**Оглавление**

Введение

1. Предмет административного права

2. Метод административного права

3. Функции и принципы административного права

4. Система административного права

Заключение

Список литературы

**Введение**

В наши дни ситуация с определением предмета административного права стала более стабильной. Она уже не вызывает серьезных противоречий с взглядами представителей иных правовых отраслей, с которыми у административного права немало сопредельных элементов и контактов (например финансовое, налоговое, экологическое, предпринимательское право), хотя далеко не все аспекты взаимодействия бесспорны.

Тем не менее, административное право, было, есть и будет. А потому ознакомление с ним по сложившейся в правовой науке традиции обоснованно начинается с выяснения особенностей тех общественных отношений, которым адресуется административно-правовое регулирование.

При этом целесообразно в чисто «профилактических» целях при изучении современных проблем (а они, несомненно, есть), влияющих на определение предмета административного права, не игнорировать «азы», т.е. то, что обязательно проявляет себя в любых условиях, в которых надобность в административном праве очевидна. А она очевидна и в условиях болезненного становления в России рыночных отношений.

**1. Предмет административного права**

Административное право занимает особое место в правовой системе Российской Федерации. Объясняется это многими обстоятельствами, непосредственно влияющими на его предмет, т.е. на круг общественных отношений, подлежащих правовому регулированию, или административно-правовому регулированию.

Итак, административное право существует для того, чтобы выполнять роль юридического регулятора общественных отношений, возникающих в связи с организацией и функционированием системы исполнительной власти.

Следующая задача — выяснение особенностей такого рода общественных отношений, уже названных управленческими.

В обобщенном варианте главные задачи государственно-управленческой деятельности в наши дни следующие:

а) разработка и реализация государственной политики, выражающейся в программах общефедерального и регионального масштаба (например, приватизационных, энергетических, жилищно-коммунальных и проч.);

б) установление и эффективное проведение в жизнь правовых и организационных основ развития различных сфер общественной жизни;

в) осуществление управления предприятиями и учреждениями государственного сектора;

г) регулирование функционирования объектов государственного сектора;

д) координация деятельности национализированного и денационализированного секторов экономического и социально-культурного строительства;

е) обеспечение реализации прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления;

ж) осуществление государственного контроля и надзора за функционированием управляемой и регулируемой сфер.

В рамках названных направлений государственно-управленческой деятельности складываются соответствующие общественные отношения управленческого характера.

В более обобщенном виде следует сказать, что в этих общественных отношениях:

а) находит непосредственное выражение реальное и многообразное содержание государственной деятельности по практической реализации исполнительной власти;

б) опосредуются закрепленные Конституцией РФ права и свободы человека и гражданина;

в) выражается приоритет публично-правовых интересов в соответствующих им государственно-правовых средствах воздействия на общественные связи Административное право закрепляет правила поведения в сфере государственного управления, адресуемые разнообразным участникам регулируемых отношений, включая, что логично, и тех, кто осуществляет государственно-управленческую деятельность. И это закономерно, так как административное право фактически выполняет роль юридической формы реализации задач, функций и полномочий, возлагаемых Конституцией РФ и действующим законодательством на субъекты исполнительной власти.

Нельзя не обратить внимание еще на одну особенность регулируемых административным правом управленческих отношений. Различного рода негосударственные формирования не выражают интересы государства и не выступают от его имени. Административное право, однако, не безразлично к организации и деятельности негосударственных формирований. Его нормы оказывают определенное регулирующее воздействие на них, если это прямо предписано действующим законодательством.

В этих целях осуществляется государственная регистрация негосударственных формирований и государственный надзор за соответствием их деятельности требованиям закона и административно-правовых норм, регламентация их взаимоотношений с государственными органами исполнительной власти.

В отдельных случаях негосударственным формированиям предоставляются не свойственные им внешне-властные полномочия (например, контрольные полномочия профсоюзов, полномочия частных нотариусов и частных охранных обществ и т.п.). Конечно, речь может идти лишь об определенной доле таких полномочий, делегируемых негосударственным формированиям.

Что касается возможности административно-правового регулирования внутренней деятельности государственных предприятий и учреждений, то вмешательство в их деятельность запрещено. Однако, это не исключает властного решения ряда принципиальных вопросов их организации и деятельности (создание, утверждение уставов, назначение руководителей, реорганизация, контроль и т.п.).

Внутренняя жизнь предприятий, отнесенных к числу казенных, регламентирована нормами административного права. Определение содержания и границ предмета административного права предполагает учет ряда необходимых условий, как-то:

а) сфера государственного управления «жизненным пространством» для развития разнообразных общественных отношений, связанных с любым проявлением государственно-управленческой деятельности;

б) наличие в этой сфере действующего субъекта исполнительной власти или иного исполнительного органа;

в) практическая реализация ими властно-распорядительных полномочий, предоставленных для осуществления государственно-управленческой деятельности. Таким образом, административное право представляет собой отрасль российского права, т.е. совокупность правовых норм, предназначенных регулировать общественные отношения, возникающие в связи и по поводу практической реализации исполнительной власти, а также общественные отношения управленческого характера, имеющие место во внутриорганизационной деятельности иных государственных органов.

Итак, не может быть сомнений в том, что, судя по предмету административного права, оно представляет собой широкомасштабную правовую отрасль, охватывающую широчайший круг общественных отношений, постоянно возникающих в различных областях жизни государства и общества. Управленческие отношения, регулируемые административным правом, многообразны. Соответственно возможна их типизация по различным критериям, дающая возможность получить своеобразную «панораму» механизма их административно-правового регулирования.

Прежде всего, проводится классификация управленческих отношений в зависимости от особенностей их участников, в результате которой выделяются следующие наиболее типичные их виды:

а) между соподчиненными органами исполнительной власти, находящимися на различном организационно-правовом уровне (например, вышестоящие и нижестоящие органы и должностные лица);

б) между не соподчиненными органами исполнительной власти, находящимися на одинаковом организационно-правовом уровне (например, два федеральных министерства; администрации двух областей);

в) между органами исполнительной власти и находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными предприятиями и учреждениями (например, министерство и унитарное предприятие);

г) между органами исполнительной власти и не находящимися в их организационном подчинении (ведении) государственными предприятиями и учреждениями (например, по вопросам финансового контроля, административного надзора);

д) между органами исполнительной власти и негосударственными хозяйственными и социально-культурными предприятиями и учреждениями (например, по вопросам регистрации коммерческих структур);

е) между органами исполнительной власти и общественными объединениями;

ж) между органами исполнительной власти и исполнительными органами системы местного самоуправления в случаях, предусмотренных действующим законодательством;

з) между органами исполнительной власти и гражданами.

Специфической особенностью данных управленческих отношений, входящих в предмет административного права, является непременное участие в них субъектов исполнительной власти. Из всех ранее изложенных позиций относительного характера государственно-управленческой деятельности, в процессе которой происходит реализация исполнительной власти, вытекает следующее правило. Без исполнительных органов управленческие отношения в административно-правовом смысле возникать не могут.

Только они в состоянии в юридической форме выражать волю и интересы государства, практически реализовать в исполнительном варианте государственную власть. С учетом государственного устройства Российской Федерации управленческие отношения строятся в соответствии с конституционными принципами, закрепленными в ст. 71—72 Конституции РФ. Имеется в виду влияние российского федерализма на эти отношения. Соответственно можно выделить отношения:

а) между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федераций (например, отношения между Правительством РФ и правительствами республик, иных субъектов РФ);

б) между органами исполнительной власти различных однопорядковых субъектов Федерации (например, между правительствами двух республик);

в) между органами исполнительной власти разноуровневых субъектов Федерации (например, между администрацией края и администрацией входящего в состав края автономного округа).

Далее, управленческие отношения можно классифицировать в зависимости от особенностей конкретной сферы их возникновения на следующие:

а) отношения, в рамках которых непосредственно реализуются задачи, функции и полномочия исполнительной власти (государственно-управленческие отношения);

б) отношения внутриорганизационного характера, возникающие в процессе деятельности органов законодательной и судебной власти, а также органов прокуратуры;

в) отношения, возникающие с участием исполнительных органов системы местного самоуправления, если последние наделяются отдельными полномочиями государственно-властного характера;

г) отношения с участием общественных объединений и других негосударственных формирований в случаях делегирования им отдельных внешне-властных полномочий.

По характеру или содержанию управленческие отношения подразделяются на:

а) связанные с руководством деятельностью нижестоящих звеньев системы исполнительных органов государственной власти (так, Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных органов исполнительной власти);

б) связанные с управлением подведомственными объектами (так, федеральные министерства управляют подчиненными им государственными предприятиями и учреждениями);

в) связанные с государственным регулированием деятельности неподведомственных органов и организаций (например, в сфере экологической безопасности, внешнеэкономической деятельности);

г) связанные с координацией деятельности различных органов и организаций по специальным вопросам межотраслевого характера (например, по вопросам стандартизации, организации и охраны труда);

д) связанные с государственным контролем и надзором за деятельностью различных органов и организаций в сфере государственного управления (например, административный надзор);

е) связанные с осуществлением в необходимых случаях мер государственного принуждения (например, административная ответственность);

ж) связанные с сотрудничеством с общественными объединениями и иными негосударственными формированиями (например, при разработке управленческих решений);

з) связанные с удовлетворением запросов и нужд граждан, реализацией и защитой их прав и свобод.

Возможны и иные варианты классификации (типизации) управленческих отношений. Так, по назначению и целям регулирования принято выделять отношения внутреннего и внешнего характера.

Внутренние (или внутриорганизационные) отношения выражают интересы самоорганизации системы исполнительной власти и ее отдельных звеньев. В их составе можно увидеть два основных направления управленческой (административной) деятельности.

Во-первых, это управленческие отношения системного характера, возникающие в процессе формирования управленческих структур, определения основ их взаимодействия и механизма управленческой вертикали, подведомственности участков управленческой деятельности, подконтрольности и т.п.

Во-вторых, это управленческие отношения внутриаппаратного характера. В их составе можно увидеть отношения, связанные с:

а) распределением обязанностей, прав и ответственности структурных подразделений и должностных лиц аппарата исполнительного органа;

б) подготовкой, принятием и исполнением юридических актов (управленческих решений);

в) осуществлением повседневной управленческой деятельности исполнительно-распорядительного характера;

г) осуществлением контроля за исполнением принятых решений, за деятельностью подчиненных органов, организаций и должностных лиц;

д) применением во внесудебном порядке мер административного принуждения. Особенность внутренних отношений состоит в том, что их участниками являются только исполнительные органы, их структурные подразделения и должностные лица.

Внешние управленческие отношения «выходят» за аппаратные рамки и соответственно возникают в связи с непосредственным управляющим воздействием субъектов исполнительной власти на поведение управляемых. Эта группа отношений основная, так как с наибольшей полнотой выражает суть исполнительной власти, государственно-управленческой формы ее реализации и административно-правового регулирования. Это — отношения, возникающие в рамках публичного управления. Во внутренних и внешних управленческих отношениях находят свое непосредственное выражение структурное и функциональное начала, объективно присущие любому виду организованной деятельности. В административно-правовой литературе иногда внутриаппаратные отношения подразделяют на субординационные и координационные; к ним добавляют и реорганизационные отношения.

Представляется, что их анализ более уместен при рассмотрении административно-правовых отношений. Кроме того, классификация таких отношений в качестве чисто внутриаппаратных необоснованно суживает их реальную масштабность, так как они характерны не только для отношений между звеньями системы управления, но и для их отношений с управляемыми.

Управленческие отношения могут классифицироваться и другим основаниям. Например, критерием может служить область государственного управления, под которой подразумевает совокупность сопредельных управленческих отношений, складывающихся в процессе управления важнейшими сферами государственной и общественной жизни. Соответственно выделяются отношения в сферах государственного управления экономикой, социально-культурным и административно-политическим строительством. Наконец, по объему управленческой деятельности можно различать отношения:

а) в сфере общего управления (руководство всеми управленческими отраслями и областями);

б) в сфере отраслевого управления;

в) в сфере межотраслевого управления;

г) в сфере специального (функционального) управления.

Административное право регулирует имеющимися в его распоряжении юридическими средствами не исполнительную власть, а ее внешние проявления. В этой связи интерес представляет вопрос об объекте управленческих отношений. Его решение предполагает учет главного признака социального управления — обеспечение должного поведения сторон в сфере государственного управления. Но то или иное поведение проявляется в определенных действиях. А это означает, что и управленческие отношения реализуются в таких действиях. Соответственно объектом управленческих отношений (значит и административно-правового регулирования) является поведение их участников. Представляется, что наибольшее значение в этом смысле имеют следующие позиции:

а) исполнительная власть, как и любое проявление государственной власти, нуждается в соответствующем юридическом орнаменте. Она не проявляется сама по себе вне правовых форм. Изложенные ранее позиции с достаточной убедительностью свидетельствуют о том, что для исполнительной власти в максимальной степени характерна административно-правовая форма;

б) административно-правовая форма присуща тем многообразным общественным отношениям, в рамках которых осуществляется практическая деятельность по реализации исполнительной власти;

в) соответственно прямым и наиболее общим объектом административно-правового регулирования является тот вариант государственно-властной деятельности, внешние признаки (проявления) которого выражают функциональное назначение исполнительной власти в системе разделения властей;

г) весь механизм исполнительной власти практически организует и осуществляет исполнение законов, руководствуясь при этом преимущественно нормами административного права (построение системы исполнительных органов, определение их компетенции, формы и методы деятельности, внутренняя организация исполнительных аппаратов.

**2. Метод административного права**

Вопрос о методах, с помощью которых право как совокупность юридических норм регулирует общественные отношения, имеет принципиальное значение для понимания социального и государственно-правового назначения всей правовой системы, ее самостоятельных отраслей и механизма правового регулирования. И, если предмет правовой отрасли позволяет определить объект регулирования, т.е. определенную группу общественных отношений, остается не ясным, каким образом осуществляется их регулирование.

К тому же в настоящее время сформировалось много отраслей права, предмет которых не всегда может быть определен с необходимой четкостью. В результате существуют сопредельные отрасли права, что нередко приводит к их совпадению в основных проявлениях, т.е. по предмету правового регулирования.

Так, имущественные отношения обнаруживаются не только в рамках предмета гражданского права, но и в предмете административного права. Близки общественные отношения, регулируемые административным, финансовым, предпринимательским, экологическим правом. В подобной ситуации обращение к предмету регулирования не всегда оказывается достаточным для того, чтобы провести четкую грань между отраслями, составляющими российскую правовую систему.

В силу этого возникает потребность в усилении критериев, используемых при разграничении правовых отраслей. Достигается это путем добавления к предмету данной отрасли права (если, конечно, он определен в бесспорном варианте) еще одной общеправовой категории, а именно — метода правового регулирования. Проблема методов правового регулирования достаточно дискуссионна, и это находит выражение, в частности, в утверждении отраслевого характера методов.

Соответственно выделяются, например, гражданско-правовой, финансово-правовой, земельно-правовой, административно-правовой, уголовно-правовой и т.п. методы правового регулирования. Это значит, что каждая отрасль права имеет помимо предмета и собственный метод. А они (эти средства) используются в качестве следующих юридических возможностей правового регулирования: предписание, запрет, дозволение. Это и есть содержание правового воздействия на общественные отношения, характерное для каждой правовой отрасли.

**Предписание** — это возложение соответствующей правовой нормой прямой юридической обязанности совершить то или иное действие в условиях, предусмотренных данной нормой. Норма права в подобных случаях указывает, как нужно поступить в определенных условиях (но не иначе). Например, общественные объединения для получения статуса юридического лица должны пройти государственную регистрацию; граждане, достигшие 14-летнего возраста, должны получить паспорт и т.п.

**Запрет** — это также предписание, но иного юридического содержания. Его смысл состоит в том, что соответствующая правовая норма возлагает на адресата прямую юридическую обязанность воздержаться от совершения определенных действий в условиях, предусмотренных данной нормой. Например, исполнительным органам запрещено вмешиваться в оперативную деятель-кость предприятий; сотрудникам милиции запрещается использование оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и т.п.

**Дозволение**— это юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных данной нормой, те или иные юридически значимые действия, либо воздержаться от их совершения по своему усмотрению. Например, правом обжалования действий исполнительных органов и должностных лиц граждане пользуются по своему усмотрению и т.п.

Конечно, каждая правовая отрасль использует названные методы с учетом особенностей своего предмета регулирования. Различие же между отраслями права можно провести по степени или удельному весу практического использования того или иного метода регулирования.

Так, для уголовного права наиболее характерны запреты, для гражданского права — дозволения и т.п. Тем не менее, дозволения можно обнаружить и в содержании уголовно-правовых норм, равно как предписания и запреты могут содержаться в нормах гражданского права. Например, ГК РФ не допускает использования гражданских прав в целях ограничения конкуренции. В то же время он устанавливает, что нарушение права граждан заниматься предпринимательской деятельностью влечет недействительность правового акта, устанавливающего те или иные ограничения. Налицо прямое юридическое предписание об отмене акта.

Административное право практически использует все методы регулирующего воздействия на управленческие отношения. Вместе с тем определяющее влияние на выбор тех или иных средств правового воздействия оказывает сущность исполнительной власти, реализуемой, на что уже неоднократно указывалось, в процессе юридически-властной деятельности особого вида государственных органов.

При этом главное заключается в том, что происходит процесс юридического опосредования особого рода общественных отношений, в рамках которых одна сторона выступает в роли управляющей, а другая — в роли управляемой.

Следовательно, административно-правовое регулирование рассчитано преимущественно на такие отношения, в которых исключается юридическое равенство их участников. В отличие, например, от гражданско-правовых сделок, в которых стороны находятся на одном правовом уровне, в управленческих отношениях, регулируемых административным правом, волеизъявление субъекта исполнительной власти, выступающего от имени государства и выражающего не частноправовые, а публично-правовые интересы, не может быть равнозначно волеизъявлению управляемой стороны.

1. Для механизма административно-правового регулирования, действительно, наиболее характерны правовые средства распорядительного типа, т.е. предписания и запреты. Свое непосредственное выражение они находят в том, что одной стороне регулируемых общественных отношений предоставлен определенный объем юридически-властных полномочий, адресуемых другой стороне. И это понятно, так как обязательным участником такого рода отношений является официальный представитель государственной власти.

2. Административно-правовое регулирование предполагает не только властность, но и односторонность волеизъявлений одного из участников управленческого отношения. Такому волеизъявлению принадлежит решающее значение, так как оно исходит от полномочного исполнительного органа или должностного лица.

В соответствии с нормами административного права именно они наделяются компетенцией, в пределах которой полномочны в одностороннем порядке, принимать определенные юридически обязательные решения, «побуждающие или принуждающие» к определенному поведению адресатов, т.е. управляемых. При этом такого рода решения принимаются не по усмотрению органа (должностного лица), а в силу правовых установлений (закон, подзаконная правовая норма).

Поэтому они и обязательны для того, кому адресованы. В равной мере они обязательны и для самого исполнительного органа или должностного лица, принимавших в одностороннем порядке юридически-властное решение. Таково наиболее полно выраженное юридическое взаимодействие сторон в управленческих отношениях.

3. Таким образом, на первый план при характеристике управленческих отношений, регулируемых административным правом, выдвигается следующая юридическая позиция: публично-правовые интересы, выражаемые в процессе реализации исполнительной власти, требуют подчинения со стороны тех, в отношении кого осуществляются исполнительно-распорядительные функции и полномочия. Соответственно полномочный орган (должностное лицо) подчиняет своему волеизъявлению (решению) другую сторону данного общественного отношения. Одна сторона является юридически-властной, а другая — юридически подчиненной.

Издание правовых актов и решение в этой юридической форме соответствующих вопросов осуществляется волей одной стороны, независимо от того, кто является инициатором его постановки.

«Подчиненность» гражданина исполнительному органу не носит характер организационной (административной) подчиненности. Но она есть и находит свое выражение в определенной подвластности гражданина органу, который самостоятельно и властно решает инициированный гражданином вопрос. Причем, решение по жалобе принимается не по усмотрению органа, а в силу правовых установлений.

Аналогична ситуация и в случаях, когда управленческие отношения возникают между органами исполнительной власти, находящимися на различных уровнях системы реализации этой ветви государственной власти (между вышестоящими и нижестоящими исполнительными органами). В подобных случаях, правда, обе стороны наделены юридически-властными полномочиями. Однако их объем различен: у управляющей стороны он больше, чем у управляемой.

Значит, нижестоящий орган сам не вправе решать некоторые вопросы, поскольку они отнесены к компетенции вышестоящего органа. Так, федеральные органы исполнительной власти вправе создавать в субъектах Российской Федерации свои территориальные органы, но для этого требуется разрешение Правительства РФ. В данном случае налицо вертикальная соподчиненность, характерная для взаимоотношений между звеньями системы (механизма) реализации исполнительной власти.

Таким образом, властная компетенция соответствующих исполнительных органов (должностных лиц) заранее определена закономили подзаконной правовой нормой, что предопределяет юридическую по своей природе подчиненность или подвластность иных участников управленческих отношений.

4. Властность и односторонность, как наиболее существенные Признаки механизма административно-правового регулирования правленческих общественных отношений, вовсе не исключают возможность использования в необходимых случаях диспозитивных средств.

Это означает, что помимо прямых предписаний и запретов, устанавливаемых административно-правовыми нормами, используется также и метод дозволений. Так, в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях должностные лица органов внутренних дел при решении вопроса о применении к лицу, совершившему административное правонарушение, меры ответственности, вправе самостоятельно избрать одно из наказаний, предусмотренных Кодексом (например, предупреждение или административный штраф), либо решить вопрос о его освобождении от ответственности. Это «жесткий» вариант дозволения. Административно-правовые нормы могут предоставить сторонам управленческих отношений возможность действовать (или не действовать) по своему усмотрению. Как правило, это имеет место при реализации субъективных прав.

Так, гражданин сам решает вопрос, нужно ли ему обжаловать действия должностного лица или исполнительного органа, которые он считает неправомерными. Таким образом, суть метода административно-правового регулирования может быть выражена в:

а) в установлении определенного порядка действий участников регулируемых управленческих отношений (предписание);

б) в запрещении определенных действий (запреты);

в) в предоставлении возможности выбора действий должностными лицами в рамках закрепленных административно-правовой нормой вариантов;

г) в предоставлении возможности действовать по своему усмотрению;

д) в допуске в определенных условиях паритетного правового положения сторон регулируемых управленческих отношений (процессуальное равенство, договоры). Независимо от конкретной формы (предписание, запрет, дозволение или разрешение) во всех вариантах регулирующего воздействия находит соответствующее выражение властность. При этом определенные элементы властеотношений могут быть обнаружены в механизме правового регулирования, используемого другими отраслями российского права, что в принципе проистекает из властной природы права.

**3. Функции и принципы административного права**

Функция административного права представляет собой основное направление административно-правового регулирования управленческих общественных отношений, через которое проявляются его важнейшие внешние свойства как самостоятельной отрасли российского права.

Обычно выделяют две основные правовые функции: **организационно-структурную и конфликтно-охранительную.**

**Под организационно-структурной** функцией предлагается понимать определение с помощью правовых норм организационной структуры и порядка деятельности, распределения компетенции и организации работы государственных органов, порядка функционирования иных государственных и негосударственных формирований.

По существу речь идет об организационной функции права. Однако, как представляется, в данном случае несколько смещены акценты, т.е. общеправовая регулятивная функция, определяемая сущностью права как регулятора общественных отношений, «урезана» и сведена до уровня организационной функции управления. Регулятивный же характер вообще при этом не выдвинут на первые позиции.

Конфликтно-охранительная функция административного права связывается с установлением правил рассмотрения и разрешения конфликтов между участниками управленческих общественных отношений, а также с охраной общества от правонарушений.

Таким образом, получается, что право влияет лишь на организацию государственных органов и общественных формирований и ни охрану общественных отношений в случае возникновения конфликтных ситуаций.

Что касается видовой классификации функций административного права, то наиболее часто выделяют такие: организация и осуществление государственного управления; государственное регулирование; защита публичных интересов; «самореализация» нрав граждан в сфере государственного управления.

Все это объединяется в качестве «мощного императивно-регулирующего потенциала» административного права.

Встречаются и иные варианты классификации функций административного права, но и в них наблюдается отсутствие методологической определенности: функции административного права «перемешиваются» с функциями исполнительной власти (регулятивно-управленческие функции исполнительной власти).

Итак, в полном соответствии с целями и содержанием процесса реализации исполнительной власти в ходе практической государственно-управленческой деятельности роль административного права как регулятора управленческих общественных отношений проявляется в:

а) правоисполнительной функции, соответствующей назначению административного права как юридической формы реализации исполнительной власти; административное право обеспечивает свойственными ему юридическими средствами (методами) проведение в жизнь (исполнение) требований действующего российского законодательства;

б) правотворческой (правоустановительной) функции. Субъекты исполнительной власти соответственно наделяются полномочиями самостоятельно, но на подзаконной основе, «творить» административно-правовые нормы. Главное, что необходимо при этом учитывать: административное нормотворчество производно от правоисполнительной функции административного права и служит ее интересам.

Так, Правительство РФ — высший орган исполнительной власти — издает правовые акты, имеющие нормативный характер, на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов и нормативных указов Президента РФ;

в) организационной функции, полностью соответствующей организационному (организующему) характеру государственно-управленческой деятельности, который постоянно «поддерживается» нормами административного права.

В данном случае внимание акцентируется на организационно-структурных и организационно-функциональных аспектах административно-правового регулирования (нормативное обеспечение структуры и системы механизма реализации исполнительной власти и т.п.);

г) координационной функции, имеющей своим назначением обеспечение эффективного взаимодействия всех элементов регулируемой административным правом сферы государственного Управления;

д)правоохранительной функции, обеспечивающей соблюдение установленного в сфере государственного управления правового режима и защиту законных прав и интересов участников регулируемых общественных отношений.

В этих целях регламентируют контрольно-надзорные полномочия, а также применение в интересах правозащиты мер административного принуждения.

В месте с тем, данная функция административного права служит интересам правовой защиты многих общественных отношений, регулируемых иными отраслями российского права.

Свою роль, находящую выражение в функциях, административное право выполняет, руководствуясь основными принципами, которые, во-первых, являются проявлением общеправовых принципов, свойственных российской правовой системе, и, во-вторых, учитывают специфику правового регулирования процесса практической реализации исполнительной власти. Естественно, что основополагающее значение при этом имеют принципы конституционного характера. Итак, основные принципы административного права.

Важнейшее значение при их вычленении и характеристике имеют соответствующие конституционные установления. И на первый план закономерно выдвигаются закрепленные в Конституции РФ 1993 г. общедемократические начала, органически связанные с провозглашением России правовым государством (ст. 1). В числе подобных принципов тот, который закреплен в ст. 2 Конституции РФ, утвердившей, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства. Будет вполне обоснованным вывод о том, что эта обязанность в равной мере относится и к праву как важнейшему средству реализации государственной власти.

Принцип законности предполагает, что субъекты исполнительной власти (органы и должностные лица) при применении норм административного права обязаны строго соблюдать Конституцию и законы Российской Федерации. Соответственно административно-правовое регулирование не должно противоречить Конституции страны и ее законодательству (ст. 15).

Применительно к административному праву принцип законности означает также и определенный порядок взаимоотношений между субъектами исполнительной власти и гражданами и иными участниками регулируемых управленческих отношений. Соответственно требования этого принципа распространяются на совершаемые в сфере реализации исполнительной власти действия граждан, государственных и негосударственных формирований (например, общественных объединений, коммерческих структур и т.п.).

Принципу законности не соответствуют многие явления, имеющие, к сожалению, место в практической государственно-управленческой деятельности и не изжитые до сих пор, несмотря на обширную систему контроля и надзора. Наиболее показательны в этом смысле не всегда соответствующие действующему законодательству ведомственные нормативные правовые акты, а также установленные на уровне субъектов РФ административно-правовые нормы, противоречащие федеральным нормативным правовым актам, включая федеральные законы.

В определенной мере подобные негативные явления имеют своим основанием неполное законодательное урегулирование ряда жизненно важных общефедеральных проблем, что особенно проявляется в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), действие необновленных нормативных правовых актов, принятых еще в советский период, а потому и не учитывающих существенные изменения в общественных отношениях пореформенного периода жизни российского общества и т.д.

Принцип разделения властей применительно к административному праву получает выражение в обеспечении установленных Конституцией РФ паритетов в процессе правотворчества. Это, в частности, означает недопущение подмены законодательных актов подзаконными нормативными правовыми актами субъектов исполнительной власти, что практически ведет к вторжению исполнительной власти в сферу законодательной власти.

Принцип разделения властей предполагает, как представляется обеспечение разумной по оперативности реакции законодательных органов на законодательную инициативу Правительства РФ. Известны случаи (не однозначные), когда необходимые для эффективной правотворческой деятельности Правительства РФ (и иных федеральных органов исполнительной власти) нормативные правовые акты годами не стимулируют должной законодательной активности (наиболее показательный пример — история, связанная с обновлением Кодекса РФ об административных правонарушениях 1985 г.).

Из принципа разделения властей вытекает также усиление контроля за законностью управленческих актов нормативного характера со стороны судебной власти. И еще один момент заслуживает внимания. Решения (определения) Конституционного Суда РФ в ряде случаев начинают играть роль источников административного права (при решении спорных вопросов, связанных с установлением соответствия нормативных правовых актов органов исполнительной власти Конституции РФ, а также при толковании Конституции РФ).

Принцип федерализма имеет отношение к административному праву, прежде всего в аспекте соотношения административно-правовых норм федерального и регионального уровня. Решение проблемы связано с разграничением не только предметов ведения (формально они разграничены ст. 72 Конституции РФ). Более принципиальное значение имеет разграничение компетенции, т.е. полномочий в области административного правотворчества в сферах совместного ведения РФ и ее субъектов. Необходимость в »том очевидна, ибо административное и административно-процессуальное право отнесены к совместному ведению, равно как и многие другие области применения норм административного права.

Однако до сих пор отсутствует федеральный закон о разграничении названных полномочий, что приводит к значительным негативным воздействиям на процесс административного правотворчества. В частности, многие субъекты РФ нередко принимают нормативные акты, находящиеся в противоречии с федеральными. Почти постоянно в силу этого не только звучат призывы, но и принимаются решения о необходимости приведения регионального массива административно-правовых норм в соответствие с федеральным законодательством.

Принцип гласности означает, что применяемые в порядке административно-правового регулирования общественных отношений нормативные правовые акты, затрагивающие права и свободы граждан, не подлежат применению, если они официально не опубликованы для всеобщего сведения. Так, акты Правительства РФ при необходимости широкого их обнародования доводятся до всеобщего сведения через средства массовой информации безотлагательно. В процессе формирования норм административного права создаются необходимые возможности для выражения и учета мнения граждан и общественных объединений.

Таким образом, обеспечивается открытость деятельности субъектов исполнительной власти по административному правотворчеству, доступность информации общественного звучания, а также затрагивающей субъективные интересы граждан (ст. 15, 29 Конституции РФ).

Принцип ответственности применительно к административно-правовому регулированию означает, что любое нарушение требований административно-правовых норм влечет за собой реальное наступление негативных последствий в виде применения к виновным соответствующих мер юридической ответственности.

Ответственность взаимна, отвечает не только гражданин, юридическое лицо, должностное лиц, совершившее административное правонарушение, но и государство в лице органов исполнительной власти (должностных лиц) за неисполнение своих обязанностей перед гражданами (дисциплинарная ответственность государственных служащих). Фактически с наибольшей полнотой урегулирована административная ответственность физических и юридических лиц и, касается ответственности исполнительных органов, то она предполагается в качестве «позитивной».

Это означает, что ответственность подразумевается не в качестве наказания за совершение правонарушения («негативная», или «ретроспективная» ответственность). Основания ее иные: общая установка, суть которой состоит в том, что на данный орган законом возложено осуществление тех или иных функций по руководству в той или иной сфере государственной деятельности, за состояние чего он отвечает.

**4. Система административного права**

Административное право как отрасль российской правовой системы является обширной совокупностью правовых норм, предназначенных для регулирования управленческих общественных отношений. С учетом многообразия предмета административно-правового регулирования возможна определенная систематизация административного права, т.е. группировка административно-правовых норм по однородным комплексам. Имеется в виду выделение таких норм, объединяемых по признаку регулирования однородных управленческих отношений.

Тем самым, с одной стороны, отражаются целевые особенности соответствующих норм. С другой стороны, при проведении подобной систематизации обеспечивается целостность системы административного права. При этом достигается необходимое сочетание общих качеств административно-правовых норм со специфическим проявлением их регулятивной роли, т.е. сочетание общего и особенного.

Эти несомненные качества норм административного права приводят к тому, что они являются непременным элементом механизма правового регулирования, закрепленного в конституционно гражданском, земельном, финансовом, трудовом законодательстве. Иначе говоря, трудно найти законодательный акт, в котором присутствовали бы административно-правовые нормы (организационного, правоохранительного и иного характера).

Главное в административно-правовом регулировании состоит, так или иначе, в юридическом опосредования процесса реализации исполнительной власти. Это и предопределяет акцент на те административно-правовые нормы, которые максимально выражают специфику и самобытность административного права. Соответственно в общей системе этих норм можно выделить такие их группы, предмет которых охватывает всю сферу государственного управления независимо от ее конкретных (например, отраслевых) особенностей.

На этой основе формируются административно-правовые институты — важнейшая часть общей системы административного права.

В их числе традиционно выделяются нормы, регулирующие управленческие отношения общего характера. Это — отношения, в которых реализуются:

- административно-правовой статус субъектов исполнительной власти: граждан и их объединений, государственных служащих, государственных и негосударственных предприятий, учреждений и организаций; формы и методы реализации исполнительной власти;

 - административно-процессуальная деятельность;

 - административное принуждение; контроль и надзор в сфере государственного управления.

Вместе с тем нельзя не отметить, что методологической предпосылкой подобного построения системы основных институтов административного права является формирование научных представлений о целях, содержании и методах административно-правового регулирования. Это — своеобразная идеология административного права как отрасли российского права, юридической науки и самостоятельной учебной дисциплины.

С другой стороны, в рамках системы административного права можно выделить и такую группу правовых норм, которая регулирует в соответствии с требованиями, заложенными в административно-правовых институтах, управленческие отношения в той или иной области, сфере, отрасли государственного управления. Данная группа норм отражает особенное в административно-правовом регулировании, т.е. конкретное проявление административно-правовых институтов в процессе практического осуществления отраслевого и межотраслевого управления, государственного регулирования.

Фактически административно-правовые нормы этой группы направлены на внутрисистемную организацию исполнительной власти. Ее непосредственным выражением служит выделение трех основных блоков, в рамках которых с учетом особенностей каждого из них решаются задачи государственно-управленческой деятельности.

Каждый блок формируется на базе сопредельности и определенной общности соответствующих управленческих отношений и осуществляемой в их рамках деятельности по организации практического управления. В основу «триады» положены важнейшие сферы государственной и общественной жизни:

а) сфера экономики (организация государственного управления промышленным и сельскохозяйственным производством, транспортным и строительным комплексами, финансами, природными ресурсами, торговлей, антимонопольной деятельностью);

б) социально-культурная сфера (организация государственного управления образованием, культурой, социальной защитой на селения, здравоохранением);

в) административно-политическая сфера (организация государственного управления обороной, внутренней и внешней безопасностью, юстицией). Таким образом, налицо две крупные группы административно-правовых норм, из которых слагается система действующего административного права. В соответствии с назначением каждой группы норм всю систему административного права принято делить на две части: общую и особенную. Первая из них в научном и учебном смысле нередко фигурирует под наименованием «Основные институты административного права», а вторая — «Административно-правовая организация государственного управления».

**Заключение**

Главное заключается не в стремлении упомянуть все исполнительные органы, действующие на сегодняшний день в той или иной сфере или отрасли — это достаточно примитивный вариант освещения важной организационной проблемы. Выход из сложившейся ситуации, отвечающий целям концептуального подхода к анализу организации государственного управления в соответствии со сложившимися основными направлениями реализации действующего законодательства, может быть найден применительно к тому, что составляет главное содержание государственно-управленческой деятельности в рамках названных направлений.

Тем самым общие закономерности государственно-управленческой деятельности и ее административно-правового регулирования смогут получить необходимую конкретизацию применительно не к каждому отдельному органу исполнительной власти, как это делается сейчас, а к соответствующим сферам.

Система российского административного права еще далека от совершенства: многие аспекты деятельности исполнительной власти еще не имеют четкой научной основы и правовой регламентации, изданные нормативные акты и созданные государственные институты еще не обладают необходимой стабильностью и долговечностью в условиях быстро меняющихся реалий нашей жизни. В то же время, несмотря на значительную активизацию в последнее время правотворчества в сфере административного законодательства, его развитие, по мнению российских правоведов, идет противоречиво и медленно. Оно сдерживается такими “внешними” факторами как явная недооценка управления на всех уровнях, чрезмерные надежды на рыночную саморегуляцию.

Однако есть основания надеяться, что комплексное развитие всех сфер административно-правового регулирования и ускоренное развитие науки административного правоведения способны приблизить эту отрасль российского права к общепринятым международным нормам, способным эффективно работать и в российских условиях.

**Список использованной литературы**

1.Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. - М.: 1995.

2.Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право. Учебник. - М.: 2007г.

3.Козлов Ю.М. Административное право. Учебник. - М.: 2007г.

4. Попов Л.Л. Административное право. 2-е изд., - М.: Юрист, 2008.

5. Звоненко Д.П, Малумов А.Ю, Малумов Г.Ю. Административное право. Учебник. - М.: Юстицинформ, 2007г.

6. Солдатов А.П., Мельников В.А. Административное право Российской Федерации: Учебник, 2008г.