной практики правоохранительных органов, судов общей юрисдикции и арбитражных судов по административным делам, а также опыт преподавания административного права студентам вуза.

Авторский коллектив выражает надежду, что данное издание будет способствовать формированию профессиональных компетенций, соответствующих реалиям административно-правового регулирования у студентов среднего профессионального образования, обучающихся по таким специальностям, как «Судебная власть и прокурорский надзор», «Судебная экспертиза», «Правовое обеспечение национальной безопасности», «Правоохранительная деятельность», а также вызовет существенный интерес у научных работников, занимающихся исследованием проблем современного административного права и процесса.

В результате изучения данной дисциплины студент должен освоить:

***трудовые действия***

- владения навыками работы с законодательными и другими нормативными правовыми актами, судебными актами и договорами с нормативным содержанием, которые можно отнести к источникам административного права;
- ведения производства по делам об административных правонарушениях;
- работы с административными регламентами и административно-процессуальными документами;
- анализа различных административно-правовых явлений и юридических фактов, возникающих в административно-правовой сфере;
- анализа административно-правовых норм и административных правоотношений;

- анализа административно-распорядительной и административно-охранительной практики публичной администрации (органов исполнительной власти и органов местного самоуправления);
- разрешения проблем и коллизий административного права и административного законодательства, реализации материальных и процессуальных административно-правовых норм;
- анализа современных административно-правовых методов и форм деятельности публичной администрации в Российской Федерации;
- работы с учебной и научной литературой, посвященной исследованию проблем административного права и административного процесса;
- анализа норм законов и подзаконных нормативных правовых актов, составляющих основу административно-публичной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также публичного взаимодействия физических лиц и организаций в основных сферах административно-правового регулирования;

#### ***необходимые умения***

- оперировать современными административно-правовыми понятиями и категориями;
- анализировать юридические факты в административно-правовой сфере и возникающие в связи с ними административно-правовые отношения;
- анализировать, толковать и правильно применять административно-правовые нормы;
- из анализа законодательства Российской Федерации правильно определять административно-правовые функции публичной администрации;
- принимать административно-правовые решения и совершать административно-правовые действия в точном соответствии с законом;
- квалифицированно применять законы и иные нормативные правовые акты в административно-правовой сфере;
- давать квалифицированные юридические заключения и консультации по административно-правовым вопросам;
- правильно составлять и оформлять юридические документы по делам об административных правонарушениях, а также по иным административным делам, в том числе формируемым в ходе осуществления государственного контроля и надзора, осуществляемого публичной администрацией;
- административно-правовую терминологию, используемую в отечественном законодательстве и научной литературе;

#### ***необходимые знания***

- основных положений и особенностей современного отечественного административного права;
- сущности и содержания основных административно-правовых понятий и категорий, а также институтов административного права;

- сущности и содержания административно-правового статуса физических лиц, организаций, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления;
- сущности, содержания и основных видов административных правоотношений;
- особенностей действующего административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации;
- правоприменительной практики по отдельным категориям административных дел, в том числе по делам об административных правонарушениях;
- современных административно-правовых методов и форм деятельности публичной администрации (органов исполнительной власти и органов местного самоуправления), применяемых в России;
- сформировавшихся в России административно-процессуальных форм деятельности публичной администрации;
- особенностей административного контрольно-надзорного производства;
- специфики производства по делам об административных правонарушениях;
- основных способов обеспечения законности в деятельности публичной администрации (органов исполнительной власти и органов местного самоуправления);
- особенностей административно-публичного обеспечения безопасности в Российской Федерации;
- особенностей административно-правового регулирования в отдельных сферах деятельности публичной администрации.

## Принятые сокращения

### 1. Нормативные правовые акты

**Конституция РФ** — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

**АПК РФ** — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ

**ГК РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ

**КАС РФ** — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ

**КоАП РФ** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

**НК РФ** — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ

### 2. Органы власти

**МВД России** — Министерство внутренних дел Российской Федерации

**МИД России** — Министерство иностранных дел Российской Федерации

**Минздрав России** — Министерство здравоохранения Российской Федерации

**Минкультуры России** — Министерство культуры Российской Федерации

**Минпромторг России** — Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

**Минтранс России** — Министерство транспорта Российской Федерации

**Минтруд России** — Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации

**Минобороны России** — Министерство обороны Российской Федерации

**Минэкономразвития России** — Министерство экономического развития Российской Федерации

**Минюст России** — Министерство юстиции Российской Федерации

**МЧС России** — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

**Росгвардия** — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации

**Росздравнадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения

**Росимущество** — Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

**Рособрнадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки

**Роспотребнадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

**Росприроднадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

**Росреестр** — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

**Росстат** — Федеральная служба государственной статистики

**Ростехнадзор** — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

**ФАС России** — Федеральная антимонопольная служба

**ФНС России** — Федеральная налоговая служба

**ФСБ России** — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

**ФСИН России** — Федеральная служба исполнения наказаний

**ФСО России** — Федеральная служба охраны Российской Федерации

**ФССП России** — Федеральная служба судебных приставов

**ЦБ РФ** — Центральный банк Российской Федерации

### **3. Прочие сокращения**

**АО** — акционерное общество

**ГИБДД** — Государственная инспекция безопасности дорожного движения

**ГУП** — государственное унитарное предприятие

**ДПС** — дорожно-патрульная служба

**ДТП** — дорожно-транспортное происшествие

**ЖКХ** — жилищно-коммунальное хозяйство

**ООО** — общество с ограниченной ответственностью

**ПАО** — публичное акционерное общество

**РФ** — Российская Федерация

**СМИ** — средства массовой информации

**гл.** — глава(-ы)

**ст.** — статья(-и)

**ч.** — часть(-и)

# Глава 1

## ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, МЕТОД, СИСТЕМА, ИСТОЧНИКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

### Структура практического занятия

1. Понятие и структура предмета административного права.
2. Метод административного права.
3. Система административного права.
4. Понятие и система источников административного права.
5. Место и роль административного права в системе отраслей российского права.

### 1.1. Понятие и предмет административного права

**Административное право России** — самостоятельная отрасль системы материального права Российской Федерации, нормы которой регулируют общественные отношения, складывающиеся в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства по поводу и в связи с необходимостью обеспечения исполнения физическими лицами и организациями, органами государственной власти и органами местного самоуправления, иными органами, должностными лицами норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в целях достижения баланса публичных и частных прав, законных интересов.

**Предмет административного права** — система общественных отношений, складывающихся в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства по поводу и в связи с необходимостью обеспечения исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в целях достижения баланса публичных и частных прав, законных интересов.

Административное право оказывает комплексное воздействие на регулируемые общественные отношения и поэтому его можно охарактеризовать, используя несколько специальных научных подходов.

*С позиции инструментального подхода*, известного теории государства и права, *административное право* — инструмент достижения баланса публичных и частных прав, законных интересов.

Благодаря воздействию, оказываемому административным правом на общественные отношения в сферах административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства, обеспечивается беспрепятственная реализация норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, устанавливается баланс публичных и частных прав, законных интересов, предусмотренных данным законодательством, посредством обеспечения интеграции (взаимосвязи, согласованности) и защищенности (охраны и защиты) данных прав и законных интересов.

При таком подходе под **публичными правами и законными интересами** предлагается понимать права и законные интересы, носителями которых являются публичные образования (Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования), а также органы и должностные лица, представляющие их права и законные интересы в административных и иных публичных правоотношениях.

**Частные права, законные интересы** — права и законные интересы, носителями которых являются физические лица и организации, выступающие в административных и иных публичных правоотношениях от своего имени.

**Сфера административно-распорядительной деятельности государства** — совокупность общественных отношений, складывающихся по поводу обеспечения интеграции (установления взаимосвязи, согласованности) публичных и частных прав, законных интересов. К примеру, сфера административно-распорядительной деятельности государства охватывает общественные отношения, складывающиеся по поводу получения государственного образования или государственных льгот, предоставления физическим лицам и организациям в собственность имущества, имеющего публичное значение, и др.

**Сфера административно-охранительной деятельности государства** — совокупность общественных отношений, складывающихся по поводу обеспечения защищенности (охраны и защиты) публичных и частных прав, законных интересов от ряда специфических факторов окружающей действительности, способных причинить вред данным правам и интересам.

В частности, административное право обеспечивает защищенность частных и публичных прав, законных интересов от административных правонарушений, а также правонарушений, официально не признаваемых в качестве административных, но влекущих возникновение административных правоотношений (банковских, налоговых, бюджетных правонарушений); неправомερных и (или) необоснованных административно-правовых действий и решений органов публичной власти, их должностных лиц; вредоносных ситуаций (казусов) природного, техногенного и иного рода, влекущих определенные административно-правовые последствия (ДТП, техногенных аварий, катастроф, стихийных бедствий, пожаров и т. п.).

Административное право, по сути, юридически оформляет неравенство участников регулируемых общественных отношений, придает дан-

ным отношениям определенную целенаправленность (целесолагание). Данное свойство административного права позволяет раскрыть структуру его предмета с позиции функционального подхода.

Такой подход дает возможность говорить об отдельных направлениях административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства, регулируемых административным правом.

**Основными направлениями административно-распорядительной деятельности** государства, регулируемыми административным правом, являются:

- установление общеобязательных правил поведения физических лиц и организаций на основании и во исполнение норм законов;
- предоставление и обеспечение реализации права физических лиц и организаций на материальные и нематериальные блага, имеющие публичное значение;
- возложение публичных обязанностей на физических лиц и организации, обеспечение исполнения таких обязанностей;
- побуждение физических лиц и организаций к совершению действий, имеющих публичное значение и одобряемых государством.

**Основными направлениями административно-охранительной деятельности** государства, регулируемой административным правом, являются:

- официальное разрешение, одобрение, признание правильными отдельных правомерных видов деятельности (действий) физических лиц и организаций, способных причинить вред (ущерб) частным и публичным правам, законным интересам;
- предупреждение, выявление и пресечение административных правонарушений, а также иных нарушений законодательства, влекущих возникновение административных правоотношений (публичных правонарушений), возникновение административных правоотношений (в том числе, например, нарушений требований банковского законодательства, нарушений антимонопольного законодательства, нарушений иных обязательных требований, дисциплинарных проступков государственных служащих и др.); ограничение, устранение и компенсация причиненного вреда (ущерба), восстановление нарушенного правового положения, устранение иных последствий указанных правонарушений;
- разрешение административно-правовых споров;
- предупреждение, выявление, нейтрализация чрезвычайных и иных общественно опасных ситуаций, влекущих возникновение административных правоотношений (административно-правовых казусов), в том числе, например, аварий, пожаров, ДТП;
- административно-принудительное исполнение специальных обязанностей, возложение на физическое лицо или организацию судебным или административным актом (обязанностей по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных

средств и иного имущества либо совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения определенных действий).

В структуре предмета административного права сопоставимо с обозначенными направлениями административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства предлагается выделять *функциональные сферы регулируемых общественных отношений*.

**Функциональными сферами**, регулируемые административным правом, являются:

1) *сфера административного нормотворчества* — сфера издания органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, а также иными органами нормативных правовых актов (указов, постановлений, приказов, решений и др.) на основании и во исполнение норм законов, регулирующих административные правоотношения;

2) *сфера административного правопредоставления* — сфера предоставления физическим лицам и организациям прав на использование материальных и нематериальных благ, имеющих публичное значение;

3) *сфера административного обязывания* — сфера возложения на физических лиц и организации публичных обязанностей, обеспечения исполнения таких обязанностей;

4) *сфера административного стимулирования* — сфера побуждения административно-публичными органами физических лиц и организаций к совершению действий, имеющих публичное значение и одобряемых государством;

5) *сфера административного санкционирования* — сфера официального разрешения, одобрения, признания правильными отдельных правомерных видов деятельности (действий) граждан и организаций, способных причинить вред частным и публичным правам, законным интересам. Главным образом — правомерной деятельности (действий) по использованию техногенных и природных источников опасности;

6) *сфера противодействия административным деликтам* — сфера предупреждения, выявления, пресечения, административных правонарушений, а также иных правонарушений, влекущих возникновение административных правоотношений, устранения последствий данных правонарушений;

7) *сфера разрешения административно-правовых споров* — сфера защиты прав граждан и организаций от неправомерных или необоснованных административно-правовых действий (бездействия) и решений административно-публичных органов, их должностных лиц, а также разрешения административно-правовых споров, возникающих между организациями и физическими лицами в ходе их публичного взаимодействия;

8) *сфера противодействия административным казусам* — сфера предупреждения, выявления, нейтрализации чрезвычайных и иных общественно опасных ситуаций (административно-правовых казусов) — аварий, пожаров, ДТП и т. п.;

9) *сфера административно-принудительного исполнения специальных обязанностей* — сфера принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, которым при осуществлении установленных федеральным законом полномочий предоставлено право возлагать на иностранные государства, физических лиц, юридические лица, Российскую Федерацию, субъекты РФ, муниципальные образования обязанности по передаче другим гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты денежных средств и иного имущества либо совершению в их пользу определенных действий или воздержанию от совершения определенных действий.

Общественные отношения, образующие выделенные сферы, складываются либо с непосредственным, обязательным участием органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и их представителей, либо без их непосредственного участия, но под обязательным контролем данных органов и их представителей. В связи с этим предлагается определить предмет административного права с учетом субъектного состава регулируемых отношений, т. е. использовать субъектный подход.

**Административное право с позиции субъектного подхода** — совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства, которые складываются с непосредственным, обязательным участием органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, их представителей либо под обязательным контролем данных органов и их представителей.

При таком подходе следует пояснить, что административно-распорядительная и административно-охранительная деятельность Российского государства непосредственно осуществляются от имени публичных образований (Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований) специализированными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, которые в обобщенном виде предлагается называть **публичной администрацией**, а также иными органами, которые, в свою очередь, предлагается называть **административно-публичными органами** (например, Счетная палата РФ, ЦБ РФ, административная комиссия, комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав и др.).

Публичной администрации, а также иным административно-публичным органам предоставляется наибольший арсенал административно-распорядительных и административно-охранительных средств обеспечения исполнения законодательства физическими лицами и организациями, а также иными участниками общественных отношений, регулируемых административным правом.

С позиции изложенного подхода к пониманию административного права в структуре предмета данной отрасли права можно выделить субъектные сферы регулируемых отношений.

**Субъектными сферами**, регулируемым административным правом, являются:

1) *сфера публичного администрирования* — совокупность общественных отношений, складывающихся с обязательным участием публичной администрации и иных административно-публичных органов, их должностных лиц и иных представителей (в том числе структурных подразделений, территориальных органов);

2) *сфера публичного взаимодействия граждан и организаций* — совокупность общественных отношений, складывающихся между физическими лицами и (или) организациями без непосредственного участия, но под контролем публичной администрации и иных административно-публичных органов.

В структуре **сферы публичного администрирования**, в свою очередь, представляется возможным выделить следующие однородные группы общественных отношений:

1) отношения, возникающие в процессе формирования административно публичных органов, их системы, наделения их специальным административно-правовым статусом и соответствующими административно-публичными полномочиями — **административные организационно-учредительные отношения** (например, отношения, возникающие при образовании федерального министерства, территориального органа федерального органа исполнительной власти в субъекте РФ);

2) отношения, связанные с оказанием административно-публичными органами властного воздействия на поведение подведомственных (подчиненных) им организационно (по службе) органов, организаций, государственных и муниципальных служащих, направленного на обеспечение исполнения и соблюдения ими в ходе своей текущей правоприменительной деятельности норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ — **административные организационно-служебные отношения** (например, отношения между МВД России и его территориальными органами, между федеральным министром и подчиненными ему государственными служащими Министерства);

3) отношения, складывающиеся между административными органами публичной власти, не подчиненными друг другу организационно, занимающими в системе государственной власти или местного самоуправления равное правовое положение, связанные с решением ими совместных задач по обеспечению исполнения и соблюдения норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ всеми иными органами, организациями и физическими лицами — **административные организационно межведомственные отношения** (например, отношения между МВД России и Минтрансом России по поводу планирования и координации совместных действий в сфере выявления и пресечения административных правонарушений на транспорте; межведомственные отношения между различными органами публичной администрации по поводу информационного взаимодей-

ствия (передачи информации и обмена информацией) при решении отдельных вопросов, относящихся к их ведению);

4) отношения, связанные с оказанием административно-публичными органами властного воздействия регулятивного или охранительного характера на поведение не подведомственных (не подчиненных) им иных публичных органов, организаций и физических лиц, направленного на обеспечение использования, исполнения и соблюдения ими норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ в процессе своей жизнедеятельности (функционирования) — **внешневластные или административно-публичные отношения** (например, отношения, возникающие по поводу предоставления физическим лицам и организациям определенных прав, правового статуса, их подтверждения (статус юридического лица, право собственности на недвижимое имущество, право на пользование землей, право на пенсию и т. п.), установления соответствия поведения и деятельности физических лиц и организаций требованиям действующего законодательства, пресечения и предупреждения совершаемых ими административных правонарушений).

В структуре **сферы публичного взаимодействия граждан и организаций** предлагается выделить отношения, в которых без непосредственного участия, но под контролем публичной администрации и иных административно-публичных органов:

1) административные органы (администрации) коммерческих и некоммерческих организаций и их должностные лица оказывают властное воздействие на поведение подчиненных физических лиц, подразделений и организаций, направленное на обеспечение исполнения данными лицами, подразделениями и организациями норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ (например, отношения между работодателями в лице соответствующих руководителей организации и работниками по поводу соблюдения и исполнения последними установленных публичных требований безопасности (пожарной, экологической, безопасной эксплуатации транспортных средств и т. п.); отношения между ректоратом, деканатами, преподавателями государственных высших учебных заведений и студентами, обучающимися в них, по поводу соблюдения и исполнения требований законодательства об образовании);

2) отдельные организации или физические лица, не являющиеся административно-публичными органами, оказывают властное воздействие на поведение иных не подчиненных им по службе физических лиц и организаций, направленное на обеспечение исполнения норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ (например, отношения между частным охранником и посетителями магазина по поводу обеспечения исполнения правил поведения в организациях торговли, установленных государством);

3) реализуются взаимные права и обязанности физических лиц и организаций, возникающие в ходе их публичного общения и взаимо-

действия (например, отношения, возникающие в процессе дорожного движения между его участниками по поводу соблюдения и исполнения правил дорожного движения).

В некоторых случаях в регулируемые нормами административного права отношения, возникшие с участием административно-публичных органов, в дальнейшем *могут вступить суды (судьи)*, непосредственно применяющие отдельные нормы административного права.

К таким отношениям относятся, в частности, отношения по применению судами (судьями) мер административной ответственности и иных мер административного принуждения либо ограничения (аннулирование лицензий и иных специальных разрешений, установление административного надзора в отношении лиц, освобожденных из мест лишения свободы, и т. п.).

## 1.2. Метод административного права

В общей теории права выделяют два основных глобальных метода правового регулирования общественных отношений: императивный и диспозитивный.

Административное право использует оба метода, однако основным методом административно-правового регулирования является все-таки императивный, так как данная отрасль, по сути, призвана юридически оформить неравенство между административно-публичными органами и иными участниками регулируемых общественных отношений.

Применительно к сфере общественных отношений, регулируемых административным правом, названные выше два общих метода правового регулирования с учетом их особенностей будем именовать соответственно **административно-императивным** и **административно-диспозитивным**.

Используя административно-императивный метод, административное право:

- исчерпывающим образом определяет права и обязанности участников регулируемых ими отношений, а также порядок реализации этих прав и обязанностей;

- в качестве основных средств властного воздействия административно-публичных органов на поведение других участников административных правоотношений предусматривает использование таких средств, как издание обязательных для исполнения правовых актов, выдача обязательных для исполнения предписаний и указаний, совершение властно-распорядительных действий, применение мер административного принуждения;

- предоставляет возможность административно-публичным органам в ходе осуществления ими деятельности во многих случаях самим, по собственной инициативе, принимать те или иные властные решения, совершать властные действия в отношении физических лиц и организаций, в том числе не подчиненных им организационно.

Используя административно-диспозитивный метод, административное право:

— предоставляет участникам соответствующих регулируемых ими общественных отношений право выбирать по своему усмотрению указанные в этих нормах альтернативные варианты поведения;

— предусматривает возможность решения отдельных вопросов, возникающих в сфере осуществления административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства, не посредством издания обязательных для исполнения правовых актов и совершения властно-распорядительных действий, а путем применения таких средств, как согласование и координация действий участников соответствующих правоотношений;

— допускает регулирование отношений юридически оформленного неравенства сторон, заключение между участниками этих отношений так называемых административных договоров (соглашений).

### **1.3. Система административного права как отрасли права**

**Система административного права** — внутреннее строение данной отрасли права, подразделение ее на относительно самостоятельные группы правовых норм, обусловленное спецификой предмета административно-правового регулирования.

Первичным элементом структуры административного права является административно-правовая норма.

Административно-правовые нормы образуют более крупные элементы системы административного права — административно-правовые институты и подотрасли административного права.

**Административно-правовой институт** (институт административного права) представляет собой совокупность административно-правовых норм, регулирующих определенную группу однородных общественных отношений, возникающих в административно-правовой сфере, как правило входящую в структуру соответствующей административно-правовой подотрасли либо непосредственно в структуру отрасли административного права.

**Подотрасль** административного права образует входящая непосредственно в структуру отрасли административного права совокупность административно-правовых норм, регулирующих отдельный значительный самостоятельный массив однородных общественных отношений, возникающих в административно-правовой сфере.

По общему правилу административное право делят на общую и особенную части.

**Общая часть административного права** включает в себя нормы, определяющие наиболее общие, исходные начала правового регулирования в административно-правовой сфере (сфере административно-распорядительной, сфере административно-охранительной деятельности Российского государства), а именно:

- нормы и институты, определяющие общие правовые начала (принципы) организации административной деятельности публичной администрации (органов исполнительной власти и органов местного самоуправления), основы правового статуса административно-публичных органов;

- нормы и институты, определяющие основы административно-правового статуса физических лиц, т. е. их наиболее общие права, обязанности и юридическую ответственность граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства в административно-правовой сфере;

- нормы и институты, определяющие основы административно-правового статуса организаций, т. е. их наиболее общие права, обязанности и юридическую ответственность организаций в административно-правовой сфере;

- нормы и институты, определяющие правовые основы административно-правового статуса должностных лиц публичной администрации, в том числе государственных и муниципальных служащих;

- нормы и институты, регламентирующие непроцессуальные административно-правовые формы деятельности публичной администрации (материальные административные процедуры, материальные административно-правовые действия и решения);

- нормы и институты, определяющие административно-правовые методы деятельности административно-публичных органов, в том числе основания и порядок применения к физическим лицам и организациям мер административного ограничения и принуждения.

**Особенная часть административного права** включает в себя правовые нормы, регулирующие особенности деятельности административно-публичных органов и порядок публичного взаимодействия физических лиц и (или) организаций.

В структуре особенной части административного права предлагается выделить следующие подотрасли:

- **административно-экономическое право** — совокупность норм, регулирующих деятельность административно-публичных органов и административно-публичный порядок в сфере экономики (промышленности, торговли, сельского хозяйства, транспорта и связи, строительства, ЖКХ, природопользования);

- **административно-финансовое право** — совокупность норм, регулирующих деятельность административно-публичных органов и административно-публичный порядок в сфере финансов, в том числе области бюджета, налогообложения, денежного обращения, валютных операций, финансовых рынков, государственного социального страхования, банковских операций;

- **административно-социальное право** — совокупность норм, регулирующих деятельность административно-публичных органов и административно-публичный порядок в социально-культурной сфере, в том числе в области труда и социальной защиты населения, здравоохранения, образования, науки, культуры, физкультуры и спорта, туризма, молодежной политики;

- **военно-административное право** — совокупность норм, регулирующих деятельность административно-публичных органов и административно-публичный порядок в сфере обороны и функционирования вооруженных сил, иных войск и воинских формирований;
- **право государственной безопасности** — совокупность норм, регулирующих деятельность административно-публичных органов и административно-публичный порядок в сфере обеспечения государственной безопасности, т. е. защищенности конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности государства от внутренних и внешних угроз;
- **право общественной безопасности** — совокупность норм, регулирующих деятельность административно-публичных органов в сфере общественной безопасности, структура которой формально определена в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685;
- **право административного обеспечения деятельности судов и иных правоохранительных органов** — совокупность норм, регулирующих деятельность административно-публичных органов по обеспечению функционирования органов судебной власти и иных правоохранительных органов, а также и административно-публичный порядок в сфере деятельности данных органов;
- **административно-иностранное право** — нормы, регулирующие деятельность административно-публичных органов и административно-публичный порядок в сфере иностранных дел, т. е. в сфере внешних сношений Российской Федерации с иностранными государствами, международными и иностранными организациями.

#### **1.4. Понятие и виды источников административного права**

**Источники административного права** — это исходящие от уполномоченных государственных органов и должностных лиц, органов и должностных лиц местного самоуправления, иных органов публичной власти, действующих от имени государства или муниципального образования, официальные документы, устанавливающие, изменяющие, отменяющие или разъясняющие административно-правовые нормы, т. е. общеобязательные формально определенные правила, регулирующие отношения, возникающие в административно-правовой сфере.

В качестве источников административного права в России используются следующие виды официальных документов:

- а) нормативные правовые акты (Конституция РФ, законы (федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов РФ), подзаконные нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов РФ, нормативные акты органов управления межгосударственных объединений);
- б) нормативные решения органов управления межгосударственных объединений;

в) нормативные публичные договоры;

г) судебные акты, признающие недействующими нормы административного права, и судебные акты, содержащие нормативное толкование действующих административно-правовых норм.

Общая совокупность всех действующих в России нормативных правовых актов, содержащих материальные нормы административного права в соответствии со ст. 72 Конституции РФ, может быть обозначена термином «административное законодательство Российской Федерации».

Под **административным законодательством Российской Федерации** предлагается понимать совокупность законов и иных нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ, содержащих материальные нормы административного права, в которых закрепляются основы правового статуса административно-публичных органов, определяются система, порядок образования и упразднения данных органов, принципы, методы и формы их административной деятельности, комплекс административно-правовых мер, применяемых в процессе такой деятельности, а также устанавливаются основы административно-правового статуса иных органов, организаций и физических лиц и их взаимоотношений в административно-правовой сфере.

## **1.5. Соотношение административного права с отраслями публичного права и отраслями частного права**

Административное право является одной из центральных, базовых отраслей российского права, нормы которой тесно переплетены и применяются во взаимосвязи с нормами других отраслей не только публичного, но и частного права.

В системе отраслей российского права административное право юридически обеспечивает и сопровождает властную деятельность публичной администрации по применению норм других отраслей права. В том числе:

— определяет систему, компетенцию и полномочия административно-публичных органов, применяющих в процессе своей административной деятельности нормы других отраслей права;

— регулирует правовые формы и методы административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности административно-публичных органов по применению норм других отраслей права;

— устанавливает внепроцессуальные административные процедуры, определяющие порядок деятельности административно-публичных органов по применению норм других отраслей права;

— определяет административные права и обязанности физических лиц и организаций, реализация которых этими субъектами позволяет обеспечивать осуществление прав и обязанностей, установленных нормами других отраслей права.

Административное право отличается от иных отраслей права по предмету и методу регулирования.

По сути, *административное право продолжает процесс регулирования общественных отношений, начатый конституционным правом.* Если конституционное право определяет основные, наиболее общие правовые основы функционирования публичной власти, в том числе административно-распорядительную и административно-охранительную деятельность государства, то административное право детально регулирует организацию и осуществление указанной деятельности во всех ее многообразных проявлениях.

Финансовое, бюджетное и налоговое, таможенное, экологическое право определяют особенности содержания соответствующих отраслевых публичных правоотношений, специфику деятельности государства в названных сферах. Административное право, в свою очередь, определяет систему и компетенцию административно-публичных и иных органов, осуществляющих административно-распорядительную и административно-охранительную деятельность государства в данных сферах публичных правоотношений, правовые формы и методы такой деятельности.

Административное право, *в отличие от муниципального права,* регулирует не всю властно-публичную деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления, а только административно-распорядительную и административно-охранительную деятельность государства, осуществление которой возложено на данные органы федеральными законами и законами субъектов РФ, в том числе законами о наделении данных органов государственными полномочиями.

*В отличие от норм уголовного права,* предусматривающих уголовную ответственность за преступления, нормы административного права устанавливают административную ответственность за административные правонарушения, которые отграничиваются от преступлений по степени общественной опасности. Кроме того, административное право, в отличие от уголовного права, устанавливает административную ответственность для коллективных субъектов права (юридических лиц). При этом нормы уголовного права могут превращаться в нормы административного права (процесс декриминализации), либо, наоборот, нормы административного права становятся уголовно-правовыми (процесс криминализации).

В отраслях частного права (например, гражданского, семейного и трудового права) доминирующим методом правового регулирования является диспозитивный метод, в то время как административное право использует в основном императивный метод.

Отрасли частного права не регулируют отношения, возникающие в процессе властной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и соответствующих учреждений, а административным правом не регулируются организационно-управленческие отношения, возникающие внутри различных коммерческих и неком-

мерческих организаций и не являющиеся публичными. Такие отношения, по сути, являются корпоративными и поэтому регулируются нормами гражданского и трудового права.

## **Контрольные вопросы и задания**

1. Дайте определение административного права России и назовите его основные функции.

2. Дайте определение структуры административного права и раскройте ее содержание.

3. Поясните, в чем заключается двойственный характер общественных отношений, регулируемых отечественным административным правом.

4. Приведите примеры общественных отношений, складывающихся в сфере административно-распорядительной деятельности Российского государства.

5. Приведите примеры общественных отношений, складывающихся в сфере административно-охранительной деятельности Российского государства.

6. Назовите органы публичной власти в России, наделяемые наиболее полным арсеналом административных полномочий, многоцелевого назначения в административно-правовой сфере.

7. Выделите в структуре предмета отечественного административного права группы однородных общественных отношений, складывающиеся между физическими лицами и организациями без непосредственного участия, но под контролем публичной администрации, и охарактеризуйте их.

8. Выделите в структуре предмета отечественного административного права группы однородных общественных отношений, складывающиеся с участием судебных органов, и охарактеризуйте их.

9. Укажите, какие из перечисленных ниже отношений полностью или частично регулируются административным правом:

а) между государственным высшим учебным заведением и студентом этого заведения по поводу организации учебного процесса и обеспечения внутренней дисциплины;

б) между водителем автомобиля и пешеходом, переходящим проезжую часть дороги;

в) между следователем следственного подразделения МВД России и обвиняемым по уголовному делу;

г) между правительством области и строительным предприятием по поводу ремонта здания правительства;

д) между директором акционерного общества и начальником цеха данного общества по поводу обеспечения соблюдения в цехе требований пожарной безопасности;

е) между начальником районного отдела полиции и участковым уполномоченным данного отдела;

ж) между мировым судьей и гражданином, привлекаемым им к административной ответственности;

з) между гражданами, проживающими на одной площадке в многоквартирном жилом доме, по поводу прекращения шума в ночное время;

и) между сотрудником полиции и лицом, совершающим тяжкое преступление, по поводу применения в отношении данного лица огнестрельного оружия;

к) между федеральным министерством и находящимся в его ведении государственным учреждением.

10. Раскройте особенности административно-императивного и административно-диспозитивного методов административного права.

11. Определите, посредством какого метода — императивного или диспозитивного — регулируются административные правоотношения:

а) между сотрудником полиции и гражданином, совершившим административное правонарушение;

б) между двумя рядовыми сотрудниками патрульно-постовой службы полиции, находящимися на дежурстве;

в) между Управлением ФНС России по области и гражданином, подающим в этот орган жалобу на действия должностных лиц нижестоящего налогового органа;

г) между лицензирующим органом и юридическим лицом, обратившимся в этот орган с заявлением о выдаче лицензии на осуществление определенного вида деятельности;

д) между водителями транспортных средств во время движения;

е) между органом внутренних дел и налоговым органом по поводу проведения совместной проверки соблюдения юридическими лицами правил розничной продажи алкогольной продукции;

ж) между органом Росприроднадзора и юридическим лицом, в отношении которого данным органом проводится проверка соблюдения природоохранительного законодательства;

з) между органом исполнительной власти и государственным служащим, замещающим государственную должность в этом органе;

и) между экспертом, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении, и должностным лицом административного органа, возбудившим данное дело и назначившим по нему экспертизу;

к) между владельцем автотранспортного средства и органом ГИБДД МВД России по поводу государственной регистрации данного автотранспортного средства.

12. Дайте определение источников административного права и перечислите их основные виды.

13. Приведите примеры нормативных публичных договоров и судебных актов, которые можно отнести к источникам отечественного административного права.

14. Являются ли источниками административного права: Уголовный кодекс РФ, НК РФ, договоры о разграничении предметов ведения

и полномочий между Российской Федерацией и субъектами РФ, Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»?

15. Можно ли отнести к источникам административного права судебные акты Верховного Суда РФ по конкретным делам об административных правонарушениях, постановления районных судов и мировых судей по таким делам?

16. Приведите примеры нормативных правовых актов, которые являются:

а) источниками только административного права;

б) источниками как административного, так и других отраслей права.

17. Дайте определение и приведите примеры актов административного законодательства РФ.

18. Дайте определение и приведите примеры актов административно-процессуального законодательства РФ.

19. Приведите примеры взаимодействия отечественного административного права с отраслями частного и публичного права.

20. Укажите, решение каких из нижеперечисленных вопросов регулируется нормами административного права:

а) получение разрешения на ношение и хранение огнестрельного оружия;

б) государственная регистрация юридического лица;

в) определение вида разрешенного использования земельного участка;

г) уплата налогоплательщиком налога;

д) поступление на военную службу по контракту;

е) проведение собрания членов товарищества собственников жилья;

ж) формирование Президентом РФ персонального состава Правительства РФ;

з) участие граждан в голосовании на выборах губернатора области;

и) осуществление заказчиком контроля за действиями подрядчика при строительстве здания;

к) проведение технического осмотра автомобиля;

л) формирование бюджета муниципального образования;

м) получение гражданином заграничного паспорта.

21. Укажите, совершение каких из нижеперечисленных действий регулируется нормами административного права:

а) государственная регистрация гражданина по месту жительства;

б) содержание обвиняемого по уголовному делу под стражей;

в) обращение гражданина с иском в суд о взыскании с органа исполнительной власти причиненного его незаконными действиями имущественного ущерба;

г) составление сотрудником полиции рапорта о предоставлении ему очередного отпуска;

д) выдача гражданину паспорта;

- е) заключение служебного контракта с гражданином, поступающим на государственную службу в орган исполнительной власти;
- ж) возбуждение следователем МВД России уголовного дела;
- з) выдача юридическому лицу органом исполнительной власти лицензии на осуществление определенного вида деятельности;
- и) государственная регистрация автотранспортного средства;
- к) охрана объекта частным охранным предприятием.

22. Укажите, в какой части (по каким вопросам) регулируются административным правом отношения, возникающие в ходе осуществления следующих видов деятельности:

- а) розничная продажа товаров потребителям;
- б) перевозка грузов и пассажиров автомобильным транспортом;
- в) строительство объектов капитального строительства (зданий и сооружений);
- г) животноводство;
- д) облуживание многоквартирных жилых домов;
- е) оказание образовательных услуг.

23. Приведите примеры нормативных правовых актов, которые являются:

- а) источниками только административного права;
- б) источниками как административного, так и других отраслей права.

24. Какие из перечисленных актов являются источниками административного права:

- а) Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»;
- б) Федеральный закон «О полиции»;
- в) Указ Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»;
- г) Указ Президента РФ «О присвоении почетного звания “Заслуженный юрист Российской Федерации” членам юридической консультации г. Тулы»;
- д) приказ Министра обороны РФ «О назначении на должность командующего войсками Центрального военного округа»;
- е) Устав г. Сергиев-Посад Московской области;
- ж) распоряжение Министра финансов РФ;
- з) устав муниципального образования;
- и) Кодекс судейской этики;
- к) приказ о поощрении работника;
- л) должностная инструкция.

25. Определите, является ли постановление Правительства РФ от 28.12.2017 № 1684 «О создании национального парка “Ладожские шхеры”» источником административного права.

Содержатся ли в нем нормы административного права?

Нормы, содержащиеся в данном акте, являются императивными или диспозитивными?

Нормы каких еще отраслей права содержатся в данном постановлении Правительства РФ?

Найдите в тексте положения, относящиеся к другим отраслям права. Назовите эти отрасли. По какому критерию в данном случае необходимо проводить разграничение между нормами, относящимся к отрасли административного права или к отраслям экологического, финансового и земельного права?

Можно ли провести разграничение между нормами по предмету правового регулирования?

Назовите, что входит в предмет правового регулирования административного права.

Какой метод правового регулирования использован в данном постановлении: предписания, запрета или дозволения?

26. Подготовьте научное сообщение на тему «Современные научные подходы к пониманию предмета и системы административного права».

## Задачи

1. Акционерное общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании незаконными действий Департамента земельных ресурсов г. Москвы по досрочному одностороннему расторжению договора аренды земельного участка, выразившихся в направлении Департаментом в адрес заявителя уведомления о расторжении указанного договора. В заявлении общество указывало на то, что спор возник в рамках административных правоотношений, в связи с чем должен быть рассмотрен судом по правилам административного судопроизводства.

*Каким образом следует разграничивать административные и гражданские правоотношения, участниками которых выступают органы публичной администрации по данному делу?*

2. Общество с ограниченной ответственностью обратилось в арбитражный суд к отделу МВД России по Ленинскому району г. Энска с исковым заявлением об истребовании на основании ст. 301 ГК РФ из чужого незаконного владения изъятого у него должностными лицами отдела в соответствии со ст. 27.10 КоАП РФ имущества — игровых автоматов. Производство по делу об административном правонарушении, возбужденному в отношении общества, окончено не было.

*Какова юридическая природа указанного спора? Из каких правоотношений — гражданских или административных — он возник?*

3. Укажите, какие из указанных правоотношений регулируются нормами административного права. Ответ обоснуйте:

а) инспектор ГИБДД отстранил от управления транспортным средством водителя автомашины, находившегося в состоянии опьянения;

- б) муниципальное предприятие «Тепловые сети» прекратило подачу тепла заводу за нарушения правил пользования тепловой энергией;
- в) комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав оштрафовала гр-ку И. за уклонение от воспитания детей.

4. Студент вуза при сдаче экзамена по административному праву на вопрос о том, что входит в систему административного права, составил следующий перечень: отрасли права, подотрасли права, правовая культура, правовая идеология, правовые институты, нормы права и принципы права.

*Считаете ли вы данный ответ правильным?*

*Если нет, то в чем заключается ошибка студента?*

5. Работая над научным исследованием, аспирант решил доказать, что в правовой природе имеется ситуация, когда содержание понятия «административное право как отрасль» будет равняться содержанию «административное право как дисциплина».

*Приведите аргументы, которыми мог оперировать молодой ученый.*

6. В классическом понимании разграничения отраслей права принято считать, что для этого нужно иметь собственный предмет и методы. Однако некоторые правоведы приводят аргументы, согласно которым для формирования отдельной отрасли права достаточно всего лишь уникального предмета, а методы могут дублироваться.

*Приведите примеры в подтверждение данной теории.*

7. Молодой ученый К. в своем исследовании утверждает, что в российской науке начал формироваться административно-процессуальный прецедент как источник административного права. В научной статье он указал следующие источники права: правовые обычаи, Конституция РФ, решения Конституционного Суда РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, постановления Пленума Верховного Суда РФ.

*Как вы считаете, что из данного перечня можно указать в качестве административно-процессуального прецедента?*

8. Президентом РФ были приняты Военная доктрина Российской Федерации, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации и Положение о военных округах.

*Какой(-ие) из указанных актов является(-ются) источниками административного права? Ответ обоснуйте.*

9. Министерство внутренних дел утвердило рекомендации о порядке заполнения бланков заявлений на выдачу паспорта гражданина Российской Федерации.

*Является ли данный акт источником административного права?*

*Как данный акт соотносится с регламентом по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина Российской Федерации? Является ли данный регламент источником административного права?*

*Ответ обоснуйте.*

**10.** Евразийская экономическая комиссия приняла решение об утверждении требований к транспортным средствам и работникам юридического лица, претендующего на включение в реестр уполномоченных экономических операторов.

*Является ли данный акт источником административного права Российской Федерации?*

*Как он соотносится с актами, принимаемыми органами власти Российской Федерации? Ответ обоснуйте.*

**11.** Студент юридического факультета С. на семинарском занятии по административному праву дал следующее определение отрасли административного права: «Административное право — это самостоятельная отрасль российского права, составляющая систему взглядов, идей, представлений о законах, регламентирующих отношения в сфере государственного управления, а также совокупность норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации задач и функций органов публичной власти при осуществлении распорядительной и охранительной деятельности российского государства».

*Найдите ошибки в данном определении административного права как отрасли российского права.*

*Каким образом можно разграничить административное право как отрасль российского права и как науку?*

*Сформулируйте и дайте свое определение административного права.*

**12.** Студентка заочного отделения юридического факультета С. на практическом занятии по административному праву по теме: «Источники административного права» к источникам административного права отнесла следующие акты:

- Устав Самарской области;
- распоряжение ректора университета об обновлении фонда библиотеки;
- Кодекс административного судопроизводства РФ;
- Закон города Москвы «О торговом сборе»;
- Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»;
- постановление Администрации Великого Новгорода «Об определении организаций и (или) объектов, расположенных на территории Великого Новгорода, на прилегающей территории которых не допускается розничная продажа алкогольной продукции»;

— Конституция РФ;

— Кодекс корпоративной этики ПАО «Газпром».

*Найдите ошибки в ответе студентки.*

*Перечислите источники административного права в порядке уменьшения их юридической силы.*

**13.** Сотрудник ДПС Г. в день несения службы зашел в магазин для приобретения продуктов для обеденного перерыва. При покупке он обнаружил, что вес товара не соответствует его стоимости, в результате чего он переплатил 550 руб. Г. предъявил свое служебное удостоверение и составил протокол об административном правонарушении.

*Являются ли действия Г. распорядительными или охранительными?*

*Совершены ли действия Г. в рамках его компетенции?*

*Если действия должностного лица совершены не в рамках его компетенции, могут ли они относиться к предмету административного права?*

*Приведите свои примеры действий должностных лиц или представителей власти, которые не будут относиться к предмету административного права.*

**14.** В одном практическом пособии было дано следующее определение предмета административного права: «Это отрасль права, регулирующая общественные отношения в области государственного (публичного) управления».

*Считаете ли вы это определение верным?*

*Сформулируйте самостоятельно вопросы, которые входят в предмет административного права.*

*Подумайте, можно ли заменять термин «государственное управление» терминами «публичное управление», «сфера реализации исполнительной власти», «сфера административно-правового регулирования», «сфера исполнительно-распорядительной деятельности государства», «сфера административно-охранительной деятельности государства», «административно-правовая сфера». Являются ли они равнозначными?*

*Дайте свое определение предмета административного права.*

## Глава 2

# АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Структура практического занятия

1. Понятие и сущность административно-правового регулирования.
2. Механизм административно-правового регулирования.
3. Понятие, виды и структура административно-правовых норм.
4. Понятие, структура и виды административных правоотношений.

### 2.1. Понятие и сущность административно-правового регулирования

Под **административно-правовым регулированием** следует понимать целенаправленное воздействие комплекса специфических правовых средств на общественные отношения, возникающие в административно-правовой сфере, в целях обеспечения интеграции (согласованности, взаимосвязи) и защищенности (охраны, защиты) прав и законных интересов физических лиц и организаций, органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления, реализуемых в указанной сфере (в обобщенном виде — публичных и частных административных прав, законных интересов).

Специфику природы современного отечественного административно-правового регулирования определяют цель и основные задачи указанного воздействия.

**Целью** современного административно-правового регулирования является достижение баланса (равновесия) частных и публичных административных прав и законных интересов.

**Основные задачи** административно-правового регулирования:

- обеспечение интеграции (согласованности и взаимосвязи) публичных и частных административных прав и законных интересов;
- обеспечение защищенности (охраны и защиты) публичных и частных административных прав и законных интересов от разнообразных факторов окружающей действительности, которые могут причинить вред данным интересам, в том числе от административных

и иных публичных правонарушений, необоснованных административно-правовых действий и решений органов публичной власти и их должностных лиц, административно-правовых казусов техногенного, природного и иного рода.

## **2.2. Механизм административно-правового регулирования**

**Механизм административно-правового регулирования** — это система административно-правовых средств, в комплексе и последовательно применяемых и используемых субъектами административного права для беспрепятственного достижения баланса публичных и частных административных прав и законных интересов.

***Препятствия, мешающие достижению баланса частных и публичных административных прав и законных интересов:***

1) факторы, отсутствие которых препятствует интеграции (согласованности и взаимосвязи) публичных и частных административных прав и законных интересов;

2) факторы, присутствие которых подрывает защищенность (охрану и защиту) публичных и частных административных прав и законных интересов.

***Факторы, отсутствие которых препятствует интеграции (согласованности и взаимосвязи) публичных и частных административных прав и законных интересов:***

— факторы, отсутствие которых препятствует интеграции частных и публичных административных прав, законных интересов на материальные блага и ценности, имеющие публичное значение. Например, отсутствие решения компетентного органа исполнительной власти о государственной регистрации права собственности физического или юридического лица на недвижимое имущество; отсутствие решения компетентного органа исполнительной власти о предоставлении физическому лицу государственной пенсии;

— факторы, отсутствие которых препятствует интеграции административных прав и законных интересов физических лиц и организаций с публичными нематериальными благами. Например, отсутствие решения компетентного органа исполнительной власти о регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя.

***Факторы, присутствие которых подрывает защищенность (охрану и защиту) публичных и частных административных прав и законных интересов:***

— административные правонарушения, совершаемые физическими и юридическими лицами;

— правонарушения, официально не признаваемые в качестве административных, но влекущие возникновение специфических административных правоотношений (банковские, налоговые, бюджетные, иные правонарушения);

— дисциплинарные правонарушения, совершаемые в сфере административно-распорядительной и административно-охранительной деятельности государства. Например, должностные проступки государственных и муниципальных служащих, связанные с исполнением административно-правовых функций органов исполнительной власти и местных администраций;

— общественно опасные ситуации, влекущие возникновение административных правоотношений (административно-правовые казусы) техногенного, природного и иного рода. Например, ДТП, массовые беспорядки, обстановка, сложившаяся с участием физических лиц и организаций, органов публичной власти в результате техногенной аварии или пожара, и т. п.;

— неправомерные и (или) необоснованные административно-правовые действия и решения органов публичной власти и их должностных лиц. Например, действия сотрудника полиции по применению физической силы или специальных средств в отношении правонарушителя.

Сущность механизма административно-правового регулирования определяется целью, задачами и социальным назначением его функционирования.

**Цель механизма административно-правового регулирования** заключается в обеспечении баланса публичных и частных прав и законных интересов в административно-правовой сфере.

**Задачами механизма административно-правового регулирования** являются:

1) обеспечение беспрепятственной интеграции (согласованности и взаимосвязи) публичных и частных прав и законных интересов и их реализации;

2) обеспечение защищенности (охраны и защиты) публичных и частных прав и законных интересов.

Механизм административно-правового регулирования обеспечивает процесс воздействия административного права на общественные отношения, в котором выделяются следующие последовательно сменяющиеся друг друга стадии (этапы) применения и использования субъектами административного права соответствующих административно-правовых средств:

1) формирование норм административного права и введение их в действие посредством использования нормативных правовых актов и других официальных документов, исходящих от субъектов публичной власти;

2) образование юридических фактов, с которыми нормы административного права связывают возникновение, изменение или прекращение отношений в административно-правовой сфере, в том числе издание (принятие) указанных выше правовых актов, совершение названных действий и заключение административно-правовых договоров (соглашений);

3) возникновение на основе норм административного права и юридических фактов соответствующих административных правоотношений;

4) изменение на основе норм административного права и юридических фактов возникших ранее соответствующих административных правоотношений;

5) прекращение на основе норм административного права и юридических фактов возникших ранее соответствующих административных правоотношений.

**К административно-правовым средствам**, которые применяются и используются в механизме административно-правового регулирования, относятся:

1) нормативные правовые акты, а также другие официальные документы, исходящие от органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц и содержащие нормы административного права (источники административного права);

2) акты официального толкования норм административного права, исходящие от уполномоченных на их официальное толкование органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц;

3) правоприменительные административно-правовые акты, издаваемые (принимаемые) уполномоченными на их издание (принятие) органами публичной власти и должностными лицами;

4) правоприменительные административно-правовые действия, совершаемые уполномоченными на их совершение органами публичной власти и должностными лицами;

5) правореализующие административно-правовые действия физических лиц и организаций;

6) административно-правовые договоры (соглашения), заключаемые между публично-правовыми образованиями, между органами публичной власти, между органами публичной власти и физическими лицами (организациями).

## **2.3. Понятие, виды и структура административно-правовых норм**

**Норма административного права** — установленное государством или с его санкции иным публичным образованием общеобязательное, формально определенное установление или правило поведения, регулирующее общественные отношения, возникающие в административно-правовой сфере, и действующее в отношении неопределенного круга субъектов этих отношений.

*Характерные признаки административно-правовых норм:*

1) действуют в сфере административного воздействия государства;

2) не только регулируют административно-правовое поведение физических лиц и организаций, но и регламентируют административ-

ную компетенцию, административно-правовые функции, административно-правовые методы и формы, а также внепроцессуальные административные процедуры деятельности органов публичной власти и их должностных лиц;

3) большинство административно-правовых норм являются императивными

4) бóльшая часть норм административного права содержится не в законах, а в подзаконных нормативных правовых актах, издаваемых (принимаемых) органами государственной власти;

5) исполнение, использование и соблюдение административно-правовых норм обеспечивается мерами административного и дисциплинарного принуждения;

6) с одной стороны, определяют порядок внутренней организации и взаимодействия административно-публичных органов с иными органами публичной власти, физическими лицами и организациями, с другой — определяют порядок публичного взаимодействия физических лиц и организаций;

7) нередко охраняют общественные отношения, регулируемые нормами других отраслей права (конституционного, гражданского, финансового, трудового и др.);

8) устанавливаются, изменяются и отменяются законодательными органами, Президентом РФ, Правительством РФ, уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, высшими должностными лицами субъектов РФ. В предусмотренных законом случаях административно-правовые нормы вправе устанавливать, изменять и отменять организации, наделяемые административно-публичными полномочиями (ЦБ РФ, Пенсионный фонд РФ, Фонд обязательного медицинского страхования и др.).

Административно-правовые нормы следует отличать от административно-процессуальных норм.

Под **административно-процессуальными нормами** понимаются устанавливаемые Российской Федерацией совместно с субъектами РФ общеобязательные правила поведения, а также исходные начала (принципы, цели, задачи), которые определяют особый порядок принятия административно-правовых мер органами публичной администрации, иными административно-публичными органами, а также уполномоченными судебными органами по подведомственным административным и судебно-административным делам.

Административно-процессуальные нормы отличаются от административно-правовых норм следующим образом:

— представляют собой общеобязательные установления и правила поведения, связанные обычно с разрешением административных и судебно-административных дел;

— устанавливают пределы административного усмотрения, границы дискретных полномочий органов публичной администрации, их должностных лиц, судебных органов по применению администра-

тивно-правовых мер в рамках административного или судебно-административного дела;

— образуют определенный замкнутый цикл взаимосвязанных действий и решений публичной администрации, иных административно-публичных органов, а также судебных органов по административному или судебно-административному делу;

— формально определяют целевую направленность, вид, характер, последовательность, нормативную продолжительность (срочность), а также порядок документального оформления взаимосвязанных действий и решений публичной администрации, иных административно-публичных органов, а также судов по административному или судебно-административному делу;

— определяют взаимное процессуальное положение (административно-правовой статус) участников административного или судебно-административного дела;

— вводятся в действие с момента применения публичной администрацией, иным административно-публичным органом или судебным органом административно-правовой меры, с которой действующее законодательство связывает возбуждение административного или судебно-административного дела, либо возбуждение административной процедуры вне административного или судебно-административного производства по иному основанию, установленному законом;

— регулируют комплекс общественных отношений, которые являются разнообразными по содержанию, динамике развития и характеру устанавливаемой юридической связи;

— как правило, объединяются в более крупные фрагменты — формально определенные логично сплетенные конструкции, которые в совокупности образуют разнообразные административные и судебно-административные процедуры, устанавливающие цикличность применения административно-правовых мер в рамках административного или судебно-административного производства;

— имеют специфическую внутреннюю структуру.

Административно-правовые нормы реализуются во внепроцессуальном поведении субъектов административного права в различных формах, которые можно классифицировать, используя специальные критерии:

- по содержанию реализуемых предписаний (использование, исполнение, соблюдение, применение);

- способу внешнего выражения (активная, пассивная);

- субъективному составу (индивидуальная, коллективная, смешанная);

- методу правового воздействия (добровольная, принудительная, ограничительная);

- характеру правовых связей (общая, конкретная, казуальная (ситуативная)).

Все нормы административного права могут быть **классифицированы** по следующим основным критериям:

1) *по юридическому содержанию* — административно-обязывающие, административно-запрещающие, административно-управомочивающие, административно-декларативные, административно-дефинитивные;

2) *в зависимости от характера регламентации административно-правового поведения адресатов — участников регулируемых отношений* — нормы, закрепляющие исходные начала регламентации административно-правового поведения адресатов; нормы, регламентирующие административно-правовое поведение адресатов по исполнению, соблюдению и использованию норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, в том числе административно-правовые нормы-условия; административно-правовые нормы-требования; статусные административно-правовые нормы; нормы, регламентирующие государственно-властное административно-правовое (административно-распорядительное и административно-охранительное) поведение адресатов по применению норм федерального законодательства и законодательства субъектов РФ; нормы, закрепляющие административно-правовые цели, задачи, функции, полномочия, ответственность органов публичной власти и их должностных лиц;

3) *в зависимости от служебной роли в механизме административно-правового регулирования* — правоустанавливающие и процедурные;

4) *по действию во времени* — бессрочные, срочные, в том числе нормы, ограниченные во времени чрезвычайными обстоятельствами;

5) *по кругу лиц, на которых распространяется действие норм административного права* — унифицированные, специальные;

6) *по пределу действия в пространстве* — общероссийские (федеральные), субъектов РФ, муниципальные, ограниченно-территориальные, локальные;

7) *в зависимости от регулируемого объема общественных отношений* — общие, отраслевые, межотраслевые;

8) *в зависимости от функции, выполняемой в механизме административно-правового регулирования* — административно-распорядительные нормы (в том числе нормы, регулирующие административное нормотворчество, административное предоставление, административное обязывание, административное стимулирование) и административно-охранительные нормы (в том числе нормы, регулирующие административное санкционирование, принудительное исполнение публичных обязанностей, противодействие административным и иным правонарушениям, административно-правовым казусам, необоснованным и неправомерным административно-правовым действиям и решениям);

9) *по методу правового регулирования* — диспозитивные, императивные;

10) *по юридической силе* — нормы законов, нормы подзаконных актов;

11) *по характеру юридической защиты* — охраняемые в судебном порядке, охраняемые во внесудебном (административном) порядке.

## 2.4. Понятие, структура и виды административных правоотношений

**Административно-правовое отношение (административное правоотношение)** — общественное отношение, возникающее в административно-правовой сфере и урегулированное нормами административного права.

*Особенности административных правоотношений:*

— возникают только в сфере административно-распорядительной и (или) административно-охранительной деятельности государства;

— представляют собой публично-юридическую связь между его участниками, основанную на соответствующих нормах административного права;

— возникают и реализуются с непосредственным участием в них административно-публичных органов либо без их непосредственного участия, но под их контролем (надзором);

— могут возникать как по инициативе административно-публичных органов, так и по инициативе иных невластвующих субъектов административного права, однако право разрешения вопроса, по поводу которого возникло соответствующее правоотношение, всегда принадлежит указанному органу, наделенному для этого необходимыми публично-властными полномочиями;

— с одной стороны, являются организационно-распорядительными (в рамках данных отношений устанавливается взаимосвязь и согласованность частных и публичных прав, законных интересов), с другой — охранительными (в рамках таких отношений обеспечиваются охрана и защита частных и публичных прав, законных интересов);

— в данных отношениях в различной степени и объемах проявляется соотношение частных и публичных прав, законных интересов;

— споры между участниками административных правоотношений разрешаются в административном (досудебном) или судебном порядке.

*Внутренняя структура административного правоотношения:*

1) объект административного правоотношения;

2) субъекты административного правоотношения;

3) содержание административного правоотношения.

*Фактические основания возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений:*

1) юридические действия (бездействие) в административно-правовой сфере;

2) юридические события в административно-правовой сфере.

*Виды юридических фактов:*

- по форме — положительные (позитивные), отрицательные (негативные);

- соответствию нормам права — правомерные, неправомерные;

- длительности правового явления — одномоментные, длящиеся;