**Дипломная работа**

**План: «Административное право: предмет, метод и система»**

Алматы 2010

# **Введение**

Административное право является базовой, ключевой отраслью наряду с конституционным, гражданским и уголовным правом. Оно составляет основу правового регулирования разнообразных общественных отношений, повседневно возникающих в различных сферах общественной и государственной жизни. Исторические истоки этой правовой отрасли коренятся в возникших еще в древнейшие времена зачатках правовых начал, призванных организующе воздействовать на жизнь общества во всем ее многообразии.

Одну из ведущих позиций при этом занимают юридические установления (нормы, правила), с помощью которых обеспечиваются упорядоченность, согласованность общественных связей, без чего практически невозможно существование и прогрессивное развитие общества, каким бы то ни было образом организованного (монархическим, республиканским и т.п.). На это всегда нацелен механизм государственной власти, в распоряжении которого имеются необходимые юридические средства.

Конечно, вся действующая правовая система, используя рычаги государственной власти, всегда выполняла и выполняет в наши дни свое социальное назначение - выступает в качестве организатора общественной жизни.

Тем не менее, исторически возникла и получила многовековое развитие объективная потребность в особых регуляторах, имеющих своим непосредственным объектом собственно организующую деятельность власти и связанные с нею общественные отношения. Подобной деятельности древние римляне дали специальное название - administratio, что означает руководство, управление. Так возникло управленческое, или административное, право.

Административно право – важнейшая отрасль в правовой системы России. Особенно учитывая такие факторы, как огромная территория, многонациональный состав населения, традиционно большой объём государственной собственности, исторические державные традиции, обусловили значение административной власти, государственной администрации в жизни общества.

Создание российской суверенной государственности, глубокие политические, экономические, организационные реформы в стране повлекли коренные изменения всего массива административно – правовых норм. В 90-х годах ХХ века Российской Федерации пришлось полностью обновлять и быстро расширять систему административно – правового регулирования. Были закреплены демократические начала, организации и функционирования исполнительной власти, расширены права граждан, значительно повышена роль закона в регулировании отношений с властью.

Административное право, как совокупность правовых норм, является одной из самых крупных отраслей права, что обусловлено, в свою очередь, большим объемом предмета правового регулирования и разнообразием охватываемых им отношений. Поэтому систематизация норм отрасли, которая проводится во всех отраслях права, здесь имеет еще большее значение.

Изучение административного права, как самой объемной отрасли права объясняет актуальность темы данной дипломной работы.

Целью данной работы является исследование основных понятий административного права Российской Федерации.

Поставленная цель позволила сформулировать задачи исследования:

1. рассмотреть понятие административного права;

2. определить предмет административного права;

3. изучить метод, функции и принципы административного права;

4. изучить понятие и содержание системы административного права РФ;

5. проанализировать институты административного права, а также методы административно-правового регулирования в РФ;

6. сделать выводы по исследованию.

Написание данной дипломной работы потребовало изучения специальной литературы, монографий ведущих отечественных авторов, нормативно-правовых актов действующего законодательства Российской Федерации и т.д.

Теоретическая значимость работы объясняется необходимостью изучения административного права РФ, как огромного пласта законодательной базы в области регулирования организующей власти государства и связанных с ней отношений.

Практическая значимость заключается в возможности использования результатов данного исследования на практике, в частности в обучении специалистов юристов.

# **Глава 1.** **Административное право как отрасль права**

## 

## **1.1 Понятие административного права**

Административное право в российской правовой доктрине традиционно рассматривается в двух основных ипостасях: как отрасль российского права, представляющая собой совокупность норм права, регулирующих более или менее однородные отношения с помощью специфического метода правового регулирования, а также как наука в системе правовых наук, занимающаяся изучением указанной совокупности норм отрасли административного права.

Административное право - это одна из центральных отраслей современной системы права любого государства. Хотя история возникновения и становления правовых систем различных государств отдает историческое первенство таким отраслям права, как гражданское и уголовное, можно с уверенностью утверждать, что административное право в его современном понимании - это центральная отрасль материального права, наряду с гражданским, уголовным и конституционным. Не будет слишком большим преувеличением, если сказать, что все отрасли в современной системе права так или иначе находятся в группе либо гражданско-правовых либо административно-правовых отраслей (исключая, разумеется, блок уголовно-правовых отраслей и конституционное право).

Для того, чтобы дать понятие отрасли административного права, необходимо первоначально определить сущность отрасли, то есть попытаться остановиться на характерных чертах данной совокупности норм права, определяющих ее своеобразие в массиве правовых отраслей.

Сущность отрасли может быть определена через совокупность ее целей, задач, функций, механизма правового регулирования, принципов. Только они в состоянии отразить индивидуальность отрасли права, придать ей самостоятельность и научную основу. Но, прежде всего, отрасль права должна быть отнесена к какой-либо видовой категории, определяющей ее принадлежность к группе однородных отраслей.

Административное право - это право публичное. Это обстоятельство определяет цель, стоящую перед исследуемой отраслью права: административное право призвано обеспечивать публичный интерес, регулируя отношения, связанные с управлением общественными процессами. Публичность отрасли абсолютна. Если кто-то попытается возразить, что административное право помимо защиты публичных интересов также призвано охранять частный интерес от произвола власти в процессе государственного управления, то ему можно возразить, что публичный интерес в демократическом государстве определен конституционными принципами, среди которых есть и принцип уважения прав и свобод личности, их первичности по отношению к государству в целом. Так, ст. 2 Конституции РФ предусматривает, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Разделяя публичность с такими отраслями российского права, как, например, уголовное и конституционное право, административное право выполняет следующие задачи: обеспечение поступательного развития экономики, оптимального уровня социального обеспечения, процветания культурной сферы жизнедеятельности общества, организация внутренних дел (включая охрану правопорядка, обеспечение безопасности населения, охрану прав и свобод граждан), обеспечение обороны государства и государственной безопасности, налаживание международного сотрудничества в различных областях, обеспечение надлежащего функционирования юстиции.

Для этого в рамках отрасли средствами правового регулирования:

* определяется статус органов государственного управления, устанавливается порядок их деятельности, конкретизируется статус;
* определяются основы статуса лиц, находящихся на службе государства в самом широком смысле этого слова;
* устанавливается правовой статус различных субъектов, на которых направлено управленческое воздействие (физических лиц и их объединений);
* определяются основы государственной политики в той или иной области общественной жизни, детализируются процедуру реализации государственной политики, происходит формирование управленческих подходов к решению различных социальных проблем;
* осуществляется выбор способов и форм государственного управления в отношении тех или иных управляемых явлений или процессов и т.д.
* устанавливается ответственность за нарушение норм административного права;
* определяются основы управленческих процедур и юрисдикционных процессов и т.д.

Предметом отрасли административного права являются общественные отношения, урегулированные нормами права и возникающие в сфере государственного управления. Методом отрасли выступает императивный метод правового регулирования.

Структура административного права как один из существенных параметров, отражающих его сущность, может быть описана традиционно - как совокупность составляющих административное право норм, объединенных в институты, подотрасли и части административного права. Однако освещение структуры возможно также и нетрадиционными способами. Ю.Н. Старилов, например, предлагает рассмотреть административное право, как совокупность сегментов права, объединяющих нормы по функциональному признаку. Так, общее административное право представляется профессору системой общих норм, определяющих сущность административно-правового регулирования во всем его объеме и по отношению ко всем субъектам права и регулирующих четыре крупнейших блока отношений:

* организационно-управленческое право, регламентирующее отношения в сфере общей организации управления и его осуществления в различных отраслях и сферах;
* управленческий процесс, т.е. порядок совершения управленческих действий, установления управленческих процедур, принятия и исполнения правовых актов управления (нормативных и индивидуальных), административный договор;
* административный процесс (административное судопроизводство), т.е. судебная защита граждан от действий и peшений органов публичной власти, нарушающих их права и свободы (рассмотрение судом жалобы гражданина на действия и решения органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих); российская наука административного права определяет судебную защиту прав и свобод граждан от действий и административных актов, нарушающих права свободы граждан, термином "административная юстиция";
* административно-деликтное право, устанавливающее так называемые административно-деликтные (административно-юрисдикционные) отношения, т.е. отношения, которые возникают в процессе применения мер административного принуждения уполномоченными органами и должностными лицами к субъектам, нарушающим обязательные для всех правила поведения; административно-деликтное право, по мнению Ю.Н. Старилова, состоит из двух частей: материальное административно-деликтное право и процессуальное административно-деликтное право.

Соглашаясь в общем и целом с указанной трактовкой структуры административного права, отметим, что административное право, являясь самой обширной и многообразной по сферам регулируемых отношений отраслью, может быть представлено также как совокупность множества законченных административно-правовых режимов (под которыми целесообразно понимать группы норм административного права, обуславливающих комплексное регулирование определенной группы отношений), установленных в отношении конкретной группы регулируемых отношений. Административно-правовые режимы легко группируются по сферам регулирования и в состоянии дать довольно четкое представление о структуре отрасли, поскольку не "страдают", как институты, межотраслевым характером и более или менее вычленимы на уровне источников административного права. В этой связи легко выделить социально-экономические и административно-политические режимы; режимы нормального функционирования и чрезвычайные, режимы материальные и процессуальные и т.д.

В современной науке административного права существует масса определений отрасли административного права. Большинство из них позаимствовано из прошлого и не отличаются особой оригинальностью, поскольку традиционно отсылают нас к предмету правового регулирования. Так, начиная с профессора И.Т. Тарасова, определявшего административное право как совокупность "правил и норм, определяющих организацию, власть и деятельность администрации в данном государстве, в данную эпоху", продолжая в эпоху советского государства определениями типа определения, данного Б.М. Лазаревым: "советское административное право: может быть определено как отрасль права, нормы которой регулируют отношения в сфере государственного управления, т.е. те отношения, которые возникают в ходе организации и осуществления органами: государства исполнительной и распорядительной деятельности", административное право и сейчас определяется как "самостоятельная публичная правовая отрасль, которая упорядочивает общественные отношения, связанные с государственной административной деятельностью".

Профессор Ю.М. Козлов писал, что "административное право - отрасль российской правовой системы, представляющая собой совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти (в более широком понимании - в процессе осуществления государственно-управленческой деятельности)". Аналогично Д.М. Овсянко утверждает, что "административное право - одна из самостоятельных отраслей права, представляющая собой совокупность правовых норм, которыми регулируются общественные отношения в сфере исполнительной власти (государственного управления)".

Оригинальное, но не слишком удачное, на наш взгляд, определение дают Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский, утверждая, что административное право - "это системная совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере исполнительной власти; в области административно-правовой части статуса гражданина и общественных объединений; форм и методов контроля и ответственности в ходе осуществления указанной власти". В этом определении прослеживается стремление выделить и перечислить различные виды общественных отношений при объективной невозможности такого перечисления в силу бесконечной множественности предмета отрасли.

Отступая от традиции определения отрасли через ее предмет, профессор Ю.А. Тихомиров определяет административное право как "отрасль российского права есть система правовых норм, издаваемых органами исполнительной власти и другими органами для организации и функционирования государственного управления, регулирования функционально-юридических режимов, обеспечения юрисдикционно-охранительной деятельности и участия граждан".

Последнее определение страдает очень существенной слабостью, на которую нельзя не обратить внимания в силу ее значимости. Говоря о том, что административное право - это система правовых норм, Ю.А. Тихомиров указывает, что исходить эти источники должны от органов исполнительной власти и других органов, видимо полагая под "другими" те государственные органы, которые осуществляют государственное управление, не входя при этом в систему органов исполнительной власти. Однако это принципиально не так. Источниками норм административного права могут быть абсолютно все виды нормативно-правовых актов, принимаемые в России различными субъектами, включая Конституцию РФ и федеральные законы. Более того, административное право едва ли не единственная отрасль в российском праве, имеющая в составе своих источников столько актов законодательного уровня. Другое дело, что в структуре источников отрасли действительно масса и подзаконных актов, изданных самими управляющими субъектами.

Мы же попытаемся определить административное право через совокупность хотя бы части тех признаков, которые мы выявили, раскрывая сущность административного права. Итак, административное право - это отрасль публичного права, представляющая собой совокупность императивных норм права, призванных урегулировать общественные отношения, возникающие в процессе реализации государством в лице своих исполнительных и иных органов функции государственного управления процессами и явлениями общественной жизни с целью их приведения в соответствие с публичными интересами.

Такое определение позволяет не только раскрыть предмет и метод отрасли, но также проследить ее видовую принадлежность к отраслям публичного права и целевую направленность на обеспеченность общественных интересов.

В системе отраслей российского права административное право прочно занимает одно из центральных мест. Регулируемые нормами данной отрасли права отношения столь многообразны, а правовое регулирование их столь специфично, что административное право невозможно отождествить ни с одной из совокупностей особенностей правового регулирования, свойственной различным отраслям системы российского права. Как уже отмечалось, достаточно самостоятельных и самодостаточных отраслей в российском праве не так много. К ним мы относим имеющие собственные предмет и метод правового регулирования гражданское, уголовное, конституционное и трудовое право. К перечню указанных отраслей может быть добавлено и административное право, характеризующееся своеобразными чертами правового регулирования.

Прочие отрасли российского права принято считать комплексными, т.е. совмещающими в себе не только принципы и способы правого регулирования различных ведущих отраслей права, но и включающих в состав своих источников различные нормативно-правовые акты, закрепляющие нормы отраслей гражданского, административного, уголовного, конституционного и трудового права.

Однако каждая отрасль права имеет определенное место в системе права и административное право в этом смысле не является исключением. Так, система российского права содержит в себе отрасли так называемого публичного и частного права. К отраслям публичного права мы традиционно относим те отрасли права, в основе правового регулирования которых лежит публичный интерес (это, прежде всего, конституционное и уголовное право). Частные отрасли, напротив, ориентированы на охрану частного интереса, в их основе лежат принципы диспозитивности и равенства сторон (это гражданское, трудовое право).

Административное право являет собой яркий пример публичной отрасли права. В российской правовой доктрине термин "публичное право" долгое время не применялся вследствие того, что деление права на публичное и частное противоречило идеологии социалистического строительства, поскольку все право, в сущности, являлось публичным, глубоко и детально регулируя все отношения субъектов права.

Становление современной российской системы права вновь показывает, что часть отраслей права непосредственно связана с позиционированием государственного (общественного) интереса в обществе, что, однако, не препятствует другой части отраслей права регулировать правоотношения на уровне частного интереса, согласовывая отдельные воли посредством применения диспозитивного регулирования.

Административное право является одной из самых объемных отраслей публичного права, поскольку занимается регулированием того спектра общественных отношений, который непосредственно связан с организацией государственного управления, в том числе с функционированием исполнительной ветви государственной власти, совокупностью применяемых субъектами управления форм и методов государственного управления, а также с особенностями организации государственной службы и другими подобными вопросами. Государственное управление рассматривается в рамках административного права как процесс, нуждающийся в правовой регламентации. С другой стороны, в сферу интересов данной отрасли входит также и специфические приемы государственного управления в различных сферах и областях общественной жизнедеятельности.

От частного права административное право, в частности, и публичное право в целом отличает сам принцип правового регулирования, функции и метод регулирования. В бытовом и профессиональном юридическом правосознании гражданское право противостоит, прежде всего, административному и уголовному. Частное право (помимо гражданского, это еще и трудовое, торговое) основано на принципе автономии и равенстве участвующих в регулируемых отношениях воль. Отрасли частного права призваны определять соотношение юридически автономных единиц в отношениях между ними, но не с государством. Там, где речь заходит о соотношении двух субъектов, один из которых наделен в правоотношении властными правомочиями, мы говорим о публично-правовых отношениях.

Таким образом, отграничение административного права от всех отраслей частного права выглядит довольно естественным и понятным. Так, трудовое право регулирует отношения, возникающие между работником и работодателем, т.е. субъектами, находящимися в служебной (трудовой) зависимости одного от другого. Административно-правовые отношения - это отношения, возникающими между субъектом, наделенным властными полномочиями по отношению к неограниченному кругу субъектов, не состоящих с ним в такого рода отношениях зависимости, и соответствующим субъектом права. Договорность трудовых отношений исключена в административно-правовых отношениях именно вследствие отсутствия каких-либо точек соприкосновения между управляющим и управляемым. Диалог между ними невозможен.

## **1.2 Предмет административного права**

Предмет административного права крайне обширен и не может быть с легкостью определен конкретной сферой. Административно-правовые отношения - это, с одной стороны, отношения повседневные, отношения, в которые гражданин вступает ежедневно, переходя улицу по правилам дорожного движения, спрашивая дорогу у постового милиционера, заходя в паспортный стол для получения паспорта нового образца, уплачивая штраф за безбилетный проезд в троллейбусе и т.д. С другой стороны, административное право регулирует отношения, связанные с такими вопросами, которые вряд ли волнуют обывателя каждый день его жизни: вопросы организации мобилизационной подготовки, установление режима Государственной границы, определение правил введения военного или чрезвычайного положения. Кроме того, в сфере регулирования административного права находятся и все те отношения, которые возникают в связи с организацией самой государственной администрации, в том числе системой и структурой органов государственного управления, статусом государственного служащего и должностного лица.

Осветить весь спектр отношений, находящихся в сфере влияния норм административного права, невозможно. Недаром административное право обладает наиболее обширной из всех отраслей российского права, плохо поддающейся систематизации и вследствие этого слабо исследованной особенной частью. Более того, анализ системы административного законодательства также весьма затруднителен, поскольку круг источников административного права определить крайне трудно, а назвать хотя бы приблизительное их число и вовсе невозможно.

Между тем, выявление предмета административного права весьма актуально, поскольку предопределяет распространение на те или иные отношения административно-правового воздействия, которое, как мы увидим из дальнейшего материала, отличается значительным своеобразием и сопряжено с возможностью правомерного ограничения некоторых прав и свобод, закрепленных конституционно.

Все сказанное заставляет обратиться к теоретическому анализу наиболее общих родственных признаков всех отношений, относимых к предмету административного права, с целью выявления ключевого из них, определяющего принадлежность урегулированного нормой права отношения к разряду административно-правовых.

Администрация (от лат. administratio) переводится с латинского языка как "распоряжение, управление", и в этом видится ключ к раскрытию предмета отрасли, носящей соответствующее имя. Кроме того, администрация зачастую воспринимается как субъект управления, что, по большому счету, не меняет сути явления. Действительно, административное право регламентирует отношения, возникающие в связи с управленческой деятельностью (администрированием), по поводу взаимодействия управляющих субъектов (администрации) и управляемых. Так, Ю.А. Тихомиров в своем "Курсе административного права и процесса" указывает, что предмет административного права составляют тщательное регулирование содержательной деятельности администрации и ее связей, система административных процедур.

Однако остановиться на таком определении значило бы смешать в одном блоке отношений предметы таких отраслей, как право административное, конституционное, трудовое и т.п., поскольку во всех этих отраслях управленческие отношения, безусловно, присутствуют в качестве предмета. В частности, конституционное право определяет конституционные основы системы управления государством, базируя правовое воздействие на принципе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную власти. С другой стороны, трудовое право регулирует отношения между работником и работодателем, выступающим в лице своей администрации (в смысле управленческого центра).

Следовательно, необходимо сосредоточиться на том, какими особенностями отличаются управленческие отношения, регулируемые административными правом, в сравнении с другими аналогичными. Прежде всего, речь, безусловно, идет о государственных управленческих отношениях, то есть отношениях, возникновение, реализация и прекращение которых связано с государственными (а вернее - публичными) интересами. В частности, еще профессор А.И. Елистратов, говоря о науке административного права, указывал, что она "изучает правовые отношения в области государственного управления". Это означает, прежде всего, что административное право регулирует отношения, связанные с публичным управлением, то есть организацией общественных процессов в публичных целях. Соблюдение публичных интересов - это цель государственного администрирования и оправдание применения его методов. Следует иметь в виду, что, по меткому выражению того же Ю.А. Тихомиров: "то, в чем власть видит общее благо, может, на самом деле, и разойтись с интересами значительной части населения....Но, во всяком случае, правомерные требования правящей власти в современном государстве предъявляются к гражданам не как частный интерес правящих, а во имя общего блага".

Государственному управлению как центральной категории административного права посвящены работы виднейших специалистов в области административного права. В рамках науки административного права создана специальная теория государственного управления. Большинство учебных пособий по курсу административного права начинаются с раздела, посвященного государственному управлению. Здесь отметим, что понимание феномена государственного управления возможно в широком и узком смыслах. В широком смысле этого слова, государственное управление включает в себя и конституирование государственного механизма в целом (то есть предусматривает включение в спектр государственно-управленческих отношений и отношений конституционно-правовых). В узком смысле, государственное управление - это объект административно-правовых отношений.

Отношения, которые мы можем отнести к категории административно-правовых, должны быть достаточно конкретными и возникающими в рамках уже существующих конституционно установленных статусов и учреждений. Конституционное право определяет общие принципы и основы всего государственного устройства, в том числе и выделяет в системе органов государственной власти отдельную ветвь - исполнительную власть, силами которой реализуются многие конституционные принципы. Административное право призвано определять формы и способы осуществления исполнительных функций этой ветви власти посредством введения специальных режимов тех или иных отношений, возникающих по ходу реализации соответствующих конституционных положений. Ю.М. Козлов говорил о том, что главная особенность отношений, составляющих предмет административного права, состоит в том, что "они возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления, т.е. в связи с организацией и функционированием системы исполнительной власти на всех национально-государственных и территориальных уровнях России". Основой определения предмета административного права, данного в "Курсе административного права Российской Федерации" Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявского, является положение о том, что общественные отношения, урегулированные нормами административного права, являются отношения "в сфере исполнительной власти", сложными и многоструктурными по своим взаимосвязям с другими отраслями российского права.

Д.Н. Бахрах дает развернутое определение предмета административного права: "предметом административного права Российской Федерации являются властеотношения, которые возникают в процессе формирования и функционирования государственной администрации (за исключением тех, которые регулируются нормами иных отраслей права), а также отношения, возникающие при применении любыми уполномоченными правом субъектами мер административно-правового принуждения, иных мер административного воздействия, рассмотрении во внесудебном порядке жалоб граждан".

Итак, как видно из приведенных определений, большинство специалистов в области административного права подчеркивают связь предмета данной отрасли с государственным управлением, исполнительной властью, функционированием государственной администрации в самом широком смысле этого слова. Однако, также заметно, что помимо отношений, возникающих непосредственно в связи с государственно-управленческой деятельностью, в предмет административного права включаются те разновидности общественных отношений, которые связаны с управлением внутренним, в том числе с самоуправлением. Например, к административно-правовым относят управленческие отношения, возникающие внутри государственных органов, в том числе и не являющихся органами исполнительной власти.

Обобщая вышесказанное, можно констатировать, что в самом общем виде предмет административного права составляют общественные отношения, носящие организационно-управленческий характер, то есть отношения, направленные на управление какими-либо общественными процессами или явлениями с целью их организации, приведения в стабильное, в функциональном смысле, состояние. При этом управление осуществляется в интересах (во имя) всего общества и государства. Для пояснения приведенного тезиса следует сказать, что правовое регулирование в целом направлено на упорядочение общественных процессов и в этом смысле административное право не является каким-то особенным, однако, в отличие от прочих отраслей права, в рамках административного права регулируются сами отношения по упорядочению. Так, если гражданское право упорядочивает общественные отношения, возникающие между равными субъектами правоотношения по поводу различного рода благ, то административное право регулирует (упорядочивает) общественные отношения по упорядочению государством экономических, социально-культурных и административно-политических процессов, протекающих в обществе.

На более частном уровне норма административного права устанавливает конкретное правило поведения субъекта, действующего (функционирующего, существующего) в одной из жизненно важных сфер жизнедеятельности общества, призванное определенным образом воздействовать на характер поведения этого субъекта с целью привести такое поведение в соответствие с избранными векторами общественного развития. Например, административно-правовыми будут отношения, возникающие между гражданином, желающим организовать тотализатор, и органом исполнительной власти, выдающим лицензию на соответствующий вид деятельности. Соответственно нормы, устанавливающие процедуры выдачи, действия, прекращения лицензии, контроля за соблюдением лицензионных требований и условий, являются нормами административного права. Аналогично отношения, возникающие между Судебным департаментом при Верховном Суде РФ и судами судебной системы России, также являются административно-правовыми, поскольку данный государственный орган, не являясь органом исполнительной власти в собственном смысле, тем не менее, выполняет организационно-управленческие функции в отношении деятельности судов и их аппаратов.

В систему норм административного права входят все нормы права, устанавливающие основания, пределы, процедуры, статус субъектов и т.п. параметры управляющего воздействия на явление или процесс. Это и нормы о правовом статусе субъектов исполнительной власти, и нормы о принципах государственной политики в различных областях общественной жизнедеятельности, и нормы о внутренней организации системы государственного управления, и т.д.

В целом предмет административного права может быть подразделен на два самостоятельных сегмента:

1) управленческие отношения, возникающие между властными субъектами государственного управления и подвластными им субъектами;

2) управленческие отношение внутри системы государственного управления.

Что касается первого из сегментов, можно сказать, что классические административно-правовые отношения - это отношения власти и подчинения, властеотношения, возникающие между государством в лице его органов и личностью (гражданским обществом). Абсолютное большинство отношений, регулируемых нормами исследуемой отрасли права, возникают на основе неравенства участвующих в них субъектов. Один из них является управляющим (государство), а другой - управляемым. Из норм, закрепленных в источниках административного права, не всегда с очевидностью следует подчиненность того или иного субъекта права другому.

Так, большинство нормативно-правовых актов в сфере административного права устанавливают режимы осуществления управляемой деятельности, зачастую не останавливаясь на вопросе властного субъекта, непосредственно осуществляющего управление в данной сфере. Между тем, даже там, где регулирование осуществляется на уровне декларирования обязанностей, непременно присутствует элемент контроля, надзора (как минимум, прокурорского), возможности привлечения к административной ответственности. Все эти элементы управленческого воздействия осуществляются субъектами административного права, наделенными соответствующими полномочиями.

Управленческие отношения, возникающие внутри системы государственного управления, это те отношения, которые обусловливают стабильное функционально оптимальное состояние управляющих субъектов государственного управления. Такого рода отношения можно наблюдать в вопросах установления режима государственной службы, режима федеральных органов исполнительной власти, режимов различного рода служб и формирований, находящихся в распоряжении государственной администрации, и тому подобных режимов, призванных обеспечить устойчивость системы управления государством и обществом. В этом сегменте предмета административного права возможно существование отношений равенства (договорных отношений), возникающих между неподконтрольными друг другу субъектами публичной администрации. С этим феноменом административного права связана теория административного договора, о которой речь пойдет позднее.

Довольно интересным и полемичным является вопрос об отнесении к предмету административного права общественных отношений, возникающих в сфере деятельности органов местного самоуправления, которые, как известно, в соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации, не входят в систему органов государственной власти. Ю.Н. Старилов, давая характеристику множественным отношениям, регулируемым административным правом, говорит о том, что общим признаком, объединяющим эти отношения, является их отношение к сфере управления (исполнительной власти), при этом подчеркивая, что это "отношения управленческого характера, складывающиеся в сфере организации и функционирования исполнительной власти, государственного управления и местного самоуправления, а также в процессе внутриорганизационной и административно-юрисдикционной деятельности иных государственных органов".

Представляется, что муниципальная власть суть та же публичная власть, что и государственная, и лишь организационно отделена от государственного аппарата в целях обеспечения ее самостоятельности и инициативности в решении насущных вопросов местной жизни. Возникающие же в рамках реализации местного самоуправления управленческие отношения ничем не отличны от отношений, возникающих в рамках государственного управления. О единстве природы публичной власти в ее указанных проявлениях свидетельствуют такие моменты, как: введение бюджетов муниципальных образований в общую бюджетную систему Российской Федерации, установление основ муниципальной службы на основе принципов государственной службы и т.д.

Итак, предмет административного права составляют урегулированные нормами права общественные отношения, возникающие в сфере государственного управления, то есть отношения, связанные с реализацией государственной и муниципальной властью в лице их исполнительной ветви непосредственного управляющего воздействия на общественные процессы и явления в целях соблюдения публичных интересов и достижения социально полезных результатов в различных областях жизнедеятельности общества, обеспечивающих его стабильное прогрессивное развитие.

## **1.3 Функции и принципы административного права**

На фоне такого богатого содержания административное право характеризуется довольно скромным перечнем функций. Традиционно выделяются лишь две: охранительную и регулятивную.

Обе эти функции присущи практически любой отрасли права, особенно публичной. Применительно к административному праву регулятивная функция заключается в установлении взаимных прав и обязанностей субъектов властных отношений, регулируемых нормами административного права, а также во введении порядка осуществления тех или иных управленческих мероприятий.

В рамках административного права сформированы целые блоки режимов, призванных регулировать ту или иную область человеческих отношений. Например, силами административного права осуществляется регулирование социальной защиты населения, в том числе сформированы режимы социального, пенсионного, обязательного медицинского страхования, а также осуществляется социальное обеспечение инвалидов, ветеранов, сирот, безработных, других слабо защищенных категорий населения страны. В рамках административного права создана система обороны, мобилизационной подготовки, охраны Государственной границы. Можно сказать, что легче перечислить те сферы деятельности, где административное право не проявляет своей регулятивной функции.

Охранительная функция административного права проявляется, прежде всего, в сформированном в рамках отрасли обширном институте административно-правовой ответственности. Этот институт является межотраслевым. Его нормами пользуются практически все отрасли современного российского права, за исключением отраслей гражданского и уголовного права, имеющих собственные виды ответственности. Кроме того, административное право обогатило российскую правовую систему институтом государственного контроля (надзора), также существующим с благой целью предотвращения, выявления, пресечения нарушений предписаний норм административного права, а также смежных с ним отраслей. Помимо этого разрешительные административно-правовые режимы обусловливают регулирование отношений по производству и обороту отдельных видов товаров, осуществлением отдельных видов деятельности, результаты которых могут быть негативными для отдельных людей или их групп, также в охранительных целях.

Склоняясь к мысли о достаточности выделения указанных двух функций административного права, тем не менее, отметим, что, по мнению Ю.А. Тихомирова, в современных условиях административное право призвано выполнять не одну, а четыре функции - организация и осуществление государственного управления, государственное регулирование, защита публичных интересов и самореализация прав граждан в сфере государственного управления.

В науке административного права вопросу принципов отрасли уделяется незаслуженно мало внимания. Теоретические рассуждения на данную тему можно обнаружить далеко не во всех монографических и учебных работах современных ученых.

Например, Ю.М. Козлов выделял следующие принципы административного права, подчеркивая при этом их родственность принципам, на основе которых происходит реализация исполнительной власти: принцип приоритета личности и ее интересов, принцип разделения властей, принцип федерализма, принцип законности, принцип гласности, принцип ответственности. При этом особое внимание в указанном перечне уделено конституционным принципам, отмечен их приоритет.

Французский ученый Г. Брэбан представляет систему принципов административного права совсем иначе, в виде совокупности ключевых прерогатив и обязанностей государственной администрации. К числу первых он относил полномочия (такие, как право принятия решения обязательного для исполнения и право на принуждение) и меры защиты государственной администрации (правовой защиты государственных служащий и имущества администрации). К числу же обязанностей государственной администрации Г. Брэбан относит соблюдение принципа законности в деятельности органов администрации, принципа ответственности администрации и принципа юрисдикционного контроля.

Профессор Ю.А. Тихомиров в числе принципов административного права называет следующие: иерархичность построения субъектов и их отношений, подзаконность деятельности, функционально-специализированный характер деятельности, участие граждан и их объединений в государственном управлении, осуществление властных полномочий профессиональным постоянно действующим аппаратом и его служащими.

Некоторые специалисты, как, например, профессор Ю.Н. Старилов, предлагают более развернутую систему принципов административного права, основанную на выделении двух категорий принципов: конституционных и организационно-функциональных, что, безусловно, продвигает теорию принципов административного права вперед на пути к формированию полноценного перечня принципов отрасли. Если конституционные (политико-юридические) обусловлены положениями Конституции РФ, которые конкретизируются в соответствующих законодательных актах, то организационно-функциональные принципы отражают механизмы построения и функционирования исполнительной власти и государственного управления, государственного аппарата и его звеньев, разделения управленческого труда, обеспечения эффективной административной деятельности в государственных органах. При этом Ю.Н. Старилов предполагает выделение также двух взаимосвязанных групп принципов в системе отрасли: общие принципы, присущие всему административному праву в целом, и институциональные принципы, характерные для того или иного института отрасли.

Под принципами отрасли права в теории понимается совокупность основополагающий идей, представлений, умозаключений, черт и характеристик отрасли, которые лежат в основе формирования ее норм, определяют вектор правового регулирования общественных отношений, составляющих ее предмет, порядок использования приемов и способов, составляющих ее метод, характер, степень и меру вмешательства отрасли права в регулируемые ею отношения.

Освещение принципов административного права позволит более четко представить себе, на основе каких постулатов законодатель и правоприменитель осуществляют создание и реализацию норм административного права, какие "аксиомы" заложены в их головах в качестве априорных положений, предполагаемых изначально и не требующих дополнительного подтверждения.

Теоретическое и, возможно, законодательное закрепление принципов административного права определит отправные моменты для организации и функционирования всей системы государственного управления, в том числе для формирования государственных органов, осуществления деятельности государственных служащих в рамках задач и функций, возложенных на эти органы, а также обусловит нормативно обусловленную направленность регулирования административно-правовых отношений правом, предопределит тенденции развития административного законодательства в целом.

Согласно определению Ю.Н. Старилова, "принципы административного права - это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности организации и формирования государственной власти в целом (а также исполнительной власти в особенности), определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных управленческих органов (полномочий государственных служащих), действующих в системе государственной власти, по осуществлению управленческих функций (в том числе и контрольно-надзорных полномочий".

Обычно принципы права подразделяются на общие принципы и принципы его институтов. Общие принципы административного права базируются на основных началах права, отражают его сущностные элементы, закономерности создания и развития механизма правового регулирования. Вместе с тем практически каждый административно-правовой институт (не говоря уже о подотраслях административного права) содержит собственные принципы (институциональные), которые характеризуют основные начала построения правовой системы на уровне конкретных административно-правовых отношений (например, принципы института аттестации государственных служащих, принципы государственной службы, принципы производства по делам об административных правонарушениях). Принципы отдельных административно-правовых институтов как особых нормативных систем, характеризующихся однородностью регулируемых отношений и специфическими особенностями проявления административно-правового метода регулирования, содержат в себе основные положения общих принципов административного права как правовой отрасли. Принципы институтов административного права в разной степени призваны конкретизировать, уточнять и развивать действие общих принципов административного права. Конкретное содержание институциональных принципов административного права "индивидуализировано спецификой управленческой среды, в которой и реализуется тот или иной комплекс правовых норм и правоприменительных актов".

Как бы многословно не определяли понятие принципов административного права, переоценить значение этого феномена трудно. Принципы современного административного права находят отражение во множестве нормативно-правовых источников. Основным из них закономерно является Конституция РФ. Хотя Основной закон Российской Федерации и не закрепляет понятия государственного управления, он, тем не менее, уделяет достаточно внимания вопросам функционирования исполнительной власти и общим принципам взаимоотношений государства и гражданина.

Однако, кроме Конституции РФ, принципы закрепляются в огромном числе нормативно-правовых актов, как правило, законодательного уровня. Это те принципы, на основе которых сформированы отдельные институты в структуре отрасли. Отдельные нормы посвящены принципам в таких законах, как: Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. N 173-ФЗ "О валютном регулировании валютном контроле", Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. N 329-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации", Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании", Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" и т.д.

Принципы отдельных административно-правовых институтов, закрепленные в данных актах, не отражают всей совокупности принципов административного права и зачастую имеют исключительно прикладной характер по отношению к группе отношений, урегулированных нормами данного правового института, однако, все они вытекают из общих положений, определяемых как принципы отрасли.

Итак, в системе административного права выделяются такие положения, которые применимы ко всем отношениям, урегулированным нормами данной отрасли, и всегда учитываются в деятельности органов государственного управления при применении норм административного права. Охарактеризуем их, разделив на две группы.

А. Общие принципы административного права. Данная группа принципов не является в собственном смысле слова группой конституционных принципов, потому что не все из них нашли непосредственное отражение в Конституции РФ. Более того, перечень конституционных принципов был бы гораздо солиднее, поскольку каждое положение основного закона суть принцип правовой системы. Определяя нижеприведенные принципы как общие, мы имеем в виду то, что они распространяются свое действие на всю совокупность отношений, возникающих в сфере административного права.

Принцип законности. Это центральный принцип всей системы права Российской Федерации. Его сущность может быть определена, как "связанность администрации законом". Конституция РФ закрепляет, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Это подразумевает, в частности, и то, что все нормы административного права должны соответствовать положениям Основного закона страны. Кроме того, органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы. То же относится и к международным договорам Российской Федерации, являющимся частью ее правовой системы.

Таким образом, в Конституции напрямую закреплен принцип, согласно которому субъекты государственного управления обязаны действовать четко в соответствии с законом. Так, нормотворчество Правительства РФ обусловлено принципом законности: Правительство РФ согласно ст. 115 Конституции РФ издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ.

Комментируя принцип законности, необходимо отметить следующее: помимо необходимости действовать в соответствии с законом данный принцип предполагает возложение на органы государственного управления, их должностных лиц обязанности инициативного отношения к нормам административного права. Действительно, если гражданин может и не знать о существовании какого-либо административно-правового института, его принципах и предписаниях, за исключением тех, которые возлагают на него конкретные обязательства, то управляющий субъект обязан подходить к каждому нормативно-правовому акту с точки зрения необходимости претворения в жизнь его положений.

Например, принятие федерального закона об основах государственной политики в конкретной области жизнедеятельности, предусматривающего, что отдельные нормы, связанные с реализацией политики, определяются Президентом РФ, Правительством РФ, федеральным органом исполнительной власти или органами государственной власти субъектов Российской Федерации, означает, что в соответствии с принципом законности соответствующие органы обязаны предпринять соответствующие действия, издать нормативно-правовые акты, организовать проведение определенных мероприятий и т.д.

Принцип федерализма. Данный принцип основан на федеративном государственном устройстве нашей страны, закрепленном ее Конституцией РФ. С принципом федерализма связаны сразу несколько обстоятельств, имеющих принципиальное значение для системы административного права.

Прежде всего, согласно ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Это решающим образом отражается на системе источников административного права. По предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и соответствующие им законы субъектов Федерации. При этом административные законы и другие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам и в случае противоречия не действуют.

Кроме того, на основе принципа федерализма организована система органов исполнительной власти. Ст. 77 Конституции РФ определяет, что по предметам ведения Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов федеральные и региональные органы исполнительной власти образуют единую систему исполнительной власти в России. Однако, помимо федеральных и региональных органов исполнительной власти, в России создаются территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, которые при определенных условиях взаимодействуют с органами исполнительной власти субъектов РФ.

Принцип приоритета личности. Этот принцип в теории именуется также принципом гуманизма. Согласно данному принципу вся деятельность органов государственного управления, которая, как мы говорили выше, освящена стремлением соблюсти публичный (общественный) интерес, опирается на положение о неприкосновенности личности и ее прав, свобод и законных интересов, установленных законом. В соответствии с этим принципом система административного права изобилует охранительными нормами, призванными оградить эти самые права и свободы от нарушения.

Являясь, по сути, отраслью права, предназначенной для ограничения произвола индивида по отношению к обществу, определения рамок частного поведения, оптимальных для обеспечения всеобщего благополучия, наделенной для этого громадным властным потенциалом, административное право серьезно ограничено в своих управленческих возможностях указанным конституционным принципом. Этот принцип должен быть положен в основу принятия всякого подзаконного нормативно-правового или индивидуального распорядительного акта, совершения любого властно окрашенного действия субъектом государственного управления.

Приоритет личности установлен в ст. 2 Конституции РФ, где указано, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Их признание, соблюдение и защита - обязанность государства. Ст. 55 Конституции РФ дополняет принцип указанием на то, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Кроме того, ст. 56 определены те права и свободы личности, которые не подлежат ограничению ни при каких условиях (право на жизнь, достоинство личности, неприкосновенность частной жизни и другие).

Приоритет интересов личности дополняется постулатом о равенстве граждан перед законом и судом. Этот постулат находит свое выражение в том, что все люди, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, имеют равный правовой статус по отношению к предписаниям закона. В деятельности органов государственного управления этот постулат проявляется в невозможности оказания предпочтения тем или иным лицам по вышеперечисленным признакам, зависящим от особенностей личности лица, вступившего в урегулированные правом отношения с государством в лице его должностных лиц. Равно недопустимо принимать во внимание указанные признаки при принятии административных решений (например, о предоставлении гражданства, о первостепенности оказания помощи и т.д.).

Принцип ответственности. Указанный принцип является краеугольным камнем, на который опирается все здание административно-правовых предписаний. Поскольку управление - это всегда немного насилие над личностью, ее свободой делать то, что хочется и когда хочется, постольку административно-правовые нормы, как никакие другие, нуждаются в подкреплении реально действующими санкциями, т.е. возможностью государственного принуждения. В структуре отрасли существует специальный институт административной ответственности. Следует обратить внимание на то, что ответственность предусматривается не только за нарушение предписаний норм административного права со стороны граждан и юридических лиц, но и со стороны властных субъектов управления.

Принцип гласности предусматривает открытость для всеобщего сведения аспектов государственно-управленческой деятельности. Прежде всего, законы и все прочие нормативно-правовые акты подлежат официальному опубликованию. Следовательно, любые нормативно-правовые акты административного законодательства, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они официально не опубликованы. В административном праве также действует постулат, обеспечивающий открытость государственного управления, о праве граждан на участие в управлении делами государства и равном доступе к государственной службе.

Б. Функционально-управленческие принципы административного права более дробны, это частные принципы административного права, отражающие тот аспект отрасли, который связан с управленческими структурами и их деятельностью. Задача функционально-управленческих принципов состоит в обеспечении построения структуры государственного управления и обеспечении ее бесперебойного и эффективного функционирования.

Принцип контроля проявляется в подконтрольности и (или) поднадзорности деятельности государственного аппарата, государственных служащих, а также в обязательности применения контрольных процедур по отношению к управляемым субъектам.

Принцип разделения властей предполагает, что исполнительная власть отделена от законодательной и судебной и не имеет права вмешиваться в деятельность органов и представителей этих ветвей государственной власти. С другой стороны, исполнительная власть самостоятельна и защищена от вмешательства извне.

Принцип профессионализма и компетентности в государственном управлении заключается, прежде всего, в установлении специфических процедур допуска к осуществлении функций по государственному управлению, что связано с возможностью ущемления прав и законных интересов граждан и организаций при применений властных полномочий.

Принцип иерархичности системы управления обусловливает проявляющийся в сфере государственного управления эффект субординационности складывающихся властеотношений внутри системы управления и применительно к управляемым субъектам.

Принцип специализации государственного управления отражает подход к множественности регулируемых правом отношений, что предполагает создание специальных управляющих систем и введение особых административно-правовых режимов в каждой из сфер регулирования.

Таким образом, следует еще раз обратить внимание на то, что общие принципы административного права, распространяются на все административные действия и можно проследить их корни в более фундаментальных политических и конституционных принципах.

# **Глава 2.** **Система административного права Российской Федерации**

## 

## **2.1 Понятие и содержание системы административного права РФ**

Административное право представляет собой, прежде всего, совокупность норм права, регулирующих определенные общественные отношения, являющиеся предметом отрасли. Из теории права мы знаем, что отрасль права является не механической совокупностью норм, а полноценной самостоятельной системой, характеризующейся единством предмета, метода, принципов правового регулирования и некоторыми другими особенностями. Административное право не является исключением из этого правила. Однако систематизация норм административного права в значительной степени осложнена ролью и местом отрасли в правовой системе России. Дело в том, что административное право, как это отмечается большинством специалистов, является одной из центральной отраслей системы российского права. Выше уже говорилось о том, что нормы, принципы, метод административного права являются базой для большинства современных отраслей права Российской Федерации. Кроме того, административное право имеет наиболее обширный круг регулируемых отношений. Указанные обстоятельства приводят к тому, что из всех отраслей российского права именно административное право является наиболее сложно организованной отраслью.

Прежде всего, это проявляется в том, что в административном праве соседствуют нормы материальные и процессуальные, что нехарактерно для подобных ему крупных отраслей права, таких как конституционное, гражданское и уголовное право. Нормы материального административного права закрепляют систему органов государственного управления, их компетенцию, структуру каждого из них, а также права и обязанности граждан и юридических лиц; процессуальные же определяют порядок реализации многих норм первой группы, устанавливают процедуру их осуществления в сфере управленческой деятельности.

Большинство отраслей права со временем выделили из своей системы отдельные процессуальные отрасли (например, гражданское процессуальное право и уголовно-процессуальное право), другие пользуются наработками соответствующих процессуальных отраслей либо процессуальными нормами административного права. Некоторые административисты склонны выделять из системы административного права отдельную отрасль (подотрасль) административного процессуального права. Иногда процессуальные нормы выделяют в специальную часть административного права, наряду с традиционными общей и особенной частями.

Однако процессуальные нормы административного права столь разнообразны и разноплановы, что их лишь условно можно объединять в отдельный самостоятельный институт. В нем окажутся соединенными единой институциональной принадлежностью и процедуры привлечения к административной ответственности, и процедуры реализации различного рода властных полномочий субъектов государственного управления в процессе осуществления ими своих полномочий, и различные разрешительные и легализующие процедуры, и многие другие процедуры, порядки, правила и т.п.

Помимо процессуальных норм, усложняющих своим наличием систему административного права, большое количество споров вызывает и структура общей и особенной частей административного права, а также само количество выделяемых частей отрасли. Очевидно, что общая часть отрасли должна объединять те нормы и институты, которые действуют применительно ко всем сферам правового регулирования этой отрасли. К таким относят нормы о статусе субъектов отрасли права, об отраслевых принципах правового регулирования, нормы об ответственности, процессуальные нормы и т.д. В то же время многие авторы (их абсолютное большинство) включают в структуру общей части административного права также нормы о понятии, методах, формах и общих принципах государственного управления, а также нормы института государственной службы.

Следует отметить, что традиционное советское административное право в составе общей части административного права выделяло:

* нормы, определяющие характерные черты и закрепляющие принципы советского государственного управления;
* нормы, определяющие правовой статус органов государственного управления, формы их деятельности, особенно акты управления;
* нормы, регулирующие государственную службу;
* нормы, определяющие статус управляемых объектов (предприятий, учреждений и организаций, различных их составных частей);
* нормы о правовом статусе общественных организаций и органов общественной самодеятельности;
* нормы о правовом статусе граждан;
* нормы о мерах убеждения и принуждения в государственном управлении, в том числе нормы об административной ответственности, производстве по делам об административных правонарушениях;
* нормы о способах обеспечения законности в советском государственном управлении.

Особенная часть административного права, по представлениям того периода, в значительной степени являющимся актуальными и на сегодняшний день, включает в себя:

* нормы, регулирующие государственное управление в областях планирования, ценообразования, финансов, кредита, учета и других видов межотраслевой (функциональной) деятельности;
* нормы, регулирующие государственное управление в отраслях и группах отраслей народного хозяйства, социально-культурного строительства и административно-политической деятельности.

Принципы систематизации норм административного права и, в частности, объединения норм в общую и особенную части у современных специалистов значительно различаются.

Так, Д.Н. Бахрах указывает, что общая часть включает в себя общие регулятивные и охранительные нормы и поэтому, в свою очередь, делится на две группы норм: общерегулятивные и общеохранительные. Особенная часть состоит из специальных регулятивных и охранительных норм права, которые действуют в отдельных сферах функционирования административной власти. В связи с этим автор включает в состав общей части две группы институтов, первая из которых состоит из институтов, регулирующих административно-правовые статусы индивидуальных субъектов права; административно-правовые статусы элементов государственной администрации (институт государственной службы и др.); административно-правовые статусы государственных предприятий, учреждений; административно-правовые статусы негосударственных организаций; формы и методы, способы властного воздействия государственной администрации на субъектов права. Вторая группа состоит из институтов, обеспечивающих законность деятельности исполнительной власти; регулирующих принуждение по административному праву (институт административной ответственности и др.).

В особенной части административного права Д.Н. Бахрах выделяет четыре подотрасли, объединяющие нормы, регулирующие обеспечение безопасности граждан, общества, государства, административно-политическую деятельность, организационно-хозяйственную деятельность государственной администрации, социально-культурную деятельность государственной администрации, осуществление ею социальных программ, деятельность государственной администрации по организации и осуществлению политических, экологических и иных связей с другими странами (внешних связей).

Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский, со своей стороны, включают в общую часть административного права нормы о субъектах административного права, административно-правовых формах и методах деятельности органов исполнительной власти, институты административных правонарушений и административной ответственности, административно-правовые аспекты статуса судебной власти, Прокуратуры РФ, адвокатуры. Особенная часть, по мнению данных авторов, должна включать две подчасти, одна из которых объединяет нормы, направленные на правовое регулирование основ отраслевого управления (экономикой, в области социально-культурного строительства, в области административно-политической деятельности), а другая - нормы в сфере межотраслевого управления. Административно-процессуальное право выделено в специальную - третью - часть отрасли.

Н.М. Конин по масштабу действия нормы административного права делит на две большие группы. Одна группа норм действует в масштабе всей сферы реализации государственной исполнительной власти, всех отраслей и сфер государственного управления и устанавливает: общие правовые основания, условия и порядок формирования всех органов исполнительной власти, определение и закрепление их компетенции; общие правила поступления на государственную службу и ее прохождения; общие основания, условия и порядок привлечения соответствующих субъектов к дисциплинарной или административной ответственности и т.д. Другая группа административно-правовых норм действует только в конкретных отраслях и сферах реализации государственной исполнительной власти (государственного управления): особые правила организации и деятельности силовых министерств и ведомств в отличие от центральных органов исполнительной власти экономического и социально-культурного профиля; особые правила поступления на государственную службу в органы внутренних дел, налоговой полиции, таможенные органы и т.д.; специфические правила привлечения работников выше званных органов к дисциплинарной и административной ответственности и многие другие административно-правовые нормы отраслевого масштаба и характера.

Ю.А. Тихомиров вообще склоняется к мысли, что при определении предмета и системы административного права целесообразно отказаться от его традиционного деления на общую и особенную части ввиду их слабой нормативной структурированности. По его мнению, отрасль административного права возможно разделить на следующие подотрасли:

а) нормативно-регулятивная (предмет административного права, сферы регулирования, принципы, нормы, правонарушения);

б) органы исполнительной власти;

в) государственная служба;

г) административно-правовые режимы;

д) административный процесс, законность в управлении;

е) организация государственного управления;

ж) информационное право;

з) правовое регулирование нормативов.

Итак, из всего вышеприведенного следует, что систематизация норм административного права осуществляется в основном по двум основным критериям: по масштабу применения и по признаку единства предмета правового регулирования.

По первому из указанных критериев административно-правовые нормы подразделяются на две части: общую и особенную. Всякое выделение специальных и других дополнительных частей в структуре отрасли, на наш взгляд, является нарушением классификационного критерия, поскольку все нормы административного права действуют либо в масштабе всей отрасли, либо в одной из сфер регулируемых административным правом общественных отношений.

Второй критерий подразумевает объединение административно-правовых норм в институты и подотрасли административного права. В данном случае институт является наиболее дробной системной единицей отрасли после нормы права и объединяет такие нормы, которые регулирует какой-либо один достаточно частный спектр административно-правовых отношений.

Обращает на себя то обстоятельство, что институт административного права может содержать как нормы только одной из частей отрасли, так и нормы обеих частей административного права. Так, институт государственной службы следует причислять к числу последних, поскольку в рамках этого института содержатся как нормы, характеризующие правовой статус одного из видов субъектов административного права, так и нормы, определяющие режимную организацию управления в области взаимоотношений государства и его служащих.

Отдельные нормы и целые институты административного права могут объединяться по тому же признаку в целые подотрасли. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что традиционное институциональное деление норм особенной части административного права долгое время лишало советское административное право выделения самостоятельных подотраслей. Однако объективно существующие особенности принципов и методик правового регулирования отдельных блоков общественных отношений в рамках единого предмета административного права обусловили достаточно активное обособление норм и институтов особенной части отрасли в подотрасли, некоторые из которых в свое время стали прообразом некоторых новых комплексных отраслей российской системы права (например, финансового права, права социального обеспечения, земельного права, экологического права и т.д.).

Формирование подотраслей административного права не закончено, их наименование, а также индивидуализация предмета правового регулирования являются небесспорными, однако, неоднократные попытки создания самостоятельных учебных курсов по частным вопросам административного права свидетельствуют об объективном процессе дробления административного права на подотрасли.

Говоря о системе административного права, не следует смешивать ее с системой административного законодательства, еще более разрозненной и обширной. Объединяет эти системы многое, однако, в автоматического "наложения" одной системы на другую не происходит. Это связано с тем, что нормы права, системно объединяемые в институты и подотрасли либо части, закрепляются в самых разных источниках права.

Административное законодательство состоит из отдельных нормативно-правовых актов различной юридической силы и уровня, закрепляющих нормы административного права в произвольном, с точки зрения системы отрасли, порядке. Однако в работе с этим разрозненным материалом немалую помощь оказывают теоретические разработки в области форм административно-правового регулирования, в частности, понятие административно-правового режима. Как правило, логически и нормативно взаимосвязанная совокупность нормативно-правовых актов - это источники отдельного административно-правового режима.

В подведении итогов, необходимо отметить, что значение систематизации норм отрасли права, и особенно административного права, огромно, поскольку позволяет не только методологически выстроить стройную систему взаимосвязанных норм отрасли, но и определить их иерархию, установить пропорции в становлении тех или иных сегментов системы, обеспечить гармоничность развития отрасли за счет введения новых и упразднения старых структурных элементов.

## **2.2 Институты административного права РФ**

административный право принцип норма

Среди основных институтов административного права можно выделить следующие:

* институт государственной службы;
* институт органов государственного управления;
* институт муниципального управления и муниципальной службы;
* институт административной ответственности;
* институт охраны собственности административно-правовыми средствами;
* множество предметных институтов особенной части (институт охраны государственной границы, институт адвокатуры и нотариата, институт исполнительного производства, институт приватизации, институт разрешительной системы и др.).

Рассмотрим наиболее важные институты административного права из перечисленных.

1. Институт государственной службы.

В соответствии с Федеральным законом РФ от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации" государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

Российской Федерации;

* федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
* субъектов Российской Федерации;
* органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации;
* лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;
* лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

Государственная служба понимается в широком и узком смысле. Государственная служба в широком смысле сводится к выполнению служащими своих обязанностей (работы) в государственных организациях: в органах государственной власти, на предприятиях, в учреждениях, иных организациях; в узком смысле - это выполнение служащими своих обязанностей в государственных органах.

Государственная служба осуществляется на профессиональной основе. Это обусловлено необходимостью непрерывного, преемственного и компетентного осуществления деятельности государственных организаций.

Государственная служба опосредуется правом. Совокупность правовых норм, регламентирующих правовой статус государственных служащих, в том числе условия и порядок прохождения государственной службы, виды поощрений и ответственности служащих, основания прекращения и другие вопросы государственной службы, образуют правовой институт государственной службы. В него входят нормы конституционного, трудового, гражданского, финансового и других отраслей права. Административно-правовые нормы, регламентирующие вопросы государственной службы, составляют часть этого института и самостоятельный институт административного права.

Система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

* государственная гражданская служба;
* военная служба;
* правоохранительная служба.

Государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

Военная служба и правоохранительная служба являются видами федеральной государственной службы.

Другие виды федеральной государственной службы устанавливаются путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон.

Правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация - в ведении субъекта Российской Федерации.

Основными принципами построения и функционирования системы государственной службы являются:

* федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы);
* законность;
* приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
* равный доступ граждан к государственной службе;
* единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;
* взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;
* открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;
* профессионализм и компетентность государственных служащих;
* защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы. Указанными федеральными законами могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности.

Таким образом, административное право обслуживает, прежде всего, государственное управление. Оно определяет административно-правовой статус главным образом государственных служащих системы государственного управления.

2. Институт органов государственного управления.

Говоря о видах органов исполнительной власти, необходимо иметь в виду, что первый из предложенных ниже вариантов подразделения таких органов на виды в данном случае не является искусственно произведенной классификацией, а отражает реальный состав исполнительных органов государственной власти в нашей стране. Данная классификация закреплена Конституцией РФ и действующим административным законодательством. В совокупности они формируют иерархическую структуру, действующую в рамках всей страны. В ее состав входят:

* федеральные органы исполнительной власти (федеральные министерства, управления, ведомства, агентства и т.д., например: МВД РФ, Федеральная налоговая служба РФ, Федеральная антимонопольная служба и т.д.);
* территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (например: областное управление внутренних дел, управление Федерального казначейства по области, областные суды и т.д.);

органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (1. в республиках, имеющих свои конституции, которые определяют основные начала создания Системы республиканских исполнительных органов; 2. в краях и областях (т. е. администравно территориальных единицах), устанавливающих системы органов исполнительной власти в своих уставах; 3. в автономных образованиях; 4. в городах федерального значения (Москве и Санкт - Петербурге)).

В соответствии с Конституцией РФ возглавляет систему органов исполнительной власти Правительство РФ, являющееся центральным федеральным органом исполнительной власти и осуществляющее исполнительную власть в Российской Федерации. Нужно иметь в виду, что в ряде субъектов Российской Федерации законодательство предусматривает формирование так называемых местных органов исполнительной власти. Такие органы не следует путать с органами местного самоуправления; законодательно они относятся к разряду органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Наряду с законодательной классификацией органов исполнительной власти существуют и несколько научных классификаций:

1. Прежде всего, органы исполнительной власти различают по характеру компетенции. С этих позиций выделяются органы исполнительной власти:

* общей компетенции;
* отраслевой компетенции;
* межотраслевой компетенции;
* специальной компетенции.

Первые из них осуществляют свою деятельность в отношении наиболее полного круга субъектов и объектов государственного управления по всем основным вопросам административно-правового характера на определенной территории. К такого рода органам относятся Правительство РФ, а также правительства (администрации) субъектов Российской Федерации и, в некоторых случаях, губернаторы (президенты) субъектов Российской Федерации, названные в региональном конституционном законодательстве главами исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации.

Большинство федеральных органов исполнительной власти являются в настоящее время органами специальной компетенции, т.е. органами, осуществляющими различного рода разрешительные, контрольные, надзорные, регулятивные функции в различных сферах управленческой деятельности. Такие специализированные органы существовали и ранее (например, федеральные надзоры, российские агентства и т.д.). В современной системе органов исполнительной власти органами специальной компетенции являются и федеральные службы, и федеральные агентства.

2. По порядку принятия решений в рамках осуществления управленческой деятельности органы исполнительной власти подразделяются на:

* коллегиальные;
* единоначальные.

Коллегиальными, по общему правилу, являются Правительство РФ и соответствующие правительства, администрации и другие подобные органы субъектов Российской Федерации. Кроме того, априори коллегиальный характер носят органы, именуемые комиссиями (ранее - федеральные комиссии). Сущность коллегиального органа, как это следует из названия, состоит в совместном принятии решения всеми членами указанного органа. Так, Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Все постановления и распоряжения Правительства РФ принимаются на заседаниях Правительства РФ на основе общего принципа большинства голосов и подписываются Председателем Правительства РФ. В соответствии с положениями о конкретных органах исполнительной власти федеральная служба и федеральное агентство могут иметь статус коллегиального органа исполнительной власти.

Абсолютное большинство органов исполнительной власти построено на принципе единоначалия. Принятие решения в таком органе осуществляется единолично его руководителем (министром, директором). Это не означает, что решения в таких органах принимаются без учета мнения ведущих специалистов - практически каждое федеральное министерство имеет в своей структуре специальный совещательный орган - коллегию министерства, который и обсуждает насущные вопросы деятельности министерства, давая министру квалифицированные заключения.

3. По способу и порядку формирования (учреждения) органов исполнительной власти они различаются на:

а) органы, руководители которых избираются населением соответствующей территории;

б) органы, формируемые в установленном порядке высшими должностными лицами или главами исполнительной власти.

4. По признаку значимости в системе органов и территории действия компетенции органа различают:

а) центральные органы исполнительной власти;

б) территориальные органы органов исполнительной власти.

Традиционно (и в соответствии с федеральным законодательством) территориальные органы вправе иметь только федеральные органы исполнительной власти, создавая их в различных субъектах Российской Федерации. Однако на практике во многих субъектах РФ, наряду с органами местного самоуправления на местах (в селах, поселках, городах действуют территориальные органы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Не совсем очевидна законность формирования таких органов, однако, их существование зачастую является насущной необходимостью и продиктовано потребностями оптимизации государственного управления в крупных субъектах Федерации.

5. В зависимости от правовой основы образования различаются органы, создаваемы основе:

а) конституций (например, Правительство РФ);

б) законов (например, Федеральная служба безопасности);

в) норм подзаконных актов (большинство министерств, служб и агентств).

6. Наконец, органы исполнительной власти могут быть подразделены на виды в зависимости от организационно-правовой формы. В практике современной системы органов исполнительной власти существуют:

а) на федеральном уровне: Правительство РФ, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства;

б) на региональном уровне: правительства, администрации, советы министров, а также министерства, департаменты, управления, комитеты, комиссии, а также службы, агентства и т.п. разновидности органов.

3. Институт муниципального управления и муниципальной службы.

Основы формирования системы органов исполнительной власти на уровне субъектов Российской Федерации установлены Федеральным законом от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Прежде всего, законом установлено, что деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами:

* государственная и территориальная целостность Российской Федерации;
* распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;
* верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;
* единство системы государственной власти;
* разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;
* разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
* самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;
* самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией РФ, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенными в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

В субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, возглавляемым руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может устанавливаться должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Повторим, что в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Перечень исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

4. Институт административной ответственности.

Административное право располагает собственным видом юридической ответственности - административной ответственностью. Данный вид ответственности наиболее широко применим в сфере общественной жизнедеятельности в силу широкого спектра регулируемых административными нормами отношений, а также простоты процессуальных процедур привлечения к ответственности, обозначившейся вследствие небольшой степени ограничительного воздействия на правонарушителя мер административной ответственности.

Однако следует иметь в виду, что в сфере существования административно-правовых отношений применяется не только административная ответственность. Здесь находят свое применение меры многих видов юридической ответственности. Действительно, нарушение действующих норм административного права может повлечь за собой применение к нарушителю мер дисциплинарной и материальной ответственности (например, в сфере военно-служебных отношений); возникновение обязательств из причинения вреда и, следовательно, применение мер гражданско-правовой ответственности (пени, штрафы и т.п.).

Совершение правонарушений, посягающих на основы государственной власти и военной службы, может повлечь за собой применение мер уголовной ответственности. Однако однородный карательный характер уголовно-правовой и административно-правовой ответственности не дает оснований говорить о том, что уголовная ответственность применима в административном праве. Характер и степень нарушения охраняемых законом общественных отношений подразумевает четкое разграничение указанных видов юридической ответственности.

Итак, административная ответственность - это реализация предусмотренных административным правом санкций, осуществляемая посредством применения уполномоченными субъектами государственного управления различных видов административных наказаний в отношении правонарушителей (физических и юридических лиц).

Задачи института административной ответственности в общем виде сформулированы в КоАП РФ в виде задач законодательства об административных правонарушениях. В соответствии с нормой ст. 1.2 Кодекса к ним относятся:

* защита личности;
* охрана прав и свобод человека и гражданина;
* охрана здоровья граждан и санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
* защита общественной нравственности;
* охрана окружающей среды;
* охрана установленного порядка осуществления государственной власти;
* охрана общественного порядка и общественной безопасности;
* охрана собственности;
* защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений;
* предупреждение административных правонарушений.

Среди перечисленных задач преобладают задачи охранительного характера, направленные на обеспечение существующего порядка общественной жизнедеятельности силами защитного механизма. В то же время административная ответственность должна осуществлять и другие функции, связанные с выполнением задачи предупреждения административных правонарушений. В основном это воспитательное воздействие на правонарушителей (особенно несовершеннолетних), заключающееся в демонстрации неизбежности наказания за негативное поведение.

Таким образом, помимо рассмотренных ваше институтов административного права, как говорилось выше существуют и иные, такие как институт охраны собственности административно-правовыми средствами, а также множество предметных институтов особенной части административного права (институт охраны государственной границы, институт адвокатуры и нотариата, институт исполнительного производства, институт приватизации, институт разрешительной системы и др.).

Но внимание было заострено именно на основных, системообразующих институтах, исследование которых способно помочь сформулировать образ системы административного права РФ.

## **2.3 Методы административно-правового регулирования в РФ**

Говоря о методе административного права, мы должны, прежде всего, отметить то обстоятельство, что административное право относится к тем немногим отраслям, которые обладают собственным методом правового регулирования. Этот метод зачастую заимствуется у него вновь выделяющимися современными отраслями бурно развивающегося российского права в так или иначе измененном виде. Метод этот носит одно имя с отраслью права - административно-правовой. И прежде чем перейти к его характеристике, вкратце остановимся на общетеоретическом подходе к проблеме метода отрасли как одного из существенных ее признаков.

Метод правового регулирования позволяет ответить на вопрос, с помощью каких приемов, средств и способов право воздействует на общественные отношения. Из теории права хорошо известно, что если предмет отрасли отвечает на вопрос, что регулируется этой отраслью, то метод определяет, как осуществляется регулирование. В понятии метода правового регулирования находят отражение количественные и качественные характеристики государственного вмешательства в регулируемые отношения. Та или иная отрасль права при описании своего метода правового регулирования стремится определить основные параметры сочетания способов регулирования и степень ограничительного влияния этих способов на субъектов регулируемых отношений.

В литературе вопрос о значении метода в течение уже долгого времени является дискуссионным. Так, С.С. Алексеев считает, что главная особенность каждой отрасли права состоит в наличии особого юридического режима ("метода регулирования"). В частности, С.С. Алексеев писал: "Представляя собой сложное, многогранное правовое явление, каждый отраслевой метод выражает особый юридический режим регулирования и состоит в специфическом комплексе приемов и средств регулирования, который существует только в данном, конкретном нормативном материале и тесно связан с соответствующей группой общественных отношений - предметом правового регулирования.

Другие специалисты склоняются к тому, что метод правового регулирования един в рамках системы права, а каждая самостоятельная отрасль права, обладая отдельным предметом, лишь использует оптимальное сочетание универсальных способов правового регулирования - дозволения, обязывания (предписания) и запрета, которые не следует отождествлять с методом правового регулирования. Такого мнения, в частности, придерживался виднейший специалист административного права Ю.М. Козлов, определявший способы правового регулирования следующим образом:

* предписания - возложение прямой юридической обязанности совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой;
* запреты - фактически также предписания, но иного характера, а именно: возложение прямой юридической обязанности не совершать те или иные действия в условиях, предусмотренных правовой нормой;
* дозволения - юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению.

Для третьей категории ученых является очевидным тезис о наличии нескольких методов административно-правового регулирования в рамках одной отрасли права. Так, В.М. Манохин указывает, что "для административно-правового регулирования характерна множественность методов регулирования отношений, что обусловлено многогранностью предмета регулирования и сложной структурой отношений, которые в конечном счете и определяют методы регулирования", выделяя методы:

* власти-подчинения;
* рекомендаций;
* согласования;
* равенства.

Такого же мнения придерживаются Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский, утверждая, что для административно-правового регулирования является аксиоматичным положение о множественности методов регулирования, объясняемой многогранностью предмета регулирования.

Между тем, сторонники всех приведенных позиций пытаются тем или иным способом индивидуализировать метод правового регулирования каждой отрасли права, отдавая должное тому обстоятельству, что без выделения метода правового регулирования зачастую просто невозможно отграничить друг от друга родственные по предмету отрасли права.

Применительно к административному праву выдвигается тезис о наличии особой совокупности правовых средств, характеризующей предмет данной отрасли. Так, Ю.М. Козлов приводит следующий перечень таких средств:

а) установление определенного порядка действий, т.е. предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренным административно-правовой нормой;

б) запрещение определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств;

в) предоставление возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренных административно-правовой нормой (применительно к должностным лицам);

г) предоставление возможности действовать (или не действовать) по своему усмотрению, т.е. совершать, либо не совершать предусмотренные административно-правовой нормой действия в определенных ею условиях;

д) допуск в определенных условиях паритетного юридического положения сторон в регулируемом отношении (процессуальное равенство).

Принято выделять особые методы административно-правового регулирования, не связанные с определенными средствами воздействия на общественные отношения, но характеризующие в целом метод правового регулирования.

Данные методы называют методами административно-правового регулирования.

Прежде всего, для механизма административно-правового регулирования наиболее характерны правовые средства распорядительного типа, т.е. предписания (включая запреты), поскольку административно-правовое регулирование рассчитано преимущественно на такие общественные отношения, в которых исключается юридически равенство их участников, отношения "власти-подчинения";

Кроме того, административно-правое регулирование предполагает односторонность волеизъявления одного из участников отношения;

В рамках административно-правового регулирования складывается такой механизм правового регулирования, который не является результатом взаимного (т.е. договорного) волеизъявления управляющих и управляемых. Данная особенность, в частности, свидетельствует о том, что административно-правовое регулирование исходит из наличия официальной государственной инстанции, полномочной решать в одностороннем порядке, но в соответствии с требованиями законов и административно-правовых норм, возникающие в рамках регулируемых управленческих отношений вопросы, независимо от того, по чьей инициативе те возникают.

При этом, административно-правовой метод не исключает использование в необходимых случаях дозволительных средств, в результате которых могут возникать управленческие отношения равенства участников регулируемых управленческих отношений. Но использование дозволений также предписывается административно-пpaвовыми нормами (например, в виде соответствующих разрешений).

Между тем в теории права существует такая конструкция метода правового регулирования, которая позволяет четко выделить из массива методов правового регулирования метод, присущий именно административному праву. Так, в работах С.С. Алексеева мы находим понятие исходных методов правового регулирования. Их всего два, и первый из них можно с уверенностью назвать административно-правовым. Это первичные методы, которые представляют собой приемы регулирования, определяющие главное в правовом статусе субъектов отношений, в их исходных юридических позициях. К ним отнесены следующие методы:

1) метод субординации - централизованное, императивное регулирование, при котором регулирование осуществляется на властно-императивных началах, а положение субъектов отношений характеризуется отношениями субординации, прямого подчинения;

2) метод координации - децентрализованное, диспозитивное, регулирование, при котором правовое регулирование определяется также снизу, на его ход и процесс влияет активность участников регулируемых общественных отношений; их правоохранные действия здесь тоже являются индивидуальным, автономным источником юридической энергии, и сообразно этому положение субъектов характеризуется отношениями координации, приданием конститутивного юридического значения их правомерному поведению.

Указанные исходные методы свойственны соответственно публичным и частным отраслям права. В каждой из них они проявляются в различной степени, однако, в наиболее "чистом" виде указанные первичные методы выражаются, прежде всего, в административном праве и гражданском праве.

В теории права на основе первичных методов сформирована теория о двойственности метода правового регулирования, являющаяся в настоящий момент доминирующей. Согласно этой теории в механизме правового регулирования выделяются два основных метода правового регулирования: императивный и диспозитивный.

Императивный метод представляет собой метод, в котором преобладают властные предписания. Указанный метод отличается тем, что регулирование в его рамках осуществляется на началах субординации с применением властно-императивных способов регламентации отношений. Императивный метод не оставляет возможности для выбора варианта поведения, он его предписывает либо запрещает. Этот метод, безусловно, характерен, прежде всего, для административного права, а также для большинства отраслей публичного права. Определяя режим функционирования органа государственной власти или устанавливая основы государственной политики в какой-либо сфере экономики, государство устанавливает четкие рамки управленческой деятельности, предписывает проведение тех или иных мероприятий, в том числе предписывает невозможность ограничения тех или иных прав и свобод граждан, запрещает нарушение статуса организаций и т.п. Субъект, вступивший в административно-правовое отношение, оказывается под влиянием жестких установок императивного метода.

Диспозитивный метод отличается от императивного метода своим координационным характером. В рамках данного метода правового регулирования государство выступает координатором действий равных субъектов урегулированного правом отношения. Как правило, этот метод связан с такой формой юридического факта, как договор, в котором находят отражение согласованные сторонами их взаимные права, обязанности и ответственность. Право в данном случае лишь регулирует порядок оформления договорных отношений, а также предусматривает решение вопросов правового характера на тот случай, если стороны не договорились о них самостоятельно. Естественно, что такой метод правового регулирования характерен для частноправовых отраслей и, в том числе, права гражданского.

Нельзя отрицать, что элементы диспозитивности содержат и административное право, и другие публичные отрасли российской системы права, так же как нельзя не замечать и обратного: гражданское право зачастую прибегает к императивному методу правового регулирования, например, предусматривая недопустимость ограничения прав потребителя, предусмотренных законом, несмотря на договорное согласование соответствующих положений. И, тем не менее, именно административное право является наиболее ярким представителем императивного регулирования, что связано со спецификой предмета правового регулирования.

Как мы уже говорили, административные отношения - это отношения по управлению, а значит, в них неизменно присутствует субординация субъектов отношений. Д.Н. Бахрах верно отмечает, что администрирование (управление) само по себе предполагает доминирование, преобладание одной воли над другой, а часто и подчинение одного лица другому, оно неразрывно связано с властью. Такое неравенство естественно и не должно вызывать смущение. Природа публичной власти такова, что государство, регулируя управленческие отношения, оформляет юридическое неравенство. А сделать это можно только с применением императивного метода регулирования.

С другой стороны, гражданское право, исходя из своих основных принципов, призвано оформить отношения юридического равенства субъектов регулируемых отношений. Для того, чтобы в своих имущественных и личных неимущественных отношениях субъекты права чувствовали себя равными, государство применяет метод координации (диспозитивный) метод.

Все прочие отрасли права российской системы права используют императивный и диспозитивный методы в их различных сочетаниях, что связано со спецификой регулируемых ими отношений. Отрасли, в которых преобладает императивное регулирование и субординационное соотношение субъектов отношений, как правило, относятся к сфере публичного права (конституционное, финансовое, экологическое, уголовное и т.д.). Отрасли, основанные на принципах, близких гражданско-правовым, и характеризующиеся диспозитивностью регулирования, относятся к сфере частного права (трудовое, хозяйственное, земельное и т.д.).

В связи с этим наиболее разумным выглядит выделение в системе методов правового регулирования, прежде всего, административно-правового и гражданско-правового метода правового регулирования.

Оставляя в стороне гражданско-правовой метод, вкратце охарактеризуем административно-правовой метод правового регулирования. Итак, административно-правовой метод - это императивный метод воздействия на общественные отношения, характеризующиеся субординацией (властеотношения), основанный на таких способах правового регулирования, как предписание и запрет.

Таким образом, административно-правовой метод является главным, но не единственным методом, применяемым в механизме административно-правового регулирования. Отдельные элементы гражданско-правового метода также используются в административном праве. В частности, в рамках административного права присутствуют договорные отношения между управляющими субъектами.

В заключение следует отметить, что метод административного права как совокупность способов, приемов и средств воздействия на общественные отношения следует отличать от методов изучения административного права, которыми являются способы толкования административно-правовых норм, а также от методов государственного управления, которые применяются в рамках управленческого воздействия и сами являются объектом правового регулирования.

# **Заключение**

Современное российское административное право призвано юридически регулировать повседневную государственно-управленческую деятельность, возникающие в ее процессе многообразные управленческие отношения. А их можно без труда обнаружить на различных участках хозяйственной, социально-культурной и чисто административной работы (оборона, безопасность, внутренние дела и т.п.). Тем самым административное право выполняет роль одного из наиболее ярко проявляющихся выразителей публично-правовых, т.е. государственных, интересов в различных сферах общественной жизни.

В связи с этим огромное значение имеют цели, достижению которых служит административное право:

1. целенаправленное управленческое воздействие органов исполнительной власти, государственного управления на те или иные объекты и процессы в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах с целью приведения их в упорядочение, согласованное состояние в противоположность хаосу, дикости, невежеству;

2. создание системы и структуры федеральных и иных органов исполнительной власти, устанавливая сферу их деятельности, задачи, функции, полномочия, права, внутреннюю организацию, имея в виду повышение их эффективности, устранение дублирующих, излишних, коррупционных элементов компетенции;

3. рамки правовых стандартов, внутри которых должно осуществляться управление государством и обществом. Это значит, что органы исполнительной власти и их должностные лица осуществляют свою деятельность только в рамках установленных законом общих правил, полномочий, и выход за их пределы недопустим;

4. оптимальный уровень управления государством и обществом с использованием административно-правовых институтов, например, государственной службы, административной ответственности. Это значит, что хорошее администрирование должно осуществляться эффективно и экономно. Оно достижимо только при открытости, прозрачности, обоснованности, участии сторон, создании механизма подотчетности, возможности обжалования при принятии и исполнении принимаемых решений;

5. законное и справедливое обращение с гражданами, создание необходимых условий для реализации прав, свобод и законных интересов личности в управлении, создание условий для правомерного поведения, для того, чтобы граждане не становились правонарушителями. Органы исполнительной власти и их должностные лица обладают большой властью в отношении граждан. Получение многих благ (лицензии, социальные льготы, компенсации, пенсии, право заняться бизнесом и т.д.) зависит от администрации. Основная здесь цель - государство, органы исполнительной власти, должностные лица должны обращаться с людьми справедливо, уважать их права, свободы и законные интересы.

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

Изменение политической системы повлекло за собой изменение положения в обществе и государстве личности, гражданина - он, его права и свободы стали высшей ценностью.

В нормативных правовых актах, например, Федеральных законах «О милиции», «О безопасности», «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», «Об органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации», отсутствуют идеологические характеристики сущности государства, государственно-правовых и общественных институтов, которые в прошлых подобных правовых документах служили 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 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.

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 проблем развития территорий с учетом их национальных, экономических и иных интересов и особенностей. Роль административного права в этом процессе также коренным образом меняется, поскольку ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов отнесено административное и административно-процессуальное законодательство. А это значит, что все субъекты 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 на своей территории.

Переход к рыночным отношениям в экономике повлиял и на сущность административного права. Возникновение многообразия форм собственности потребовало и равной защиты со стороны государства всех ее видов, государственного регулирования новых экономических процессов. Между тем на первом этапе экономических реформ государство вместе со сложившимся ранее правовым механизмом «ушло» из экономики, предоставив право решать возникшие в экономике совершенно новые проблемы рыночным механизмам, в частности конкуренции. Однако все это привело к возникновению дикого рынка, дикой приватизации и другим тяжелым последствиям. 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 страны.

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, здесь происходящих, 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, т.е. создавали почву для произвола, ограничения, стеснения прав и свобод граждан, а в итоге для коррупции. Теперь основные вопросы функционирования исполнительной власти регулируются на основе законов, нормативных указов Президента РФ. Уже приняты Налоговый, Бюджетный, Водный, Воздушный, Внутреннего водного транспорта, Земельный, Жилищный, Градостроительный и другие кодексы, носящие во многом административно-правовой характер.

К сожалению, довольно часто слова «администрация», «администрирование» вызывают негативную реакцию, как нечто чисто бюрократическое, чиновничье, приказное, принудительное.

Действительно, административное право, впрочем, как и все иные отрасли права, осуществляет не только регулятивную, но и правоохранительную функцию, что предполагает возможность использования в интересах обеспечения должного правового поведения в сфере государственного управления средств юридического принуждения. И это закономерно, а потому не должно превращаться в оценочную категорию.

Нужно уметь видеть в регулируемых административным правом отношениях главное - позитивное воздействие на регулируемые общественные связи, причем на первый план выдвигаются отношения аппарата государственного управления с гражданами. Как-то было замечено, что такого рода отношения возникают, изменяются и прекращаются для каждого гражданина практически ежедневно. И это действительно так. В подтверждение достаточно сослаться на то, что практическая реализация провозглашенных Конституцией РФ демократических прав и свобод личности осуществляется органами и должностными лицами, представляющими исполнительную власть, и при наличии механизма административно-правового регулирования.

Именно ими решаются вопросы, связанные с реализацией права на труд, образование, социальное обеспечение, заменой льгот денежными компенсациями, охрану здоровья; именно они выдают гражданам лицензии (разрешения) на предпринимательскую деятельность, регистрируют изменения места пребывания и жительства, назначают государственные пенсии, оказывают жилищно-коммунальные услуги, охраняют их жизнь, здоровье и имущество и т.п. Так, по существу, строятся основные правоотношения между государственной властью и гражданином.

Представители исполнительной власти обеспечивают охрану законных прав и интересов граждан, рассматривают и разрешают административно-правовые споры, возникающие по инициативе граждан (например, административный порядок рассмотрения жалоб граждан на неправомерные действия должностных лиц), и т.п.

Органы исполнительной власти, руководствуясь требованиями законодательства, играют заметную роль и в новой для нашего общества сфере общественных отношений, порожденной переходом к институтам рынка, многообразием форм собственности. Административно-правовое регулирование становится одним из необходимых средств целенаправленного государственного воздействия на экономику.

Нельзя при этом игнорировать и то, что все более разнообразные организационные формы приобретают функции государственного контроля и надзора, причем не только в экономической сфере.

Таким образом, административному праву отводится существенная роль в обеспечении национальной безопасности страны, общественного порядка, а также в регламентации деятельности органов исполнительной власти в этой жизненно важной сфере.

# **Список использованной литературы**

1. Конституция Российской Федерации (с изм. от 25.03.2004).
2. Кодекс Российской Федерации «Об Административных правонарушениях РФ», от 30.12.2001 N 195-ФЗ (принят ГД ФС РФ 20.12.2001) (ред. от 22.06.2007).
3. Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. N 173-ФЗ "О валютном регулировании валютном контроле".
4. Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. N 329-ФЗ "О физической культуре и спорте в Российской Федерации".
5. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании".
6. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)".
7. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации".
8. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".
9. Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2003 г. N 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации".
10. Административное право. Учебник, А.Б. Агапов, издательство «Дашков и К», М. 2004.
11. Административное право. Фундаментальный курс. Ноздрачев А.Ф., М., 1992.
12. Административное право Российской Федерации. Изд. А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М. 1996.
13. Теория государства и права. Учебник. / Под ред. В.К. Бабаева. М.: «Юристъ», 2002.
14. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1994.
15. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 1: История. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002.
16. Краткий очерк науки административного права. Конспект лекций ординарного профессора по кафедре государственного права и административного И.Т. Тарасова. Ярославль, 1888.
17. Советское административное право: Учебник / Под ред. П.Т. Василенкова. М., 1990.
18. Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2002.
19. Овсянко Д.М. Административное право. М., 1995.
20. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права Российской Федерации. В трех частях: Учебник для вузов. М., 2003.
21. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. М., 1998.
22. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право: Учебник. М., 1996.
23. Нисенбаум М.Е. "Via latina ad ius" ("Латинская дорога к праву"). М., 1996.
24. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М., 2000.
25. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие. М., 2000.
26. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд. М., 2001.
27. Алексеев С.С. Государство и право: Начальный курс. М., 1993.
28. Звоненко Д.П., Малумов А.Ю., Малумов Г.Ю. /Административное право: Учебник. - "Юстицинформ", 2007.
29. Брэбан Г. Французское административное право: Пер. с фр. / Под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова. М., 1988, с. 138-263.
30. Бахрах Д.Н. Административное право России/ Учебник, 2-е изд., перераб. и доп. – М., Эксмо, 2006, c. 188.
31. Бунякин Н. Е. Концепция становления и развития административного права в России. Монография. Тамбов: Изд-во ТГТУ, 2002, c. 92.
32. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебник. /2-е изд., испр. и доп. - Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. гос. академия права», 2003, c. 124.
33. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002.
34. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964.
35. Манохина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999.
36. Советское административное право: Учебник / Под ред. П.Т. Василенкова. М., 1990.
37. Конин Н.М. Российское административное право. Общая часть: Курс лекций. Саратов, 2001, с. 75-77.
38. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. / 5-е изд., перераб. и доп., под общ. ред. Е.Н. Сидоренко. - ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006, c. 224.
39. Агапов А.Б. Постатейный комментарий к кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Расширенный с использованием материалов судебной практики издание второе, исправленное и дополненное. / Издательство "Статут", 2004, c. 142.
40. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие. М., 2000, с. 100.
41. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. / 5-е изд., перераб. и доп., под общ. ред. Е.Н. Сидоренко. - ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006, c. 277.
42. Комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях /под общей редакцией Э.Г. Липатова и С.Е. Чаннова. - ООО "Новая правовая культура", 2007, c. 263.
43. Рогачева О.С. Административная ответственность:// Учебное пособие. - Воронеж, 2005, c. 73.
44. Салищева Н.Г. Проблемные вопросы института административной ответственности в России / В сб.: Административная ответственность: вопросы теории и практики. - М., 2004, c. 11-12.
45. Алексеев С.С. Теория права. М., 1995.
46. О кодификации законодательства об административных правонарушениях и антимонопольном законодательстве. Автор А.Р. Султанов - начальник юридического управления ОАО "Нижнекамск-нефтехим", судья Третейского энергетического суда, член Ассоциации по улучшению жизни и образования. "Закон", 2007, N 7, с. 57.
47. Еще раз о двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности. Автор И.В. Панова - судья Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой административного права Государственного университета - Высшая школа экономики "Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации", 2007, N 8, c. 46.
48. Длящиеся административные правонарушения. Автор П.П. Серков - кандидат юридических наук "Российская юстиция", 2007, N 7, c. 51.