**ОГЛАВЛЕНИЕ**

# I. Сущность, предмет и метод административного права 3

**- Сущность административного права 3**

**- Предмет административного права 6**

**- Метод административного права 8**

**II. Нормы административного Права 11**

**III. Субъекты административного права 17**

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

**1. Сущность, предмет и метод административного права**

**Сущность административного права.** Административное право явля­ется опорной, базисной отраслью правовой системы наряду с кон­ституционным, гражданским и уголовным правом. Административное право представляет собой совокупность правовых норм, регулирую­щих определенные сферы общественных отношений, составляющих предмет этой отрасли права. При этом предмет административного права отвечает на вопрос — что, какие общественные отношения регу­лируются нормами данной отрасли права, а метод административного права отвечает на вопрос — как, каким образом эти нормы выполняют свое регулирующее воздействие.

Однако прежде чем говорить о предмет и методе административ­ного права, необходимо показать его сущность, предназначение, целе­вую направленность, т.е. самое главное, что характеризует эту отрасль права.

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

Такое понимание сущности административного права было обще­принятым на протяжении десятилетий. Однако в современных усло­виях сущность административного права должна быть дополнена вторым и, может быть, самым важным элементом. Административное право теперь все в большей мере призвано регулировать общественные отношения, возникающие между личностью и государством, между гражданином и органами исполнительной власти, обеспечивая реали­зацию и охрану прав и свобод граждан в сфере государственного уп­равления, их защиту от возможного произвола, ущемления или огра­ничения этих прав и свобод со стороны того или иного чиновника государственного аппарата.

Изменения сущности административного права связаны, прежде всего, со становлением Российской Федерации как демократического федеративного правового государства. Эти изменения можно сгруппи­ровать по ряду направлений.

1. Изменение политический системы повлекло за собой деидеологизацию законодательства, в том числе и административного права. В нормативных правовых актах, например, законах «О милиции», «О безопасности», «О безопасности дорожного движения», «О пожар­ной безопасности», «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», отсутствуют идеологические характерис­тики сущности государства, государственно-правовых и общественных институтов, служащие в прошлых подобных правовых документах фик­тивным прикрытием тоталитарного государства. Сейчас конституцион­но закреплены многопартийность и идеологическое разнообразие.

Гуманизация всех институтов государства и общества, перенос центра внимания на обеспечение прав и свобод человека, которые рас­сматриваются как высшая ценность (ст. 2 Конституции РФ), привели к пересмотру концепции взаимоотношений государства и гражданина. Вместо признаваемого приоритета общественных, государственных интересов над личными, в основу положена концепция приоритета личности, взаимной ответственности государства и гражданина.

Между тем еще не так давно господствующей была принципиально иная позиция, находящая отражение в деятельности всех государст­венных органов, во всех правовых актах. Вот как ее выразил в 1927 г. известный административист Карадже-Искров: «Индивидуальная сво­бода не является для нас основным принципом..., наше государство проникнуто идеями коллективизма и не склонно выдвигать на первый план личность. Наоборот, оно рассматривает отдельных личностей как средство для достижения своих целей... у нас личность не является чем-то самоценным, она лишь винтик огромной машины. Поэтому и обеспечение ее прав стоит на втором месте». К счастью, эти времена ушли и положение, зафиксированное в ст. 2 Конституции РФ, находит реальное отражение во всем новейшем законодательстве, в том числе и административном.

2. Организация государственной власти на основе теории разделе­ния властей привела к прекращению всевластия Советов и партийной номенклатуры, к самостоятельности исполнительной власти и адми­нистративного права, которое ранее обычно заменялось «телефонным» правом партийных руководителей.

3. Реорганизация федеративного устройства России связана с за­креплением новых принципов федерации, которые призваны обеспе­чить целостность и суверенитет России в целом, и одновременно не­обходимый уровень самостоятельности ее субъектов, возможность ре­шения на местах широкого комплекса вопросов развития территории с учетом их национальных, экономических и иных интересов и особенностей. Роль административного права в этом процессе также ко­ренным образом меняется, поскольку в соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации отнесено административное и адми­нистративно-процессуальное законодательство. А это значит, что все субъекты Российской Федерации могут создавать необходимую им собственную административно-правовую законодательную базу, разу­меется, не противоречащую федеральному законодательству, для ус­пешного функционирования органов исполнительной власти своего уровня, исполнительных органов местного самоуправления, обеспече­ния прав и свобод граждан своей территории. Примером тому может служить весьма специфическое и по опенкам специалистов достаточно эффективное законодательство Республики Татарстан.

4. Переход к рыночным отношениям в экономике самым сущест­венным образом повлиял и на сущность административного права. Возникновение многообразия форм собственности потребовало и рав­ной защиты со стороны государства всех ее форм, жесткого государст­венного регулирования новых экономических процессов. Между тем на первом этапе экономических реформ государство вместе со сложив­шимся ранее правовым механизмом «ушло», а некоторые писали, что «убежало» из экономики, предоставив право решать возникшие в эко­номике совершенно новые проблемы рыночным механизмам, в част­ности конкуренции. Однако из этого ничего не вышло, а в результате получился дикий рынок, дикая приватизация и все другие «прелести», нам хорошо известные. Стало ясно, что без государственного регули­рования, и, прежде всего административно-правового, экономические проблемы решить невозможно. Государство с помощью администра­тивного права стало усиливать свое воздействие на экономику, облекая экономические механизмы — цена, прибыль, налог, пошлина, квота, кредит и т.д. — в административно-правовую форму, т.е. пошло по пути, по которому идут все развитые государства.

5. Формирование правового государства, правовая реформа на ос­нове верховенства Конституции РФ, приоритета закона во всех сферах жизни общества не оставили в стороне и административное право. Суть изменений, которые здесь происходят, состоит в том, что ранее адми­нистративное право представляло собой совокупность в основном под­законных актов, т.е. постановлений правительства, актов министерств и ведомств — приказов, инструкций, наставлений, уставов, положе­ний, которые нередко не только подменяли закон, но и дополняли, изменяли, а подчас и сводили его на нет. Теперь основные вопросы функционирования исполнительной власти регулируются на основе законов, нормативных указов Президента РФ. Уже приняты налого­вый, бюджетный, воздушный, водный и некоторые другие кодексы, носящие преимущественно административно-правовой характер. Готовится новый Кодекс РФ об административных правонарушениях.

**Предмет административного права** представляет собой систему общественных отношений, регулируемых административно-правовыми нормами. Предмет административного права включает в себя пять составляющих его частей. Во-первых, это общественные отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти, осущест­вления государственного управления на всех его иерархических уровнях: от Президента РФ до администрации государственных предпри­ятий, учреждений и организаций. Здесь имеется в виду, прежде всего, внешняя деятельность органов исполнительной власти, всей системы органов государственного управления, для осуществления которой они собственно и созданы, а именно, организация экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности.

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

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

В-четвертых, предмет административного права охватывает и дея­тельность судов и судей по рассмотрению дел об административных. правонарушениях. Дело в том, что, являясь органом правосудия, они тем не менее руководствуются нормами КоАП, что не может быть изъя­то из предмета административного права. Возможно, эта сфера деятельности судов и судей со временем превратится в административную юстицию, суды будут называться административными, а судьи миро­выми, единолично рассматривающими значительную категорию дел об административных правонарушениях.

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

**Метод административного права**, характеризующий способ регулирующего воздействия на общественные отношения, отличается рядом  
особенностей. Он включает в себя *иерархичность,* т.е. выполнение  
предписаний, приказов, требований, запретов вышестоящих органов  
и должностных лиц нижестоящими. Этот метод может быть сопостав­лен с методами гражданско-правового регулирования. Учет этих раз­личий особенно необходим тогда, когда нормы административного и  
гражданского права регулируют одну и ту же группу общественных  
отношений (например, отношения в области разграничения государ­ственной собственности, инвестиций, торговли регулируются и адми­нистративным, и гражданским правом).

Для гражданско-правового регулирования характерно равенство сторон; отсюда широкое применение договорных форм. Администра­тивно-правовой метод предполагает *неравенство* сторон: воля одной из них главенствует над волей другой стороны. Это имеет место во взаи­моотношениях органов исполнительной власти и предприятий, учреж­дений, организаций, органов исполнительной власти и граждан. В ад­министративно-правовых отношениях одна сторона очень часто наде­лена государственно-властными полномочиями по отношению ко вто­рой стороне, именно она — первая сторона — принимает юридически обязательные решения, осуществляет государственный контроль за действиями другой, может в предусмотренных законом случаях при­менить к ней принуждение. Хотя нередко вопрос решается по иници­ативе второй стороны отношения (пример тому — заявление гражда­нина о предоставлении жилой площади), но решение принимает имен­но орган исполнительной власти. Вторая сторона не может отказаться от исполнения предписания органа, осуществляющего такую власть, и вправе лишь обжаловать его в компетентный государственный орган.

Данный метод предполагает *состояние подчиненности* воли одной стороны по отношению к воле другой, причем это состояние может быть достигнуто не только на добровольной, но и на принудительной основе. Этот метод предполагает возможность заставить подчиняться воле властвующего лица с использованием самых решительных мер, вплоть до применения оружия, например отражение посягательства на охраняемый объект. Метод административного права — *это метод одностороннего властвования,* например инспектор ГИБДД самостоя­тельно привлекает к ответственности нарушителя правил дорожного движения. Этот метод характеризуется *юридическим неравенством* сто­рон, например, руководитель и подчиненный, работник милиции и нарушитель общественного порядка. Объем их юридических полномо­чий различен; с одной стороны, наличие всех прав и обязанностей, предусмотренных законом, для выполнения управленческих функций, с другой — преимущественно обязанность выполнить предъявляемые требования, понести наложенное дисциплинарное или администра­тивное взыскание. Вместе с тем здесь необходимо подчеркнуть их *ра­венство перед законом,* т.е. руководитель и подчиненный, работник ми­лиции и нарушитель обладают определенными правами и несут соот­ветствующие обязанности, в равной мере подлежащие безусловному выполнению.

Наконец, следует отметить и такую особенность метода админи­стративного права, как безоговорочная, лишенная какой-либо диспозитивности *обязательность выполнения установленных законом правил, норм, стандартов, требований, запретов и иных предписаний.* Причем

эта обязательность может касаться всех граждан, например общеобязательность соблюдения правил поведения в общественных местах, правил перехода улиц, либо только специальных субъектов админи­стративного права — водителей автомототранспорта, военнослужа­щих, охотников, должностных лиц и т.д.

Итак, метод административного права можно определить как метод «власти и подчинения», приказа и исполнения. Данный метод адми­нистративного права является приоритетным, преобладающим, но не единственным. Не все отношения в сфере исполнительной власти по­строены по схеме «власть — подчинение», т.е. по вертикали.

В административном праве существует немало ситуаций, когда не­обходимо регулировать возникающие так называемые горизонтальные общественные отношения, стороны которых находятся на одном ие­рархическом уровне, например отношения между двумя министерст­вами. Здесь отсутствует подчиненность, юридический статус характе­ризуется полным равенством, и ни о каком одностороннем властвова­нии не может быть и речи.

Вот тогда и возникает потребность в иных методах административ­но-правового регулирования, в качестве которых выступают взаимо­действие, согласование, координация, соглашение, административ­ный договор и др.

**2. Нормы административного права**

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

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

Конкретизируя и дополняя нормы конституционного права, нормы административного права определяют многие права и обязанности

граждан, механизм их реализации и защиты от нарушений. Нормы административного права участвуют в установлении правового статуса общественных объединений, органов общественности, регулируют государственную службу.

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

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

В научной литературе высказывалось мнение, что административ­ное право регулирует и общественное управление. В этом утверждении есть доля истины: государство иногда наделяет общественные объеди­нения, органы общественности публичными полномочиями «внешне­го» характера. Но в основном общественное управление регулируется не законодательством, а уставами общественных объединений.

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

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

Административное право очень близко стоит к конституционному (государственному) праву, и часто даже невозможно установить четкую грань между их нормами. Но различия между этими отраслями име­ются. Конституционное право занимает ведущее положение в системе права, в том числе и по отношению к административному праву. Последнее берет у конституционного права исходные начала, прямо или косвенно относящиеся к органам исполнительной власти, детализиру­ет и дополняет их, определяет механизмы реализации тех или иных норм.

Например, Конституция РФ и другие источники конституционно­го права закрепляют основные права, свободы и обязанности человека и гражданина. Административное право конкретизирует многие нормы о них, дополняет правовой статус гражданина другими (неос­новными) правами и обязанностями, определяет механизм реализации многих конституционных прав, свобод и обязанностей. Так, Консти­туция РФ устанавливает, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжало­ваны в суд (ч. 2 ст. 46). Нормы же административного права призваны определить подведомственность различных жалоб, сроки и другие сто­роны процедуры их рассмотрения в административном порядке (по­рядок рассмотрения жалоб в судах определяется гражданским процес­суальным законодательством).

Административное право тесно связано с гражданским правом. Обе отрасли иногда регулируют одни и те же имущественные отношения, но разными методами. Например, по распоряжению уполномоченного на то органа исполнительной власти государственная организация передает другой здания, сооружения и оборудование. В данном случае властным методом регулируются имущественные отношения двух организаций. Стороны хозяйственного договора руководствуются стан­дартами на продукцию, которые устанавливаются органами исполни­тельной власти, т.е. властным путем. Многие гражданско-правовые отношения с участием гражданина тоже возникают на базе актов государственного управления. Так, часто договор жилищного найма гражданина с жилищной организацией заключается при наличии у него ордера на данную жилую площадь. Имущественные отношения иногда возникают прямо из актов государственного управления (т.е. без договоров); пример тому — конфискация и реквизиция предметов, наложение и взыскание штрафов. Сфера разграничения гражданского и административного права определена и в ГК РФ (п. 3 ст. 2).

Органы исполнительной власти иногда выступают не в качестве органов государства, а в качестве юридических лиц, действующих на основе норм гражданского права. Например, орган исполнительной власти может арендовать помещение у какой-либо организации, поль­зоваться телефоном по договору с предприятиями связи, закупать (в пределах сметы) мебель, оргтехнику и т.д. Но в таких случаях данный орган не выступает в качестве субъекта публичной исполнительно-распорядительной деятельности, не выполняет государственных функ­ций.

Некоторые нормы административного права тесно соприкасаются с нормами трудового права. Нормы административного права опреде­ляют полномочия органов исполнительной власти по регулированию трудовых отношений (например, полномочия Правительства РФ, Ми­нистерства труда и социального развития РФ). ,

Содержание индивидуальных актов управления в сфере трудовых отношений определяется, как правило, нормами трудового права, а порядок издания акта — нормами административного права, если, на­пример, гражданин поступает на работу в государственный орган, но не на государственную должность. На государственных служащих нормы трудового права распространяются, если иное не установлено нормами административного права о государственной службе.

Через соответствующие инспекции и другие контрольные органы государство осуществляет надзор за соблюдением правил охраны труда и техники безопасности. Эта деятельность регулируется администра­тивным правом.

Административное право тесно связано с финансовым правом, ко­торое своим рождением обязано конституционному, административ­ному и частично гражданскому праву. Финансовое право, как извест­но, регулирует общественные отношения в сфере финансовой деятель­ности государства, прежде всего по аккумулированию и распределению денежных средств, составляющих национальный доход (налоги, бюд­жет). Административное право определяет компетенцию Министерст­ва финансов РФ и других органов исполнительной власти, действую­щих в финансовой сфере. Финансовое право широко применяет метод прямого приказа при регулировании финансовых отношений, т.е. ад­министративно-правовой метод.

Правовые нормы, определяющие компетенцию финансовых орга­нов как специфической группы органов исполнительной власти, яв­ляются одновременно нормами административного и финансового права. Когда речь идет о нормах, устанавливающих содержание реше­ний этих органов в сфере финансов, то это содержание определяется, прежде всего, нормами финансового права. Организация же работы финансовых органов регулируется административным правом. Иначе говоря, административное право преимущественно регулирует органи­зационные отношения в области финансов, а финансовое право — Преимущественно сами финансовые отношения как особую разновид­ность экономических отношений.

Административное право определяет компетенцию органов испол­нительной власти по регулированию земельных отношений и поэтому

тесно связано с земельным правом. За нарушение ряда норм земель­ного права наступает административная ответственность. Все это сви­детельствует о тесном переплетении норм административного и зе­мельного права. По этому же принципу строится отграничение адми­нистративного права от водного, лесного и горного права.

Имеет административное право точки соприкосновения и с уголов­ным правом. Нормы административного права определяют, какие пра­вонарушения являются административными проступками. Некоторые из этих проступков граничат с преступлениями, и поэтому, чтобы дать верную юридическую квалификацию противоправных деяний, неред­ко приходится толковать во взаимоувязке соответствующие нормы ад­министративного и уголовного права. Наконец, нельзя не упомянуть, что уголовное право устанавливает ответственность за должностные преступления.

Нормы административного права можно разделить на *материаль­ные* и *процессуальные.*

В административном праве нет единого универсального процесса, наблюдается множество его разновидностей, что предопределяется широтой и многообразием общественных отношений, регулируемых материальным административным правом. Например, одна процедура установлена применительно к решению вопросов о предоставлении жилой площади, другая — к выдаче разрешений на приобретение охот­ничьих ружей, третья — к решению вопроса о приеме в вузы, четвер­тая — к решению дел об административных проступках. В то же время эти и другие процессы имеют и общие черты.

Административное право огромно по объему, разнообразно и из­менчиво по содержанию. Его нормы, базирующиеся на нормах кон­ституционного права, содержатся в большом числе федеральных зако­ном и законов субъектов Федерации, в указах Президента РФ и пре­зидентов республик, в постановлениях Правительства РФ и правительств республик в составе Российской Федерации, в распоряжениях глав администраций и в постановлениях правительств областей, краев, городов федерального значения, в приказах министерств и глав ве­домств. Поэтому кодифицировать его невозможно.

Правовое положение Правительства РФ и организация его работы урегулированы Федеральным конституционным законом «О Прави­тельстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 г. Структура фе­деральных органов исполнительной власти определена Указом Прези­дента РФ от 17 августа 1999 г., а их правовой статус — рядом федеральных законов и положениями о каждом из этих органов, утверж­денными Президентом РФ или Правительством РФ. Например, поло­жение о Министерстве внутренних дел РФ утверждено Указом Прези­дента РФ от 18 июля 1996 г., изменено и дополнено Указом Президента РФ от 6 сентября 1997 г., а структура МВД России утверждена Указом Президента РФ от 24 апреля 1998 г.

Государственная служба в настоящее время регулируется Федераль­ным законом «Об основах государственной службы Российской Феде­рации» от 31 июля 1995 г. и рядом законов и других нормативных актов, определяющих особенности службы в милиции, налоговой по­лиции, в таможенных органах, в прокуратуре, в судах.

Административная ответственность регулируется Кодексом РСФСР об административных правонарушениях (1984 г.) с большим числом последующих изменений и дополнений. В настоящее время идет подготовка проекта нового Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Административный порядок рассмотрения жалоб, заявлений и предложений граждан установлен Указом Президиума Верховного Со­вета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (в редакции Указа от 4 марта 1980 г. с последующими изменениями и дополнениями). Этот союзный законодательный акт продолжает действовать в Российской Федерации. Порядок судебного рассмотрения жалоб определяется Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. с изменениями и дополнениями, внесен­ными Федеральным законом от 14 декабря 1995 г.

Выше названы лишь некоторые законы и иные акты, содержащие нормы административного права. Упомянуть все акты нет никакой возможности (их десятки тысяч).

**3. Субъекты административного права**

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

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

Правовой статус субъектов административного права образуют нормы, общие для всех субъектов, например, нормы о соблюдении правил пожарной безопасности. Правовой статус многих субъектов ад­министративного права объединяет нормы, которые реализуются толь­ко данным субъектом, например, есть правила, обращенные только к религиозным объединениям или только к охотникам. Таким образом, в зависимости от вида и объема полномочий субъекты административ­ного права могут быть классифицированы на группы и виды.

По своему административно-правовому статусу субъекты админи­стративного права делятся на две группы: *физические лица* и *организа­ции.* Физические липа в свою очередь охватывают три вида субъектов: гражданин России, иностранный гражданин и лицо без гражданства.

Организации как субъекты административного права, прежде всего, надо разделить на государственные и негосударственные. Раз­личие их состоит в том, что государственные организации: 1) выпол­няют задачи, функции и полномочия, порученные им государством, 2) они базируются на государственной собственности, 3) управляются государством. К числу государственных организаций относятся органы государственного аппарата — представительные, исполнительные, су­дебные, органы прокуратуры и др., государственные предприятия, уч­реждения и организации — производственные, культуры, массовой информации, учреждения здравоохранения и т.д.

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

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

Административно-правовой **статус гражданина** включает в себя че­тыре разновеликих элемента.

*Первый* и самый большой объем прав и обязанностей представляет собой правовой *статус личности,* человека как субъекта административного права. В Российском государстве правовое регулирование по­ложения личности, человека должно занимать центральное, приори­тетное место, ибо здесь выражается идея о том, что право и государство, его органы и должностные лица призваны служить обществу, каждой личности, каждому человеку. Именно эта мысль выражена в ст. 2 Кон­ституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей цен­ностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства».

Сформулированный в ст. 2 Конституции РФ характер взаимоотно­шений личности и государства является общепризнанным для боль­шинства стран и народов мира, что нашло свое закрепление в важней­ших актах международного права, принятых Организацией Объеди­ненных Наций и Европейскими организациями.

Российское государство, следуя по пути признания общедемокра­тических начал развития общества и международных актов в этой об­ласти, в 1991 г. приняло Декларацию прав и свобод человека и граж­данина, которая вошла в ныне действующую Конституцию РФ.

Согласно Конституции РФ и основанному на ней законодательству личность, человек, независимо от его служебного, общественного или имущественного положения, национальности, вероисповедания и т.д., является в Российской Федерации субъектом права всех его отраслей, для чего основы правового статуса личности закреплены в Конститу­ции РФ, причем в данном статусе личности важное место занимают и нормы административного права.

Конституция РФ признает естественную природу прав и свобод человека, они неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ч. 2 ст. 17).

Среди провозглашенных в Конституции РФ основных прав и сво­бод, составляющих правовой статус личности и находящихся в той или иной мере в сфере административно-правового регулирования, можно назвать, например, право на жизнь (ст. 20), на свободу и личную не­прикосновенность (ч. 1 ст. 22), право на неприкосновенность жилища (ст. 25), право на неприкосновенность частной жизни, личную и се­мейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23).

Провозглашая права личности, Конституция РФ определяет для личности и определенные обязанности, например, платить законно установленные налоги и сборы (ст. *57),* сохранять природу и окружаю­щую среду (ст. 58), не заниматься экономической деятельностью, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию

(ч. 2 ст. 34).

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

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

Структура административно-правового статуса гражданина вклю­чает: 1) правовой статус личности, о чем речь шла выше; 2) его права и обязанности, вытекающие из факта гражданства.

Нормы административного права, определяющие административ­но-правовой статус гражданина, устанавливают его права и обязаннос­ти в государственной и общественной деятельности. Это нормы об участии в управлении делами государства (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ), право на объединение (ч. 1 ст. 30), право мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31), обязанность нести воинскую службу (ч. 2 ст. 59) и др. Далее, это нормы, определяющие административно-правовой статус гражданина в его хо­зяйственно-трудовой деятельности, например, право на свободное ис­пользование своих способностей и имущества для предприниматель­ской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (ч. 1 ст. 34), право на свободный труд, выбор профессии и рода деятельности (ч. 1 ст. 37), право частной собственности, в том числе на землю (ч. 1 ст. 35, ч. 1 ст. 36), и др. Наконец, нормы, определяющие административно-правовой статус гражданина в личной или семейной сфере, не затрагивающей интересы общества, например, право на ли­тературное, художественное, научное, техническое творчество, право на изменение фамилии, имени, отчества и др.

Когда физическое лицо обрело статус личности, затем гражданина, к ним добавляется *третий элемент административно-правового статуса* — *социальный.* Он необходим, чтобы гражданин мог заняться кон­кретной трудовой профессиональной деятельностью, учиться, служить в Вооруженных Силах и т.д. Личности и гражданину для этого необ­ходимы новые, дополнительные права и обязанности, т.е. сверх пра­вового статуса личности и гражданина. В сфере общественно-трудовой деятельности насчитываются тысячи профессий и специальностей, и каждая из них имеет свой правовой статус, установленный в основном нормами трудового и административного права.

И здесь в качестве социального элемента административно-право­вого статуса гражданина можно выделить правовые статусы рабочего, служащего, учащегося, военнослужащего, пенсионера и т.д.

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

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

Определенными особенностями характеризуется административ­но-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства.

С определенными изъятиями на территории Российской Федера­ции они пользуются теми же правами и свободами и несут те же обя­занности, что и граждане России, если иное не оговорено законом.

Изъятия из этого общего положения: 1) они не могут избирать и быть избранными в государственные органы власти и органы местного самоуправления, 2) не несут обязанностей по военной службе, 3) не могут занимать служебные должности, если это предусмотрено соот­ветствующим правовым актом, 4) им не могут быть проданы земельные участки, 5) они не могут заниматься предпринимательской или любой Другой деятельностью, связанной с обороной страны и государствен­ной безопасностью, пользованием информацией, составляющей госу­дарственную тайну, 6) исключительно к ним может быть применена и

такая мера административной ответственности, как административное выдворение за пределы Российской Федерации (ст. 32! КоАП).

**Правовой статус органов исполнительной власти.** Установление сис­темы федеральных органов государственной власти, в том числе орга­нов исполнительной власти, отнесено Конституцией РФ к ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71), Исполнительную власть Россий­ской Федерации осуществляет Правительство РФ.

Статья 1 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» устанавливает, что Правительство РФ — это высший исполнительный орган государственной власти Российской Федерации. Оно является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

В своей деятельности Правительство РФ руководствуется рядом основных принципов: верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, народовластия, федерализма, разделения властей, ответственности, гласности и обес­печения прав и свобод человека и гражданина. О полномочиях Пра­вительства РФ имеются статьи в ряде федеральных законов и указов Президента РФ. Правительству подчинено большое число других фе­деральных органов исполнительной власти (министерств, государст­венных комитетов и т.д.).

Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно, «в соответствии с ос­новами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных орга­нов государственной власти, установленными федеральным законом» *(ч.* 1 ст. 77 Конституции РФ). Пока такого закона нет (имеется лишь его проект, обсуждаемый в Федеральном Собрании). Системы органов исполнительной власти субъектов Федерации определяются сейчас главным образом их законодательством и отличаются значительным разнообразием. Однако наличие некоторых органов предусмотрено федеральными законами и указами Президента РФ (так, Законом РФ «О милиции» в республиках установлено наличие министерств внут­ренних дел, а в остальных субъектах Федерации — главных управлений или управлений внутренних дел; указами Президента РФ предусмот­рено наличие в областях и краях глав их администраций, очерчены основы их компетенции и взаимоотношений с другими органами го­сударственной власти).

При рассмотрении компетенции федерального Правительства не­обходимо учитывать, что, хотя Президент РФ по Конституции 1993 г. не является более главой исполнительной власти (он теперь глава го­сударства, призванный, в частности, обеспечивать согласованное

функционирование и взаимодействие органов государственной влас­ти — ч. 2 ст. 80 Конституции РФ), за ним сохранился ряд полномочий по осуществлению исполнительной власти (право назначения высших должностных лиц, присвоения высших чинов, рангов, воинских зва­ний и т.д.). Решение таких вопросов, естественно, не входит в компе­тенцию Правительства РФ и других федеральных органов исполнительной власти, хотя Президент решает их, как правило, по представ­лениям этих органов.

Следует также иметь в виду, что Президент РФ является по долж­ности Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ и Председателем Совета Безопасности. Б связи с этим ряд федеральных министерств и ведомств непосредственно подведомственны Президен­ту (см. гл. 13).

Правительство обязано выполнять указы и распоряжения Прези­дента. В то же время оно обладает относительной самостоятельностью по отношению к нему: Президент вправе отменять акты Правительства только в случае противоречия их Конституции РФ, федеральным за­конам и указам Президента (ч. 3 ст. 115), т.е. не может это сделать по соображениям нецелесообразности упомянутых актов.

Председатель Правительства — это не спикер его заседаний. Он, как сказано в Конституции РФ, «определяет основные направления деятельности Правительства... и организует его работу» (ст. 113). Право председательствовать на заседаниях Правительства имеет и Президент (п. «б» ст. 83 Конституции РФ). В таком случае Председатель Прави­тельства уступает ему свое место председательствующего.

Подведомственные Правительству РФ федеральные органы испол­нительной власти весьма разнообразны. Это министерства, государст­венные комитеты, федеральные комиссии России, службы, агентства, надзоры и т.д.

Министерства являются, как правило, отраслевыми органами (на­пример, Министерство РФ по атомной энергии, Министерство обо­роны РФ, Министерство путей сообщения РФ). Но есть и межотрас­левые министерства (Министерство экономики, Министерство труда и социального развития РФ и т.д.). Имеются и министерства по круп­ным проблемам (Министерство по делам федерации и национальнос­тей РФ). Некоторые государственные комитеты являются межотрасле­выми органами (например, Государственный комитет РФ по стандартизации и метрологии), другие — отраслевыми органами (Государственный комитет РФ по кинематографии). Иные органы федеральной исполнительной власти бывают и отраслевыми, и межотраслевыми, и проблемными (например, Федеральная служба безопасности РФ, Фе­деральная архивная служба России, Федеральная служба геодезии и

картографии России, Федеральная служба налоговой полиции РФ). Наименование «надзор» имеют органы, возглавляющие системы кон­трольно-инспекционных органов (Федеральный горный и промыш­ленный надзор России, Федеральный надзор по ядерной и радиаци­онной безопасности).

Основы компетенции многих из этих органов (Министерства РФ по налогам и сборам, Государственного таможенного комитета РФ и др.) очерчены федеральными законами. О каждом министерстве, ином федеральном органе исполнительной власти имеется Положе­ние, утверждаемое или Президентом, или Правительством.

Многие федеральные органы исполнительной власти имеют свои территориальные органы (пример тому — территориальные управле­ния Государственного таможенного комитета, военкоматы — регио­нальные органы Министерства обороны). Территориальные органы федеральных министерств и иных федеральных органов исполнитель­ной власти, если границы их деятельности совпадают с границами субъектов Федерации (а, как правило, так оно и бывает), возглавляют должностные лица, назначаемые руководителями этих министерств и иных федеральных органов по согласованию с субъектами Федерации.

Министерства Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти действуют на основе сочетания единоначалия и коллегиальности при верховенстве единоначалия. Федеральные ми­нистры и другие руководители федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации назначаются Президентом РФ. Прави­тельство РФ назначает на должность и освобождает от должности за­местителей федеральных министров, руководителей федеральных органов исполнительной власти, не являющихся федеральными мини­страми, и их заместителей, руководителей органов и организаций при Правительстве РФ, утверждает членов коллегий федеральных минис­терств и иных федеральных органов исполнительной власти.

Правительство РФ вправе отменять акты федеральных органов исполнительной власти или приостанавливать действие этих актов (ст. 12 Федерального конституционного закона «О Правительстве Россий­ской Федерации»). Руководители федеральных министерств и иных органов исполнительной власти РФ издают свои приказы в пределах компетенции каждого из этих органов, на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства РФ. Коллегии этих органов обсуждают и решают на регулярно проводимых заседа­ниях основные вопросы их компетенции, Председателями коллегий являются руководители упомянутых органов. Решения коллегий при­водятся в жизнь приказами этих руководителей.