Кафедра Управления, административного права и административной деятельности ОВД

дисциплина: Административное право

# Реферат

по теме № 1: «Введение в административное право»

**Литература:**

1. *Кудин В.А., Канибер Ю.Н., Сойников С.А.* Административное право. Учебник. Часть 1. М., 2005.
2. *Конин Н.М.* Административное право России. Курс лекций. М., 2004.
3. *Агопов А.Б.* Административное право. Учебник. М., 2004.
4. *Хаманева Н.Ю.* Административное право РФ. Учебник. М., 2004.
5. *Попов Л.Л*., Административное право. Учебник. М.,2004.

**Введение**

Общественные отношения всегда выступали в качестве объекта норма­тивного регулирования, что обусловлено их природой. Средствами их регули­рования могут быть различные социальные нормы: морали, права, обществен­ных объединений, религиозные, обычаи и др. Среди этих регуляторов особое место занимают нормы права, которые осуществляют воздействие на общест­венные отношения через особый механизм правового регулирования, обеспе­чивающий перевод общих правил в конкретные права и обязанности.

Наиболее значимые для общества отношения объективно требуют юри­дического вмешательства государства и обеспечиваются нормами публичного права, в предмет которого входят: основы государственно-конституционного устройства; функционирование государства и его органов; институты граждан­ского общества; системы и органы местного самоуправления; правотворческий и правоприменительный процесс; судебная система; международные отноше­ния. Публичное право призвано обеспечивать и охранять общие интересы госу­дарства.

Одной из наиболее объемных отраслей российского публичного права является административное право. Административное право часто называют управленческим правом, что обусловлено предметом его правового регулиро­вания. Оно регламентирует управленческую деятельность, широкий круг обще­ственных отношений по поводу организации и деятельности органов государ­ственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц.

Административное право представляет собой одну из самых сложных, крупных базовых отраслей российского права, так как деятельность органов го­сударственного управления затрагивает интересы практически всех субъектов общественных отношений.

Темой введение в административное право мы начинаем изучать одну из общеюридических учебных дисциплин, которая называется «Административное право Российской Федерации». Термин «администрировать», «администрация» имеют латинское происхождение. В переводе на русский язык они обозначают «управление», «руководство». Администратор - это управляющий, хотя в современном деловом лексиконе все чаще используется его синоним – «менеджер».

Человеческое общество всегда нуждалось в управленческом, упорядочивающем общественные отношения и поведение людей воздействии. В этих целях общество создавало субъекты управленческого воздействия, к которым относится, прежде всего, государство, общественные формирования, органы местного самоуправления, а также иные структуры, обеспечивающие управление на уровне семейно-родовых и иных неформальных отношений. Наиболее важные виды управленческой деятельности, такие, как государственное, муниципальное управление, управление общественными объединениями, урегулировано нормами различных отраслей права. Вопросы управления составляют предмет правового регулирования таких отраслей права, как конституционное право, муниципальное право, гражданское право, финансовое право и многих других отраслей права. При изучении административного права мы должны сформировать системное представление и комплекс знаний о государственном управлении как функции исполнительной власти, во всем многообразии форм и методов управленческой деятельности органов государственного управления.

**Вопрос 1. Административное право как отрасль права и наука.**

Административное право представляет собой одну из самых сложных, крупных базовых отраслей российского права, так как деятельность органов го­сударственного управления затрагивает интересы практически всех субъектов общественных отношений.

В настоящее время разработано большое число дефиниций, определяю­щих административное право, что создает определенные трудности выбора по­нятийного аппарата. В научной литературе административное право определя­ется как отрасль российского права, регулирующая общественные отношения, возникающие в процессе организации исполнительно-распорядительной дея­тельности органов государственного управления. Данное определение дает об­щее представление об административном праве, но для его уточнения необхо­димо проанализировать предмет и метод административного права. Предмет и метод правового регулирования и обособленная нормативная база выступают критериями деления российского права на отрасли.

***Предмет административного права*** — совокупность общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся в процессе прак­тической реализации государственного управления, урегулированная нормами административного права.

Общественные отношения, которые образуют предмет административно­го права, имеют сложный, комплексный характер, им свойственны следующие особенности.

1. Эти отношения носят публично-правовой характер и возникают в свя­зи с практической реализацией органами исполнительной власти своих полно­мочий. Государство определяет пределы своего вмешательства в общественную жизнь: с одной стороны, эти пределы обусловлены необходимостью обеспечить реализацию публичных интересов; с другой — обязанностью обеспечить авто­номию личности в гражданском обществе.

2. Административное право регулирует общественные отношения в осо­бой области государственной жизни — сфере государственного управления. При этом под государственным управлением понимается деятельность органов исполнительной власти. Эта деятельность носит разносторонний характер и осуществляется в экономической, административно-политической и социально-культурной сферах. Кроме того, сюда же примыкает и система местного само­управления.

3. Административным правом регулируются также отношения управлен­ческого характера, которые возникают за рамками деятельности органов ис­полнительной власти, однако носят исполнительно-распорядительный харак­тер. Примером может служить деятельность Председателя Государственной Думы по организации работы ее комитетов и комиссий, а также деятельность председателя суда по распределению дел, подлежащих рассмотрению, между судьями и т.п. Эти отношения традиционно называются внутриорганизационными.

4. Административное право регулирует, в основном, отношения, в кото­рых изначально исключено юридическое равенство участников — властные от­ношения. Одним из участников отношений выступает обязательный субъект, наделенный государственно-властными полномочиями. Исключения составля­ют административно-договорные отношения, но их удельный вес в общей мас­се управленческих отношений слишком мал.

5. Административное право осуществляет регулирующее воздействие на общественные отношения во взаимодействии с нормами других отраслей рос­сийского права. Примером может быть взаимодействие с нормами трудового права при регулировании вопросов государственной службы.

Будучи главным критерием деления права на отрасли, предмет правового регулирования все же не позволяет провести окончательное деление системы права на составляющие элементы. Наряду с предметом правового регулирова­ния, выделяется его метод, который является основанием, позволяющим про­вести отраслевую классификацию. Метод правового регулирования находит свое выражение в порядке установления субъективных прав и юридических обязанностей; в степени их конкретизации и определенности; путях и средствах обеспечения субъективных прав и юридических обязанностей в сфере государ­ственного управления и позволяет понять механизм воздействия администра­тивно-правовых норм на управленческие отношения.

В настоящее время не сложилось единого подхода к определению метода правового регулирования. Существует мнение, что каждая отрасль российского права обладает своим автономным, индивидуальным средством правового воз­действия. В этой связи может идти речь о конституционно-правовом, админи­стративно-правовом, уголовно-правовом, гражданско-правовом и других мето­дах правового регулирования. С другой точки зрения, все отрасли права ис­пользуют единый правовой инструментарий, общие средства, и речь следует вести об определенном их соотношении применительно к конкретной отрасли российского права. Такой подход видится более приемлемым.

Так, каждая отрасль российского права в своей деятельности использует следующие методы: запрет, предписание, дозволение.

*Запрет* предполагает возложение обязанности воздержаться от опреде­ленного варианта поведения под угрозой применения мер государственного принуждения. В этом случае происходит сужение свободы действий субъектов управленческой деятельности. Так, в Кодексе РФ об административных право­нарушениях содержатся нормы, которые устанавливают составы администра­тивных правонарушений, за совершение которых виновные привлекаются к ад­министративной ответственности.

*Предписание* как метод правового регулирования предполагает возложе­ние на субъект управленческой деятельности обязанностей, определенных ад­министративно-правовыми нормами. Подобная характеристика роднит предпи­сание с запретом, однако, разница заключается в том, что последнее требует от субъекта воздержаться от определенного варианта поведения. Доминирование предписания среди средств административно-правового регулирования обу­словлено сущностью управленческих отношений, которые называют властеот-ношениями, отношениями, для которых характерен обязательный субъект, на­деленный полномочиями государственно-властного характера.

*Дозволение* — это предоставление участникам управленческих отноше­ний возможности самим выбрать наиболее приемлемый вариант поведения в тех пределах, которые определены нормами административного права. Это не вседозволенность, не бесконтрольное поведение субъектов правовых отноше­ний, а предоставление им свободы выбора в определенных рамках.

Метод административного права — это определенное соотношение запрещающих, предписывающих и дозволяющих средств. Индивидуализация этого соотношения зависит от конкретного управленческого дела, ситуации. При этом наблюдаются общие тенденции развития системы административно-правовых средств. Так, все шире применяются дозволительные средства, что обусловлено федеративным устройством российского государства, отнесением административного и административно-процессуального права к предмету со­вместного ведения и компетенции Российской Федерации и ее субъектов.

Тенденция все более широкого применения дозволительного метода не означает, что позиции императивных средств будут ослабевать. Речь должна идти о принципе разумной достаточности в определении средств воздействия на управленческие отношения.

Обобщая вышеизложенное, следует отметить, что для административно-правового метода характерно следующее:

1. Метод административного права представляет собой определенное со­отношение предписания, запрета и дозволения.

2. Методу административного права наиболее присущи правовые сред­ства распорядительного типа.

3. Метод административного права предполагает одностороннее воле­изъявление одного из участников регулируемого отношения. Данное свойство связано с наличием субординационных связей в управлении.

4. Метод административного права не исключает использования диспозитивных средств, которые основаны на равенстве участников регулируемых отношений. Это вызвано необходимостью учета интересов их участников на основе добровольного согласия. Выбор варианта поведения в пределах, опреде­ленных правовыми нормами, повышает уровень самоорганизации управленче­ской системы.

5. Сфера применения метода административного права будет расширять­ся. Это обусловлено его реформированием, наличием диспозитивных начал, что позволяет регулировать экономические отношения в условиях действия рынка.

*Метод административного права* — это совокупность предписывающих, запрещающих и дозволительных средств воздействия административно-правовых норм на управленческие отношения.

С учетом вышеизложенного, *административное право* можно опреде­лить как *совокупность юридических норм, регулирующих отношения в сфере государственного управления и отношения управленческого характера, возни­кающие в иных сферах общественной жизни, и использующих средства дозво­ления, запрета и предписания с доминированием последних..*

**Источники административного права**

***Источники административного права*** - это формы выражения со­держания норм административного права. Рассмотрение источников админист­ративного права имеет важное значение, что обусловлено диалектической взаимосвязью между «содержанием» и «формой» как философскими катего­риями. Являясь ведущим элементом, содержание определяет форму своего вы­ражения, однако и последнее оказывает влияние на содержание.

Правовой действительности известны следующие формы-источники пра­ва: правовой обычай, административно-судебный прецедент, правовая доктри­на, договор нормативного содержания, нормативно-правовой акт, акт референ­дума.

Основным источником административного права является нормативный акт, который служит своеобразным резервуаром правовых норм. Доминирова­ние нормативного правового акта связано с принадлежностью российского права к романо-германской правовой семье. Нормативный акт — это результат правотворческой деятельности органов государственной власти. В юридиче­ской энциклопедии нормативный акт определяется как «официальный пись­менный документ, принимаемый уполномоченным органом; устанавливает, из­меняет или отменяет нормы права».

Рассмотрим действующие источники административного права с учетом их юридической силы.

1. *Конституция Российской Федерации.* Является нормативной базой для действующего законодательства, в том числе и для административного права. Многие нормы Конституции РФ имеют административно-правовую направлен­ность. Они закрепляют устройство государственной власти (ст. 3-*5,* 10-12), участие граждан в управлении государством (ст. 31 и п. 4 ст. 29, ст. 46); опре­деляют сферу деятельности федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации; регламентируют порядок формирования, деятельность и компетенцию Правительства РФ и т.д.

К конституционным источникам административного права относятся конституции республик в составе Российской Федерации и уставы краев, об­ластей, городов федерального значения, автономной области, автономных ок­ругов.

2. *Федеральные конституционные и федеральные законы.* Данные акты обладают высшей юридической силой и принимаются высшим органом предста­вительной власти. Наибольшее значение имеют федеральные законы, которые действуют на территории всего государства. В качестве примеров можно назвать следующие: «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003г.; «Об общественных объединени­ях» от 19 мая 1995 г. и т.п.

3. *Нормативные указы Президента РФ.* В соответствии со ст. 90 Консти­туции РФ Президент издает указы и распоряжения. Указы, которые содержат нормы административного права, относятся к его источникам. Это достаточно действенный источник, что обусловлено как юридической силой (уступают только законам), так и возможностью их оперативного принятия, изменения и отмены. Примером может служить Указ Президента РФ от 6 июня 2005 г. №890 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной служ­бы».

4. *Нормативные постановления Правительства РФ.* В соответствии со статьей 115 Конституции РФ, во исполнение Конституции РФ, федеральных за­конов, нормативных указов Президента РФ Правительство наделяется правом.

**Система административного права**

Традиционно система административного права рассматривается как со­стоящая из двух подсистем: Общей и Особенной частей. Этот подход в настоя­щее время поддерживают такие ученые-административисты, как Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеев, Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов и др.

Некоторые ученые, к числу которых относятся А.П. Коренев, В.М. Манохин и другие, идут дальше и предлагают группировать нормы адми­нистративного права по трем частям: Общей, Особенной и Специальной. Такой подход видится возможным, но не бесспорным, так как в этом случае сущест­венно обедняется теория административного права.

Управленческие отношения, которые являются предметом администра­тивного права, достаточно разнообразны, что лишает смысловой нагрузки де­ление отрасли права на части независимо от их количества. Однако это не ис­ключает деления административного права на части в учебных целях.

С учетом вышеизложенного, наиболее целесообразно нормы администра­тивного права объединить в следующие правовые институты:

- принципы государственного управления, управленческой деятельно­сти;

- административно-правовой статус граждан (физических лиц);

- административно-правовой статус органов исполнительной власти;

- административно-правовой статус общественных объединений и иных организаций; *•*

*-* государственная служба (служебное право);

- формы государственного управления и административно-правовые ак­ты;

- административно-правовые режимы;

- методы государственного управления (в том числе — административное принуждение);

- административный процесс;

- административно-правовые основы управления в сфере экономики (хозяйственной деятельности);

- административно-правовые основы управления в административно-политической сфере;

- административно-правовые основы управления в социально-культурной сфере;

- обеспечение законности в управлении.

Предложенная система административного права отве­чает состоянию действующего административно-правового законодательства. Вместе с тем, система административного права производна от предмета его регулирования и может изменяться. Существуют предпосылки трансформиро­вания административного процесса в самостоятельную процессуальную от­расль российского права. Совершенно очевидно, что уже сегодня администра­тивно-процессуальным нормам «тесно» в отрасли административного права.

Институт государственной службы, носящий комплексный характер, с учетом его количественного и качественного наполнения, в большей мере тяго­теет к тому, чтобы получить статус подотрасли. Институт методов государственного управления претерпевает коренные преобразования. Это связано с изменением концепции государственного управ­ления, механизма властного воздействия, применяемого при этом инструмента­рия. Нормы административной ответственности в своей совокупности образуют сложную систему, которая в ближайшей перспективе также может оформиться в правовой институт. Примером этого может служить проведенная в середине 80-х годов систематизация административно-правовых норм в части установ­ления ответственности за административные правонарушения (Кодекс РСФСР об административных правонарушениях).

**Место административного права в системе российского права**

Административное право, обладая собственным предметом правового ре­гулирования, индивидуальным инструментарием (методом регулирования), обособленной нормативной базой, является самостоятельной отраслью россий­ского права. Значимость регулируемых отношений, их объем позволяют отне­сти ее (отрасль) к одной из фундаментальных отраслей российского права. Со­храняя присущую «самобытность», административное право тесно взаимодей­ствует с другими отраслями российского права, что предопределено необходи­мостью комплексного регулирования общественной жизни.

Реформирование системы государственного управления привело к изме­нению предмета правового регулирования административного права: некото­рые отношения теперь входят в сферы интересов муниципального, таможенно­го, экологического, земельного и других отраслей российского права. Методы административно-правового регулирования также претерпевают существенную коррекцию: все чаще при регулировании управленческих отношений исполь­зуются диспозитивные начала.

Роль административного права в системе российского права обусловлена не только необходимостью осуществления правоохраны, где широкое приме­нение получили меры административного принуждения, но и значимостью по­зитивного регулирования общественных отношений.

Наиболее тесно административное право взаимодействует с *конституци­онным правом.* Являясь основополагающей отраслью российского права, кон­ституционное право закрепляет основы государственного (конституционного) строя, федерального устройства, компетенцию, порядок образования и формы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, ос­новные права и свободы человека и гражданина. Многие положения Конститу­ции РФ находят свою детализацию в административно-правовых нормах, кото­рые содержатся как в законах, так и подзаконных нормативных актах. При этом следует помнить, что приоритет остается за конституционно-правовыми нор­мами.

Глубокая связь существует между нормами административного и *граж­данского права.* Регулируя имущественные и личные неимущественные отноше­ния, нормы гражданского права часто требуют их опосредования администра­тивно-правовыми нормами. Так, в п. 2 ч. 1. ст. 8 ГК РФ указывается, что гражданские права и обязанности могут возникать из правовых актов органов испол­нительной власти. Правительство РФ, министерства, ведомства и иные феде­ральные органы исполнительной власти могут издавать правовые акты, содер­жащие нормы гражданского права (п. 4, 7 ст. 3 ГК РФ). Государство устанавли­вает общие правовые основы управления экономикой, т.е. осуществляет «мяг­кое» регулирование деятельности субъектов частной и общественной собствен­ности. В то же время государство выступает в качестве наиболее крупного соб­ственника, что предполагает прямое администрирование по отношению к собст­венным субъектам экономических отношений, но с учетом объективных эконо­мических законов.

Вместе с тем, отличие между этими отраслями заключается в предмете и методе правового регулирования, что обусловило их отнесение соответственно к частному и публичному праву.

Тесная связь существует между нормами административного права и *трудового права.* Трудовые отношения широко урегулированы подзаконными нормативными актами (Президента РФ, Правительства РФ). Большую роль в обеспечении законности и дисциплины в сфере трудовых отношений играют различные инспекции и контрольные органы, чья деятельность регламентиру­ется нормами административного права.

Особенно плодотворно нормы рассматриваемых отраслей права взаимо­действуют при регулировании вопросов государственной службы. Прием на службу, аттестация государственных служащих, перемещение государственных служащих и т.д. регулируются нормами административного права. В то же время вопросы оформления служебных отношений регламентируются нормами трудового права.

Глубинная связь существует между нормами административного и *фи­нансового права.* Правовое положение органов управления кредитно-финансовой сферы (Министерства финансов РФ, Федеральной налоговой службы, Центрального Банка РФ и др.) урегулировано нормами администра­тивного права; за нарушение норм финансового права устанавливается админи­стративная ответственность.

Взаимодействие административного и *уголовного права* обусловлено на­личием института юридической ответственности. Предмет их регулирования во многом схож, а различие определяется степенью общественной опасности дея­ний, которые являются основанием административной и уголовной ответствен­ности.

Существуют глубокие органические связи административного права с *таможенным.* Организация управления таможенным делом, статус и система таможенных органов, ответственность за административные правонарушения, посягающие на нормальную деятельность таможенных органов — эти и другие аспекты, связанные с таможенной деятельностью, регулируются нормами ад­министративного права.

Административное право, а точнее его институт — административно-процессуальное право — тесно взаимодействует с *уголовно-процессуальным* и *гражданско-процессуальным правом.* Так, вопросы обжалования действий (решений) государственных служащих, нарушающих права и свободы граждан, регулируются как законом «Об обжаловании в суд действий и решений, нару­шающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г., так и Гражданско-процессуальным кодексом.

Приведенный краткий анализ взаимодействия административного права с другими отраслями российского права указывает на то, что консолидация, сти­рание границ между ними отражают объективно существующую тенденцию, которая будет постоянно усиливаться.

**Предмет и метод науки административного права**

Административно-правовая наука выступает составным элементом юри­дической науки и соотносится с ней как часть и целое. Ю.Н. Старилов опреде­ляет науку административного права как составную часть юридической науки, представляющую собой систему государственных, административных взглядов, идей, представлений о законах, регламентирующих отношения в сфере госу­дарственного управления (исполнительной власти), о его социальной обуслов­ленности и эффективности, о закономерностях, реформировании и тенденциях развития административного законодательства, о принципах административно­го права, об истории и перспективах развития, о зарубежном административном праве.

Исследование административного права как отрасли научных знаний объективно требует уточнения его предмета и метода.

***Предмет административного права*** - это то, на что направлен на­учный поиск ученых-административистов. Главным элементом их изучения выступает административное право как отрасль права, т.е. совокупность адми­нистративно-правовых норм, которые содержатся в действующем законода­тельстве. Вместе с тем, трудно представить, что возможно продуктивное изуче­ние административно-правовых норм вне предмета административного права как отрасли, без учета особенностей специфики отношений в сфере государст­венного управления.

Эти отношения изучаются теорией государственного управления, которая объединяет в себе целую систему управленческих наук, таких как «Организа­ция управления», «Социология управления», «Психология управления». В этой связи возникает вопрос о соотношении теории государственного управления и административно-правовой науки. Предметы этих двух направлений научного поиска во многом схожи по форме, но отличны по содержанию. Теория госу­дарственного управления рассматривает последнее как целостное, системное образование, изучает структурные, социологические, психологические характе­ристики управленческой деятельности, ее содержание, принципы, стадии, ме­тоды, стиль, но при этом избегает анализа юридического аспекта проблемы. Административное право в свою очередь исследует проблему правового регу­лирования в сфере управления, т.е. юридического опосредования управленческих отношений. В этой связи административно-правовая наука должна пред­лагать наиболее рациональные правовые формы закрепления отношений в сфе­ре государственного управления. Говоря о перспективах развития теории госу­дарственного управления, следует отметить, что будут консолидироваться, ук­репляться ее связи с административной доктриной.

Важное место в теории административного права принадлежит изучению административного права зарубежных государств. Реформирование практиче­ски всех институтов государственного управления требует проецирования на­работок зарубежных административистов на российскую почву. При этом сле­дует избегать шаблонов, слепого подражания. Необходимо творчески перераба­тывать существующие зарубежные административно-правовые теории с учетом российской действительности. Речь должна идти о более широком использова­нии института сравнительного правоведения.

Административно-правовая наука не должна ограничиваться пассивным «созерцанием» действительности, а должна критически оценивать ее, изыски­вать возможности юридического закрепления перспективных моделей государ­ственного управления, изменения правового режима управленческой деятель­ности. Необходимо выработать административно-правовую политику, которая создаст предпосылки для осуществления позитивных реформ государственного управления.

Подводя итог исследования предмета науки административного права, следует конкретизировать его элементы:

• административное право как отрасль права (административно-правовое законодательство);

• закономерности возникновения, развития и функционирования госу­дарственного управления;

• система административно-правовых категорий и понятий (понятийный аппарат);

• история развития административного права;

• правоприменительная практика субъектов административного права;

• зарубежное административное право;

• прогнозы и рекомендации по совершенствованию и развитию административного права.

Предмет административно-правовой науки тесно связан с ее методом по­знания. Если предмет науки указывает, что изучается, то метод показывает ин­струментарий (средства и способы), при помощи которых исследуется предмет. В философии метод определяют как способ достижения определенной цели, совокупность приемов или операций практического или теоретического освое­ния действительности.

***Метод науки административного права*** — это инструментарий, со­вокупность приемов и способов, при помощи которых изучается ее предмет.

Как и в любой науке, в административном праве метод часто определяет судьбу исследования. При различных подходах на основе одного и того же фактического материала (предмета исследования) могут быть получены противоположные выводы. Вместе с тем, сам по себе метод не предопределяет пол­ностью успеха в исследовании: важен не только хороший метод, но и мастерст­во его применения.

Наука административного права использует методы, которые применя­ются и в других областях научного поиска. Охарактеризуем наиболее важные из них.

***Сравнение и сравнительно-исторический метод.*** Сравнение — это установление различия и сходства между предметами и явлениями. Сравнению подвергаются различные административно-правовые нормы внутри института административного права; нормы различных институтов административного права; институты административного и иных отраслей права (скажем, админи­стративной ответственности и уголовно-правовой ответственности). Важным является сравнение норм, институтов административного права Российской Федерации с нормами административного права зарубежных государств.

Сравнительно-исторический метод исследования представляет собой ис­торический (ретроспективный) подход к анализу и оценке категорий государст­венного управления и административно-правовых институтов. Наука админи­стративного права не должна игнорировать положительный опыт, накопленный дореволюционным законодательством. Так, при изучении института государст­венной службы, следует проанализировать Табель о рангах Петра I. Много по­зитивного может быть вынесено из реформ городского и земского самоуправ­ления второй половины XIX в.

***Анализ и синтез.*** Анализ предполагает мысленное разложение объекта на составляющие его элементы, а синтез — это мысленное соединение в единое целое расчлененных анализом элементов. Правовой статус субъектов админи­стративного права исследуется путем изучения отдельных его элементов. На­пример, административно-правовой статус гражданина включает следующие элементы: принципы, гражданство, права, обязанности, гарантии, ответствен­ность. Изучив каждый элемент в отдельности, исследователь воссоединяет эле­менты в единое целое, избрав в качестве основы наиболее существенный эле­мент. Например, принципы административно-правового статуса при исследо­вании административно-правового положения гражданина.

***Аналогия*** — правдоподобное вероятностное заключение о сходстве в ка­ком-либо признаке нескольких предметов на основании установленного их сходства в других признаках. Несмотря на то, что аналогия строится на вероят­ностных суждениях, она играет огромную роль в процессе познания админист­ративно-правовой действительности, так как ведет к выдвижению гипотез, ко­торые впоследствии превращаются в научные теории. Этот метод широко при­меняется при моделировании, которое также выступает в качестве самостоя­тельного метода.

***Моделирование*** — это практическое или теоретическое преобразование объекта, при котором изучаемый элемент замещается каким-либо естествен­ным или искусственным аналогом, посредством чего исследователь проникает в его (элемента) сущность. Моделирование продуктивно используется при ап­робации управленческих новелл, новых систем, комплексов управления, а также при анализе принимаемых управленческих решений.

Выше были перечислены общие методы научного познания, которые ис­пользуются в науке административного права. К этой группе следует отнести также и *абстрагирование, идеализацию, обобщение, индукцию, дедукцию.*

Знание и умелое применение общенаучных методов не исключает, а, на­оборот, предполагает использование специальных методов познания.

***Формально-юридический (формально-догматический) метод* —** исследование внутреннего строения административного права, институтов, от­дельных норм при помощи внешней обработки нормативного материала. Этот метод предполагает применение таких приемов, как описание и анализ админи­стративно-правовых явлений, вычленение признаков, классификация на виды.

Формально-юридический метод позволяет точно проанализировать и описать административно-правовые явления и дать законодателю и правопри­менителю, а также студентам, слушателям, курсантам — всем, изучающим ад­министративное право, необходимые рекомендации.

***Конкретно-социологический метод*** включает такие приемы, как лич­ное наблюдение за деятельностью субъектов административного права, собесе­дование, анкетирование, интервьюирование. Ценность метода заключается в непосредственном, прямом получении информации о состоянии системы госу­дарственного управления. Речь идет о своеобразном канале «обратной» связи между практикой и теорией. Теоретические конструкции, рекомендации прове­ряются в деятельном, динамическом состоянии. Здесь следует учитывать не только адекватность информации объективной действительности, но и качество обработки (накопления, систематизации) полученного материала.

***Системный метод.*** Совокупность административно-правовых норм, образующих отрасль права — это сложная система, которая включает в себя элементы различной степени сложности (подотрасли, институты, нормы). Ис­пользование данного метода позволяет установить связи между нормами внут­ри административно-правовых институтов, нормами различных институтов ад­министративного права, а также с нормами других институтов российского права.

***Правовой эксперимент*** предполагает апробацию нормативно-правовых новелл управленческой деятельности в ограниченном масштабе. Целью являет­ся определение эффективности вводимых новшеств, оперативная их коррекция. Качественное использование правового эксперимента позволяет избежать су­щественных материальных, физических, организационных и других издержек.

***Правовое прогнозирование*** помогает выдвинуть предположения отно­сительно развития управленческих отношений. Это позволяет дать своевремен­ные рекомендации, в первую очередь, законодателю, который с учетом проис­ходящих процессов должен оперативно изменить существующее администра­тивно-правовое законодательство в целях повышения эффективности регули­рования управленческих отношений.

Перечень методов науки административного права может быть продол­жен, но даже названные вызывают к жизни проблему выбора конкретного ме­тода или их совокупности. Выбор метода зависит от той задачи, которую должен решить исследователь. При этом следует помнить, что каждый метод по­зволяет познать лишь отдельные стороны объекта. Совокупность приемов, средств исследования конкретного объекта получили название *методики.* Ме­тод находит свою конкретизацию в методике, которая является его количест­венной дозой.

**История развития науки административного права**

Наука административного права берет свое начало в XVI в. и первона­чально она развивалась в рамках *камералистики* - науки о финансах, эконо­мике, хозяйстве и управлении. Столь молодой возраст исследуемой отрасли на­учных знаний связан с тем, что правители всех уровней с момента образования государства и до эпохи позднего средневековья опасались какого бы то ни бы­ло, даже самого незначительного, ограничения своей деятельности посредством правовых норм.

Первые шаги по созданию науки административного права были сделаны во времена правления Людовика XIV во Франции, Фридриха II в Пруссии и российского императора Александра I. Это стало возможным, потому что все они были сильными правителями и создали мощные государственно-административные системы управления, опирающиеся на высокоэффективные правительство, армию, флот, полицейский аппарат. Такой государственный ап­парат нуждался в правовой регламентации. Эти акты в своей совокупности и образовали полицейское законодательство.

В 1705 г., обобщив существующее законодательство, французский юрист Н. Деламар подготовил первый научный труд о полиции — «Трактат о полиции». Автор включил в него не только полный свод полицейских постановлений, но и дал описание основных вопросов, касающихся деятельности полиции и управле­ния внутренними делами государства в целом.

С этого момента в учебные курсы, читавшиеся в университетах в рамках камералистики, включались отдельные блоки административных и экономиче­ских дисциплин, учреждались первые кафедры камералистики. В XVIII в. бур­ное развитие науки управления сопровождалось ростом числа трудов по дан­ным проблемам.

Тогда под термином «полиция» подразумевалось внутреннее управление (за исключением управления финансами). В этой связи данная отрасль научных знаний получила название «полицейская наука».

Значительный вклад в развитие полицейской науки внесли выдающиеся ученые Р. Моль (1799—1875 гг.) и Л. Штейн (1815—1890 гг.). Трудно переоце­нить работы Р. Моля «Государственное право королевства Вюртемберг» и «Наука о полиции по принципам правового государства». Рекомендации Л. Штейна, изложенные в монографии «Теория государственного управления», были учтены в ходе преобразований коллегиальных учреждений в министерст­ва, а также при подборе и расстановке кадров, проведенных в Германии в сере­дине XIX в.

Развитие идеи правового государства, усложнение управленческих отно­шений вызвали к жизни потребность трансформирования полицейского права в административное, которое в конце XIX в. оформляется в качестве самостоя­тельной отрасли права. В этой связи особо следует отметить работу О. Майера «Германское административное право» (1895 г.), где автором проводится деление государственной власти на законодательную и исполнительную ветви власти.

Наука российского административного права прошла путь, схожий с за­падной административно-правовой наукой. Одной из первых работ, посвящен­ных вопросам полицейского права, можно назвать книгу П. Гуляева «Права и обязанности графской и земской полиции и всех вообще жителей российского государства в отношении к полиции» (1824 г.). В 1840 г. была издана книга Н. Рождественского «Основания государственного благоустройства, с приме­нением к российским законам». Существенный вклад в теорию полицейского права внес И. Платонов, который в 1856 г. опубликовал работу «Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном», где автор утверждал, что цель самодержавного государства — право и благо, справедли­вость и благосостояние.

Мощным импульсом развития теории полицейского права явились ре­формы второй половины XIX в. и в первую очередь отмена крепостного права (1861 г.), правовая реформа (1864 г.), реформа земского самоуправления (1870 г.). Существенный вклад в развитие российского полицейского права внесли И.Е. Андреевский, Э.Н. Берендтс, П. Гуляев, В.Ф. Дерюжинский, В.В. Ивановский, В.Н. Лешков, А.С. Окольский, М.К. Полибин, И.Т. Тарасов, Н. Шеймин, М.М. Шпилевский.

Существенный вклад внес А.И. Елистратов. В своей работе «Основные начала административного права» (1914 г.) он впервые изложил научный мате­риал в соответствии с институционной системой. Административно-правовые институты были объединены в трех разделах: субъекты административного права; объекты административных правоотношений; формы административной деятельности.

Наряду с А.И. Елистратовым в первые годы советской власти над проблемами административного права плодотворно работали такие видные ученые, как А.Ф. Евтихеев, В.Л. Кобалевский, Н.П. Корадже-Искров. Доста­точно высокий уровень развития науки административного права был достиг­нут в период НЭПа. Примером тому является разработка на Украине Админи­стративно-процессуального кодекса (1927 г.), который так и не обрел юридиче­скую силу.

В конце 20-х г. идеологами советской юриспруденции Е.Б. Пашуканисом и П.И. Стучной было поставлено под сомнение наличие необходимой базы для существования в пролетарском государстве административного права. Это при­вело к исключению из программ учебных заведений дисциплины администра­тивного права, сворачиванию научных исследований по административно-правовой проблематике.

Запрет существовал порядка десяти лет. С принятием Конституции СССР 1936 г. и обновлением государственно-правовой политики административное право было восстановлено как отрасль научных знаний. Это произошло на I Всесоюзном совещании по вопросам науки советского государства и права (июль 1938 г.). Большая роль в «реанимировании» административного права принадлежит С.С. Студеникину и Г.И. Петрову, которые провели существенную работу по восстановлению преподавания административного права в вузах.

Среди работ 40-50-х гг. следует назвать те исследования, которые были посвящены догме административного права: И.И. Евтихеев - «Виды и формы административной деятельности» (1948 г.); С.С. Студеникин - «Нормы адми­нистративного права и их применение» (1949 г.); Ц.А. Ямпольская - «Субъек­ты советского административного права» (1958 г.). Эти проблемы оставались объектом изучения для ученых-административистов и в дальнейшем: Ю.М. Козлов - «Предмет советского административного права» (1967 г.), «Админи­стративные правоотношения» (1976 г.); Г.И. Петров - «Советские админист­ративно-правовые отношения» (1972 г.); А.П. Коренев — «Нормы администра­тивного права и их применение» (1978 г.).

В 60-е г. активно изучались вопросы административного принуждения и административной ответственности. Важное значение имела работа А.Е. Лунева «Административная ответственность за правонарушения» (1961 г.). Над этими проблемами работали также такие видные ученые, как Д.Н. Бахрах, И.И. Веремеенко, И.А. Галаган, М.И. Еропкин, Л.Л. Попов, А.П. Шергин, О.М. Якуба и др.

Наряду с проблемами материального административного права плодо­творно изучались и процессуальные аспекты управленческой деятельности в сфере государственного управления. Над вопросами теории административного процесса работали такие ученые, как Д.Н. Бахрах, И.А. Галаган, Е.В. Додин, В.А. Лория, А.Е. Лунев, Г.И. Петров, Л.Л. Попов, Н.Г. Салищева, В.Д. Сорокин, Д.М. Чечет, А.П. Шергин. Активно шел научный поиск в области административно-правовых основ отраслевого и межотраслевого управления (экономики, финансов, образования, науки, здравоохранения, культуры, обороны, безопасности, внутренних дел, иностранных дел, юстиции и т.д.). Над этими проблемами работали В.В. Алек­сандров, Н.С. Барабашева, Г.А. Дорохова, И.И. Евтихеев, Ю.М. Козлов, Г.Н. Колибаба, Н.М. Конин, А.П. Коренев, Ю.Т. Милько, М.Н. Пискотин, В.А. Рассудовский, Е.С. Фролов, Ф.А. Хоменко и др.

Коренные преобразования управленческой сферы Российского госу­дарства, принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. поставили на повестку дня вопрос о необходимости разработки новых учебников и курсов лекций по административному праву. Среди современных авторов учебной литературы прежде всего следует назвать А.Б. Агапова, А.П. Алехина, Д.Н. Бахраха, Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеева, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, В.М. Манохина, Д.М. Овсянко, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихо­мирова и др. Последние работы этих авторов освобождены от идеологиче­ских догм, которыми были перегружены учебники советской эпохи. Вместе с тем, наблюдается преемственность, когда позитивное административно-правовое наследие советской юриспруденции творчески перерабатывается и используется в процессе преподавания в учебных заведениях. Наряду с этим широко применяются труды таких видных русских административистов, как И.Е. Андреевского, Э.Н. Берендтса, В.Ф. Дерюжинского, А.И. Елистратова, В.Л. Кобалевского, И.Т. Тарасова.

Переход к новым принципам экономической деятельности, реализация (закрепление) на законодательном уровне разделения государственной власти на три самостоятельные ветви существенно изменили российскую правовую систему. Эти изменения в первую очередь коснулись административного права как отрасли, обслуживающей наиболее динамичные отношения в обществе — отношения, связанные с деятельностью исполнительной власти. Эти обстоя­тельства требуют переосмысления многих административно-правовых про­блем, от решения которых зависит степень реализации прав и свобод граждан в сфере.

**Вопрос 2. Понятие и элементы механизма административно-правового регулирования.**

Регулирование общественных отношений в сфере публичного админист­рирования, а также управленческих отношений, возникающих в иных сферах общественных жизни, требует применения определенных средств, с помощью которых обеспечивается организация отношений в соответствии с теми задача­ми, которые стоят перед обществом и государством. Наиболее значимую роль в регулировании этого процесса выполняют административно-правовые средст­ва, что обусловлено их потенциалом, способностью эффективно воздействовать на управленческие отношения. Эти средства в совокупности образуют сложный механизм, получивший название механизма административно-правового регу­лирования.

***Механизм административно-правового регулирования* —** это сис­тема административно-правовых средств, которые, воздействуя на управленче­ские отношения, организуют их в соответствии с задачами общества и государ­ства.

Механизм административно-правового регулирования относится к числу сложных социально-правовых явлений и в силу этого обладает внутренней ор­ганизацией (структурой). Анализ действующего административного правового законодательства и практики деятельности субъектов государственного управ­ления позволяет выделить следующие элементы механизма административно-правового регулирования:

- принципы административного права;

- административно-правовые нормы;

- акты официального толкования норм административного права;

- акты применения норм административного права;

- административно-правовые отношения. Административно-правовое регулирование представляет собой сложный процесс, который проходит несколько стадий. Изначально общественные от­ношения на основе принципов административного права регулируются с помощью административно-правовых норм. Административно-правовые нормы устанавливают (закрепляют) круг соответствующих общественных отношений, определяют перечень субъектов административного права, их субъективные права, свободы и юридические обязанности. Вторая стадия заключается в реа­лизации административных правовых норм, посредством чего управленческие отношения превращаются в административно-правовые отношения.

Элементы механизма административно-правового регулирования играют различную роль. Центральным элементом выступает норма административного права, так как все другие элементы производны и обусловлены административ­но-правовыми нормами. Вместе с тем нельзя сводить их роль к вторичным сред­ствам административно-правового регулирования по отношению к администра­тивно-правовым нормам по причине того, что без их использования механизм не в состоянии в полной мере осуществить действенное воздействие на участников управленческих отношений.

Существенное значение в регулировании управленческих отношений имеют принципы административного права.

***Принципы административного права*** — это основополагающие идеи, руководящие начала, лежащие в основе административного права и вы­ражающие его сущность.

Для принципов административного права характерны следующие черты:

- они определяют юридическую природу административного права;

- устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования исполнительной власти и управления;

- закрепляются посредством административно-правовых норм;

- являются ориентиром для выработки административно-правовых норм;

- выступают средством ликвидации пробелов в административно-правовом регулировании управленческих отношений;

- обусловлены уровнем развития общества и государства.

Анализ действующего административно-правового законодательства и практики его реализации позволяет выделить следующие принципы админист­ративного права.

Центральным принципом административного права является принцип *за­конности.* Законность как принцип административного права закрепляет режим должного функционирования системы государственного управления, состоя­щий в точном и неукоснительном соблюдении и исполнении всеми субъектами управленческих отношений действующих на территории Российской Федера­ции нормативных правовых актов.

Данный принцип включает два самостоятельных, но взаимообусловлен­ных аспекта. Первый заключается в соблюдении иерархии источников админи­стративного права, когда нормативный правовой акт меньшей юридической си­лы не должен противоречить акту большей юридической силы. Так, в ч. 1 ст. 15 Конституции РФ закреплено, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, применяе­мые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Второй аспект заключается в точном и неукоснительном со­блюдении и исполнении требований нормативных правовых актов всеми уча­стниками управленческих отношений. В правоприменительной деятельности названный принцип предполагает, что субъекты управленческих отношений должны, во-первых, действовать в пределах своей компетенции, во-вторых, ру­ководствоваться действующим законодательством, в-третьих, осуществлять деятельность в определенных процессуальных формах, в-четвертых, требовать соблюдения правовых норм от других участников управленческих отношений.

Принцип *демократизма* правотворческой и правореализационной дея­тельности закрепляет широкие возможности для участия населения, государст­ва, общественных объединений в непосредственном (путем референдума) и опосредованном (через избираемые органы государственной власти и местного самоуправления) формировании административно-правовых норм. В процессе правореализации принцип демократизма предполагает широкое использование потенциала института общественного контроля, делегирование более широких правореализационных полномочий непосредственно населению и обществен­ным объединениям.

В ч. 2 ст. 3 Конституции РФ закреплено, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и орга­ны местного самоуправления. Реализация этого принципа должна осуществ­ляться не в ущерб процессу государственного управления, так как бескон­трольное участие населения в управлении делами государства может привести к депрофессионализации института государственной службы. Демократия как сложное общественное явление требует соответствующей подготовки населе­ния к участию в управлении делами государства. «Безграничная» демократия не менее опасна, чем ее отсутствие или ограничение.

Принцип *гуманизма* выражается в том, что человек, его права и свободы признаются высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ). Государство признает и обеспечивает права и свободы человека и гражданина. Осуществление адми­нистративно-правового регулирования предполагает установление определен­ных правоограничений, но они не являются самоцелью, а служат необходимым условием для достижения социально-полезных результатов при отправлении государственного управления. При этом никто не вправе ограничить основные неотчуждаемые права и свободы (право на жизнь, честь, достоинство, свободу, личную неприкосновенность и др.).

Гуманизм проявляется как в процессе закрепления правового статуса участников управленческих отношений, так и в процессе непосредственного отправления государственного управления. Так, сотрудникам милиции запре­щается прибегать к обращению, унижающему достоинство личности. При при­менении мер административного принуждения не допускаются решения и дей­ствия (бездействие), унижающие человеческое достоинство (ч. 3 ст. 1.6 КоАП РФ).

К числу принципов административного права относится принцип *юриди­ческого равенства.* Сущность данного принципа сводится к следующему: равенству между субъектами РФ; равенству гражданства независимо от оснований его приобретения; равенству религиозных и общественных объединений перед законом; равенству всех пе­ред законом и судом независимо от пола, расы, имущественного и должностно­го положения, убеждений и других обстоятельств; равному доступу к государ­ственной службе; равноправию сторон в процессе осуществления правосудия и т. д. Юридическое равенство — это равенство административно-правовых ста­тусов участников управленческих отношений, когда дифференциация прово­дится с учетом роли субъекта в системе управленческих отношений, например равенство между свидетелями по делу об административном правонарушении, между понятыми и т. п. Вместе с тем не может быть равенства между судьей, рассматривающим дело об административном правонарушении, и лицом, в от­ношении которого возбуждено производство по делу об административном правонарушении.

Принцип *справедливости,* или *юридической соразмерности.* Этот прин­цип находит свое выражение как в правотворческой, так и правореализационной деятельности. В сфере правотворчества его сущность отражается в закреп­лении в правовых предписаниях таких юридических мер, которые соответство­вали бы характеру совершенного деяния. Управленческие решения, устанавли­вающие права и обязанности участников управленческих отношений, меры по­ощрения и административного принуждения, должны по форме и по содержа­нию быть справедливыми, то есть следует учитывать все обстоятельства управ­ленческого дела и определять соответствующую меру воздействия. Данный принцип отражает одну из главных задач юридической практики — реализа­цию общественной справедливости. Его соблюдение осуществляется как в рам­ках правоохранительной деятельности, например, в ходе привлечения к адми­нистративной ответственности, так и применения мер поощрения.

С учетом территориальной организации государственной власти в России важное значение имеет принцип *федерализма.* В соответствии с п. к ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное зако­нодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъ­ектов Российской Федерации. Органы исполнительной власти Российской Фе­дерации на основании совместных соглашений вправе передавать определен­ный объем своих полномочий органам исполнительной власти субъектов Рос­сийской Федерации и органам местного самоуправления, но при этом переда­ются необходимые финансовые и другие ресурсы для реализации передаваемых правомочий.

Разграничение предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных пра­вонарушениях определено в ст. 1.3 КоАП РФ. В данной статье определен ис­черпывающим образом лишь объем полномочий Российской Федерации в облас­ти законодательства об административных правонарушениях. Полномочия субъ­ектов Российской Федерации определяются по «остаточному принципу», что предопределено ст. 73 Конституции РФ.

В современных условиях всемерно возрастает роль принципа *взаимной ответственности государства и личности.* Государственное управление пред­ставляет собой, как правило, административно-правовое отношение, а это предполагает наличие взаимных прав и обязанностей участников этих отноше­ний. В случае нарушения, допущенного одной из сторон управленческих отно­шений, должна наступать юридическая ответственность. Традиционно речь идет об ответственности личности перед государством. Конституцией РФ пре­допределена возможность привлечения к ответственности государства в случае допущенных нарушений. «Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов го­сударственной власти или их должностных лиц» (ст. 53).

Принципы административного права могут быть закреплены текстуаль­ным или смысловым способом. Текстуальный способ предполагает непосредст­венное закрепление правового принципа в административно-правовой норме. С учетом того, что источники административного права отличаются низкой сте­пенью систематизации административно-правового законодательства и отсут­ствием единого кодифицированного нормативного правового акта, принципы административного права получили смысловое закрепление, по аналогии с Уголовным кодексом для отрасли уголовного права. Принципы отдельных ад­министративно-правовых институтов, например, института государственной службы, получили текстуальное закрепление.

**Административно-правовые нормы: понятия, особенности, виды, формы реализации**

Административно-правовая норма — исходный, основополагающий эле­мент механизма административно-правового регулирования. ***Администра­тивно-правовая норма*** — *это общеобязательное, структурно организован­ное, государственно-властное веление, содержащееся в нормативном право­вом акте, регулирующее общественные отношения в сфере государственного управления, а также отношения управленческого характера, возникающие в иных сферах жизнедеятельности общества.*

Административно-правовые нормы, как и нормы других отраслей рос­сийского права, обладают общими признаками юридических норм: относятся к числу социальных норм, являются государственно-властными велениями, при­нимаются субъектами правотворчества, обеспечиваются государственным при­нуждением, формально определены, структурно организованы, носят общий и общеобязательный характер, регулируют общественные отношения. Вместе с тем административно-правовым нормам присущи определенные особенности, к числу которых относятся:

- объектом административно-правового регулирования выступает особый вид общественных отношений — управленческий;

- административно-правовые нормы являются средством реализации пуб­личных интересов в сфере государственного управления;

- устанавливаются органами государственной власти, местного самоуправления, администрациями предприятий, учреждений, организаций;

- содержатся в нормативных правовых актах различной юридической силы (законах и подзаконных нормативных правовых актах);

- носят представительно-обязывающий характер;

- обеспечиваются мерами государственного принуждения;

- преследуют цель обеспечения должного управленческого порядка;

- во многих случаях регулируют общественные отношения, составляющие предмет правового регулирования иных отраслей права (земельного, экологи­ческого, финансового, предпринимательского и др.).

Важное познавательное и правореализационное значение имеет класси­фикация административно-правовых норм. Научно обоснованная классифика­ция административно-правовых норм позволяет, во-первых, определить место административно-правовой нормы в системе правовых норм; во-вторых, глуб­же проникнуть в сущность административно-правовых норм; в-третьих, значи­тельно совершенствовать процесс правотворческой и правоприменительной деятельности.

Качество классификации зависит от выбора оснований классификации, которые должны обладать существенными признаками классифицированного явления. Наиболее характерные свойства административно-правовых норм проявляются при проведении классификации по следующим основаниям:

- по функциям в механизме правового регулирования;

- по предмету правового регулирования;

- по функциям права;

- по методу правового регулирования;

- по содержанию предписания;

- по действию в пространстве;

- по действию во времени;

- по действию в отношении круга лиц;

- по юридической силе.

*По функциям в механизме правового регулирования* выделяют: исходные административно-правовые нормы, нормы-правила поведения.

Исходные административно-правовые нормы носят общий характер: в них правовой материал изложен в абстрактной форме и выполняет особую роль в механизме административно-правового регулирования. В этих нормах содер­жатся исходные начала организации и функционирования данного механизма. В свою очередь отправные нормы подразделяются на нормы-принципы, определительно-установочные нормы, нормы-дефиниции. *Нормы-принципы* закреп­ляют принципы административного права. *Определителъно-установочные нормы* содержат цели, задачи, формы и средства правового регулирования от­дельных административно-правовых отношений. Например, задачи законода­тельства по делам об административных правонарушениях изложены в ст. 1.2 КоАП РФ. В *нормах-дефинициях* закрепляются административно-правовые ка­тегории и понятия. Эти нормы выполняют ориентирующую роль в регулирова­нии управленческих отношений. Отсутствие легальных дефиниций в админи­стративно-правовом законодательстве привело бы к «параличу» всего механизма административно-правового регулирования. Так, в статье 2 ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» от 8 августа 2001 г. содержатся такие дефиниции, как «государственный контроль (надзор)», «мероприятие по кон­тролю», «саморегулируемая организация».

*Нормы-правила поведения* в отличие от исходных норм непосредственно регулируют управленческие отношения. В них закрепляются права, свободы, обязанности и ответственность участников управленческих отношений. В ре­зультате реализации данных норм происходит перевод участников государст­венного управления в качество субъектов административно-правовых отноше­ний.

По *предмету правового регулирования* административно-правовые нормы подразделяются на *материальные* и *процессуальные.* Объединение в рамках одной отрасли российского права юридических норм, регулирующих матери­альные и процессуальные общественные отношения, является качественной особенностью административного права. Материальные административно-правовые нормы регулируют управленческие отношения по существу, в то время как процессуальные нормы определяют порядок их реализации и в этой связи выполняют служебную роль. Вместе с тем законность управленческой деятельности в ряде случаев предопределяется реализацией административно-процессуальных норм.

В зависимости от *функций права* различают *регулятивные* и *охранитель­ные* административно-правовые нормы. Регулятивные нормы регулируют пози­тивные управленческие отношения путем предоставления субъективных прав и возложения юридических обязанностей на субъектов государственного управ­ления. Охранительные нормы административного права обеспечивают охрану позитивных управленческих отношений, вытеснение отношений, чуждых рос­сийскому обществу. Охранительные административно-правовые нормы высту­пают вторичным средством регулирования управленческих отношений. Они пресекают, запрещают и карают лиц, совершивших деяния, нарушающие нор­мальные условия развития управленческих отношений, и вытесняют отноше­ния, чуждые существующим государственно-правовым приоритетам. Не следу­ет упрощенно воспринимать охранительные административно-правовые нормы как дополнение к регулятивным. Им присуща мощная профилактическая со­ставляющая, что в ряде случаев позволяет предвосхитить совершение правона­рушений в сфере государственного управления.

В зависимости *от метода правового регулирования* различают *импера­тивные, диапозитивные, поощрительные* и *рекомендательные* административ­но-правовые нормы. Императивные административно-правовые нормы содер­жат строго обязательные категорические требования к участникам управленче­ских отношений, не допускают отступления от предписанных вариантов пове­дения. Для административного права характерно доминирование императивных норм, что предопределено иерархическим построением управленческих отно­шений.

Диапозитивные нормы административного права предоставляют возмож­ность выбора вариантов поведения участникам управленческих отношений в границах, определенных правовыми нормами. Формирование и реализация этих норм предопределена автономией участников управленческих отношений. В настоящее время их число увеличивается, что обусловлено более широким применением административных договоров в государственном управлении.

Поощрительные административно-правовые нормы представляют собой предписания, закрепляющие меры поощрения, и применяются к участникам управленческих отношений при наличии в их действиях факта заслуги. Реко­мендательные административно-правовые нормы устанавливают наиболее це­лесообразный вариант поведения в сфере государственного управления с точки зрения личности, общества и государства.

По *содержанию предписания* различают *запрещающие, обязывающие* и *управомочивающие* административно-правовые нормы. Запрещающие нормы содержат правовые Запреты, предписывают воздержаться от определенных ва­риантов поведения под угрозой наказания. Особенная часть КоАП РФ состоит из запрещающих норм. Обязывающие административно-правовые нормы за­крепляют обязанности участников управленческих отношений совершить оп­ределенные действия. Для их конструирования используют слова «должен», «обязан». Так, в ст. 10 Закона РФ «О милиции» закреплены обязанности со­трудников милиции. Управомочивающие нормы предоставляют субъектам го­сударственного управления право на совершение позитивных действий. Так, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административ­ном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, поль­зоваться юридической помощью защитника (ч.1 ст. 25.5 КоАП РФ).

По *действию в пространстве* различают административно-правовые нормы, действующие *на всей территории Российской Федерации, на террито­рии федерального округа, на территории субъекта Российской Федерации, на территории муниципального образования, на территории предприятия, учре­ждения, организации (локальные нормы).* Территориальный масштаб деятель­ности административно-правовых норм предопределяется компетенцией субъ­екта правотворчества, но в отдельных случаях Президент РФ, федеральные ор­ганы исполнительной власти и другие субъекты государственного управления могут принимать нормативные правовые акты, которые действуют на террито­рии отдельного субъекта федерации или муниципального образования.

По *действию во времени* административно-правовые нормы могут быть классифицированы на действующие *без ограничения срока действия* (бессроч­ные) и *ограниченные определенным сроком действия* (срочные, временные). Срок действия административно-правовой нормы играет большую роль в правореализационной деятельности субъектов государственного управления. Од­ним из обязательных условий правильной реализации административно-правовой нормы является ее проверка. Бессрочные нормы вступают в юридиче­скую силу и действуют до момента фактической или юридической отмены. Действие срочной нормы определяется в нормативном правовом акте, в котором закрепляется конкретный временной период, в течение которого норма об­ладает юридической силой. Временные или краткосрочные нормы вступают в юридическую силу при наступлении определенных юридических фактов (чрезвычайных обстоятельств), которые закрепляются в нормативных правовых актах (например, ФКЗ «О чрезвычайном положении», «О военном положении» и др.).

По *действию в отношении круга лиц административно-правовые* нормы подразделяются на нормы *общего и специального действия.* Нормы общего действия распространяют свое действие на неограниченный круг участников управленческих отношений. Исключение, как правило, составляют только субъекты, обладающие правовыми иммунитетами (депутаты, дипломаты, судьи и т. п.). Специальные административно-правовые нормы регулируют поведение определенных групп участников управленческих отношений (родителей и лиц, их замещающих, водителей, врачей и т. п.). К числу таких норм относятся те, которые устанавливают административную ответственность должностных лиц (например, ст. 15.2 КоАП РФ «Невыполнение обязанностей по контролю за со­блюдением правил ведения кассовых операций»). Эта норма применяется в от­ношении должностных лиц банковских учреждений, на которых возложены обязанности по контролю за выполнением организациями или их объединения­ми правил ведения кассовых операций.

По *юридической силе* административно-правовые нормы подразделяются на *нормы законов* и *нормы подзаконных нормативных правовых актов.* Одной из особенностей административного права как отрасли российского права явля­ется низкий уровень систематизации источников. Административное право, в отличие от уголовного права, для которого единственным источником является уголовный закон, включает большой массив нормативных правовых актов раз­личной юридической силы. В настоящее время кодифицировано администра­тивное законодательство, регламентирующее вопросы административной от­ветственности и производства по делам об административных правонарушени­ях (КоАП РФ). Определение юридической силы административно-правовой нормы, установление ее места в системе источников административного права имеет значение при реализации данных норм, предупреждении юридических коллизий, что в конечном итоге сказывается на состоянии законности и госу­дарственной дисциплины в сфере публичного администрирования.

Будучи элементом механизма административно-правового регулирова­ния, административно-правовая норма имеет внутреннюю организацию (струк­туру). Уяснение структуры административно-правовой нормы имеет важное теоретическое и прикладное значение. Это позволяет более глубоко проникнуть в сущность административно-правовой нормы, а, следовательно, избежать ошибки при ее реализации.

Следует различать структуру исходных административно-правовых норм и норм-правил поведения. Исходные административно-правовые нормы закре­пляют правовые установления материального или процессуального характера и по этой причине имеют монолитную структуру.

Логическая структура административно-правовой нормы правила пове­дения включает гипотезу, диспозицию и санкцию.

***Гипотеза*** — это часть административно-правовой нормы, указывающая на условия, при наступлении которых норма вступает в действие. Гипотеза ад­министративно-правовой нормы позволяет «привязать» абстрактный вариант поведения, выраженный в форме гипотетического суждения, к конкретной жизненной ситуации, субъекту, времени и месту.

По степени определенности гипотеза может быть абсолютно определен­ной (указываются конкретные обстоятельства, при наличии которых норма вступает в действие), относительно определенной (излагаются общие условия действия нормы). С точки зрения строения различают простые гипотезы (ука­зывается только одно обстоятельство), сложные (действие нормы зависит от наличия совокупности факторов — двух и более), альтернативные (норма всту­пает в действие при наличии одного из перечисленных обстоятельств). В зави­симости от способа изложения гипотезы подразделяются на казуистические (детально излагаются условия действия нормы), абстрактные (объединяют в се­бе ряд обстоятельств вступления нормы в действие).

***Диспозиция*** — часть административно-правовой нормы, содержащая правило поведения, которому должны следовать участники управленческих от­ношений. Она выступает важнейшим элементом административно-правовой нормы, ее сердцевиной, в которой заключена модель правомерного поведения. Вместе с тем диспозиция не может быть реализована вне связи с другими эле­ментами нормы.

В зависимости от построения различают простые диспозиции (называют вариант поведения, не раскрывая его содержание), описательные (называют все существенные признаки поведения), ссылочные (не излагают вариант поведения, а отсылают для ознакомления с ним к другой норме закона).

***Санкция*** — часть административно-правовой нормы, указывающая на негативные последствия, возникающие в результате нарушения диспозиции административно-правовой нормы. Санкция выполняет роль важного средства обеспечения действия административно-правовой нормы и механизма админи­стративно-правового регулирования в целом.

В зависимости от степени определенности санкции административно-правовые нормы разделяются на абсолютно-определенные (точно указывается размер неблагоприятных последствий — ст. 12.16 КоАП РФ), относительно-определенные (называются нижняя и верхняя границы неблагоприятных по­следствий — ст. 11.29 КоАП РФ), альтернативные (предлагается на выбор пра­воприменителя один из возможных вариантов поведения (ч. 1 ст. 20.1 КоАП РФ).

Принятие административно-правовых норм не является самоцелью, а служит средством повышения уровня организованности управленческих отно­шений. Качество регулирования управленческих отношений возможно увидеть только в процессе реализации конкретных норм. *Реализация административ­но-правовой нормы* — это практическое претворение предписаний административно-правовой нормы в правомерное поведение участников управленческих отношений.

Реализацию административно-правовых норм можно рассматривать как процесс и как конечный результат. Реализация как процесс представляет собой последовательность совершения определенных действий. Реализация как ре­зультат — это качественное состояние управленческих отношений (админист­ративно-правовые отношения).

Реализация административно-правовых норм осуществляется в форме со­блюдения, исполнения, использования и применения.

***Соблюдение*** — это форма реализации запрещающих административно-правовых норм, когда субъекты управленческих отношений должны воздер­жаться от определенных вариантов поведения под угрозой наказания. Соблю­дение выступает в качестве «пассивной» формы реализации административно-правовых норм и его социальное значение заключается в том, чтобы не допус­тить действий, способных причинить ущерб личности, обществу или государ­ству.

***Исполнение*** — форма реализации обязывающих административно-правовых норм, когда субъект государственного управления должен осущест­вить возложенные на него юридические обязанности. Это активная форма правореализации, когда недопустимо воздержание от предписанного варианта по­ведения, а совершаемый акт поведения направлен на удовлетворение прав и за­конных интересов управомоченного субъекта.

***Использование*** — это форма реализации права, при которой субъект го­сударственного управления реализует юридические возможности, предостав­ленные ему административно-правовой нормой. Посредством использования реализуются управомочивающие административно-правовые нормы. Это наи­более активная форма реализации административно-правовых норм, когда ини­циатива концентрируется в руках управомоченного субъекта, который может отказаться от реализации своих правомочий и не опасаться за негативные пра­вовые последствия.

***Применение***норм административного права выступает особой формой их реализации, которая состоит в разрешении управомоченным субъектом конкретного управленческого дела с вынесением индивидуальных юридиче­ских актов. В юридической литературе отмечается, что необходимость в применении норм административного права возникает в следующих случаях. Во-первых, когда без решения уполномоченного органа (должностного лица) не могут возникнуть права и обязанности, отвечающие требованиям норм административного права. Во-вторых, когда существует спор о наличии или отсутствии субъективных прав и юридических обязанностей у субъектов управленческих отношений, когда стороны спора не могут прийти к компро­миссному варианту решения. В-третьих, когда возникает потребность в при­менении мер государственного принуждения. В-четвертых, когда требуется в официальном порядке установить, подтвердить наличие или отсутствие кон­кретных фактов и признать их юридическое значение. В-пятых, когда необ­ходимо осуществить контроль за правильностью приобретения прав и возложения обязанностей в силу особой значимости определенного вида управ­ленческих отношений.

***Правоприменение***представляет собой последовательность совершения определенных действий, объединенных общей целью — разрешением инди­видуально-конкретного управленческого дела. Стадиями применения норм административного права выступают: 1) установление фактических обстоя­тельств дела (установление объективной истины по делу); 2) юридическая квалификация (соотнесение установленных обстоятельств дела с конкретной административно-правовой нормой); 3) разрешение индивидуально-конкретного управленческого дела и принятие правоприменительного акта (центральная стадия); 4) пересмотр принятого по делу решения (факульта­тивная стадия); 5) исполнение принятого по делу решения.

Реализация административно-правовых норм должна осуществляться с учетом требований законности, а также оптимальных вариантов поведения субъектов управления, что охватывается категорией «эффективности управлен­ческой деятельности».

**Акты официального толкования и применения норм административного права**

Реализация административно-правовых норм как основополагающего ме­ханизма административно-правового регулирования требует постижения воли законодателя (субъекта правотворчества), изложенной в нормативном правовом акте, что достигается посредством толкования.

Толкование представляет собой взаимообусловленный процесс уяснения и разъяснения сущности административно-правовой нормы. Толкование, его роль наиболее ярко проявляется на этапе реализации административно-правовой нормы, но не ограничивается исключительно этапом правореализации. Качество деятельности субъекта толкования во многом предопределяет эффективность деятельности механизма административно-правового регулиро­вания.

Необходимость толкования административно-правовых норм обусловле­на следующими обстоятельствами:

- административно-правовая норма носит общий характер, а применяется в конкретной управленческой ситуации;

- при конструировании административно-правовых норм используется специальная терминология;

- в процессе правотворческой деятельности допускаются нарушения в ис­пользовании законодательной техники, отсутствует четкость и ясность в при­менении языка;

- смысл, заложенный законодателем в норму, не всегда соответствует ее текстуальному выражению;

- в текстах нормативных правовых актов употребляются выражения «иные», «другие», «и т. д.», «и т. п.».

Толкование осуществляется при помощи различных способов, под кото­рыми понимается совокупность приемов и средств, позволяющих уяснить волю субъекта правотворчества, изложенную в нормативном правовом акте. Цели толкования достигаются при помощи грамматического, систематического, ло­гического, теологического (целевого), исторического, специально-юридического, функционального способов.

Качество интерпретационной деятельности во многом предопределяется субъектом, который дает толкования. В зависимости от субъекта различают офи­циальное и неофициальное токование. Официальное толкование дается органами, уполномоченными государством. В свою очередь официальное толкование под­разделяется на аутентичное и делегированное.

Аутентичное (авторское) толкование дается органом, издавшим толкуе­мый нормативный правовой акт. Специальных разрешений на осуществление толкования принятого нормативного правового акта для субъекта правотворче­ства не требуется. Это вытекает из его правотворческой компетенции.

Субъектом делегированного толкования выступает тот, кому такое право предоставлено на основании закона. Он не является субъектом, принявшим толкуемый нормативный правовой акт. Наиболее часто в качестве субъекта де­легированного толкования выступает Министерство юстиции РФ и его терри­ториальные органы, на которые возложены полномочия по контролю за качест­вом принимаемых нормативных правовых актов.

Неофициальное толкование может быть доктринальным (дается учены­ми-юристами), профессиональным (субъектами толкования выступают юри­сты-практики) и обыденным (осуществляется субъектами, не обладающими специальными познаниями в области права и не осуществляющими профессио­нальную деятельность в правовой сфере).

Совершенно очевидно, что каждый из видов толкования играет опреде­ленную роль в рамках механизма административно-правового регулирования. Вместе с тем в качестве элемента механизма административно-правового регу­лирования выступают исключительно акты официального толкования админи­стративно-правовых норм. Это обусловлено тем, что при разрешении конкрет­ного управленческого дела возможна ссылка только на официальные разъясне­ния сущности и содержания административно-правовой нормы, которые можно найти в актах толкования.

***Акт официального толкования норм административного права*** — это вид правового акта, принятый компетентным органом, должностным ли­цом государственного управления и содержащий разъяснение норм админист­ративного права.

Будучи качественной разновидностью правовых актов, акт толкования норм административного права обладает всеми теми признаками, которыми об­ладают правовые акты вообще. Вместе с тем актам официального толкования норм административного права присущи следующие особенности:

- он не устанавливает новых норм административного права, не отменяет и не изменяет их содержания;

- обладает юридической силой и может применяться только в течение сро­ка действия толкуемой административно-правовой нормы;

- раскрывает содержание толкуемой нормы и порядок ее реализации, то есть включает как материальные, так и процессуальные аспекты;

- обладает государственно-властным характером, так как исходит от управомоченного субъекта;

- адресуется субъектам правоприменения.

Официальное толкование может быть как казуальным, так и норматив­ным. Казуальное толкование дается применительно к конкретному управленче­скому случаю (казусу). Оно применимо исключительно в рамках конкретного дела, а перенос на другие, пусть даже схожие управленческие ситуации, не до­пустим. В юридической литературе при анализе материалов судебной практики (Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ) отмечается, что они являются прецедентами, то есть должны рассматриваться и учитываться в каче­стве самостоятельных источников права. Вместе с тем это противоречит дейст­вующему законодательству и должно рассматриваться исключительно в каче­стве примера правильного понимания и применения норм административного права.

Нормативное толкование, в отличие от казуального, направлено на рас­смотрение не конкретного казуса, а определенных категорий дел, которые раз­решаются посредством данных норм. Другими словами, нормативным оно яв­ляется в силу того, что содержит обобщенные формулировки, обязательные для рассмотрения неограниченного перечня ситуаций, регулируемых интерпрети­руемыми административно-правовыми нормами.

***Акт применения административно-правовой нормы* —** это вид юридического акта, принятый на основе нормы административного права уполномоченным субъектом государственного управления в пределах его ком­петенции, содержащий разрешение индивидуально-конкретного управленче­ского дела, персонально определяющий поведение адресата.

Акт применения норм административного права обладает следующими признаками.

1. Является разновидностью юридических актов и в силу этого обладает всеми теми признаками, которые присущи юридическим актам. Недопустимо отождествлять акты применения административных норм с актами государст­венного управления. Они соотносятся как часть и целое. К числу актов государ­ственного управления, как известно, относятся подзаконные нормативные пра­вовые акты, нормативно-индивидуальные, а также акты применения норм фи­нансового, предпринимательского, трудового, экологического и других отрас­лей российского права.

2. Обладают государственно-властным характером.Государственно-властный характер актов применения административно-правовых норм предо­пределен тем, что они исходят от уполномоченных субъектов, которые действу­ют в пределах своей компетенции. Игнорирование правовых предписаний, со­держащихся в акте применения административно-правовой нормы, влечет за собой наступление негативных юридических последствий, которые выражаются в применении мер государственного принуждения.

3. Принимаются широким кругом уполномоченных субъектов. Наделе­ние большого числа субъектов государственного управления правомочиями правоприменительного характера предопределено качественным разнообрази­ем управленческих дел.

4. Акт применения административно-правовой нормы принимается в ус­тановленном процессуальном порядке. Этот порядок предопределяется харак­тером разрешаемого управленческого дела. В подавляющем большинстве слу­чаев он принимается единолично должностным лицом государственного управления. В ряде случаев таким субъектом может выступать коллегиальный орган, тогда внимание обращается на наличие кворума, а также «простого» или «квалифицированного» большинства при непосредственном принятии решения по делу.

5. Он выступает в качестве правообразующего факта, то есть влечет за собой возникновение, изменение или прекращение административно-правового отношения. Принятие акта применения является не самоцелью, а одним из этапов действия механизма административно-правового регулирова­ния.

*6.* Акт применения административно-правовой нормы содержит опти­мальный вариант разрешения управленческой ситуации с точки зрения сло­жившихся управленческих условий. В этой связи можно сказать, что процесс применения норм административного права также носит творческий характер и не допускает шаблонов. Это предопределяет эффективность актов применения норм административного права. Цель правоприменения может быть достигнута в полной мере, частично и не достигнута вообще. В этой связи речь следует вести о высокой, средней и низкой эффективности принимаемых актов.

7. Акт применения нормы административного права должен соответство­вать требованиям законности. Эти требования сводятся к следующему: акт дол­жен быть принят уполномоченным субъектом государственного управления в пределах его компетенции; соответствовать закону по существу; должен соот­ветствовать цели закона; иметь соответствующую форму (акт-документ); отве­чать техническим требованиям. К числу технических требований относятся: лек­сические требования (язык должен быть четким, ясным, лаконичным, понятным для адресатов); грамматические (при оформлении должны соблюдаться требова­ния грамматики). Кроме того, акт применения нормы административного права должен быть своевременно доведен до адресатов; иметь установленные реквизи­ты (наименование, подписи, печати и т. п.); должен быть своевременно сдан на хранение.

Несоблюдение предъявляемых требований влечет за собой признание ак­та применения административно-правовой нормы ничтожным или оспоримым. Ничтожным признается такой акт, который не подлежит применению в силу допущенных нарушений. Оспоримый акт подлежит применению, но может быть обжалован заинтересованными сторонами в установленном законом по­рядке.

**Административно-правовые отношения: понятие, особенности, структура, виды.**

*Административно-правовые отношения* — это управленческие от­ношения, урегулированные нормами административного права, участники ко­торых наделены субъективными правами и юридическими обязанностями. Особенностью этого элемента механизма административно-правового регули­рования является то, что он является как элементом механизма, так и результа­том его действия. Предназначение механизма административно-правового ре­гулирования состоит в переводе управленческих отношений в состояние адми­нистративно-правовых.

Административно-правовым отношениям как виду правовых отношений присущи все те признаки, которые свойственны правовым отношениям. В тео­рии права называют следующие признаки правовых отношений: они является видом социальных отношений; урегулированы нормами права; участники наде­ляются субъективными правами и юридическими обязанностями; обеспечива­ются мерами государственного принуждения. Вместе с тем административно-правовым отношениям присущи следующие особенности:

- они являются властеотношениями, то есть обусловлены, как правило, не­равенством участников;

- выступают результатом реализации административнотправовых норм;

- для них характерно наличие обязательного субъекта, наделенного пол­номочиями государственно-властного характера;

- возникают в связи с практической деятельностью органов государствен­ного управления;

- могут возникать по инициативе любой из сторон, и согласие второй сто­роны не является обязательным;

- споры в рамках административно-правовых отношений разрешаются ча­ще всего во внесудебном (административном) порядке;

- при нарушении требований административно-правовой нормы стороны несут юридическую ответственность перед государством с учетом тяжести на­ступивших последствий;

-по своей сути являются организационными, то есть направлены на организацию совместной деятельности субъектов государственного управле­ния.

Большое значение при характеристике административно-правовых отно­шений имеют предпосылки, которые предваряют их возникновение. К числу предпосылок административно-правовых отношений относятся: наличие адми­нистративно-правовой нормы, правосубъектность участников управленческих отношений, юридический факт.

Административно-правовые отношения относятся к сложным юридиче­ским явлениям, которым присуща определенная структура. В структуре адми­нистративно-правовых отношений выделяют следующие элементы: субъекты правоотношения, объекты правоотношения, содержание правоотношения.

*Субъектом* административного правоотношения является лицо (физиче­ское или организация), обладающее административной правосубъектностью. Административная правосубъектность представляет собой единство двух эле­ментов — административной правоспособности и административной дееспо­собности.

К физическим лицам как субъектам административного правоотношения относятся граждане РФ, лица с двойным гражданством, иностранные граждане и лица без гражданства. В отношении иностранных граждан и лиц без граждан­ства установлен национальный правовой режим. В соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и исполняют обязанности наравне с граждана­ми Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным зако­ном или международным договором Российской Федерации.

В отношении иностранных граждан вводится ряд правоограничений. Так, они не могут быть приняты на государственную службу, допущены к деятель­ности, связанной с государственной тайной, не могут участвовать в отправле­нии правосудия, не могут быть членами политических партий, на них не рас­пространяется воинская обязанность и др.

К организациям как субъектам административных правовых отношений относятся как государственные, так и негосударственные организации. При этом следует обратить внимание, что организации могут и не обладать статусом юридического лица.

***Объекты административно-правовых отношений* —** это то, на что направлено воздействие субъектов отношений. К ним относятся самые разно­образные блага и явления, на которые распространяются субъективные права и юридические обязанности участников правоотношений. К их числу относятся следующие:

- предметы материального мира (земля, вода, недра, здания, сооружения, деньги и др.);

- личные неимущественные блага (жизнь, здоровье, честь, достоинство, деловая репутация и др.);

- продукты духовного творчества (произведения литературы, живописи, кино и др.);

- поведение участников правоотношений, то есть взаимодействие физических лиц и их коллективов с окружающей действительностью, которое может осуществляться в активной форме (действие) или пассивной (бездейст­вие);

- результаты поведения участников правовых отношений, то есть итоги действия или бездействия, которые могут быть как правомерными, так и проти­воправными.

Объектами административных правовых отношений являются все качест­венные разновидности объектов, которые перечислены выше.

*Содержание административно-правовых отношений* образуют субъек­тивные права и юридические обязанности их участников.

***Субъективное право*** — это мера возможного поведения участника ад­министративно-правовых отношений, принадлежащая управомоченному лицу. Это потенциально возможное поведение, реализация которого определена ад­министративно-правовой нормой. В этой связи при характеристике субъектив­ного права используется слово «мера», что понимается как количественно-качественная характеристика определенного варианта поведения участника управленческого отношения. Управомоченный субъект может отказаться от реализации субъективного права без опасения за наступление негативных пра­вовых последствий. Реализация субъективного права предполагает активность, инициативу управомоченного лица.

***Юридическая обязанность*** - это мера должного поведения субъекта в интересах управомоченного лица. Носитель юридических обязанностей не вправе отказаться от возложенной на него юридической обязанности. Отказ от необходимого поведения или неполная реализация обязанности влечет наступ­ление негативных юридических последствий для их носителя. Юридическая обязанность имеет определенные рамки, которые ограничены административ­но-правовой нормой. Требование исполнения юридической обязанности сверх меры — это нарушение законности.

Совокупность субъективных прав и юридических обязанностей админи­стративно-правового отношения всегда конкретна. Так, лицо, в отношении ко­торого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представ­лять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также обладает иными процессуальными правами в со­ответствии со ст. 25.1 КоАП РФ. Совокупность субъективных прав и юридиче­ских обязанностей лица в сфере государственного управления образует его ад­министративно-правовой статус, который содержит закрепление юридического положения лица в сфере публичного администрирования.

Обязательными условиями возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений, его предпосылками является наличие *административно-правовой нормы, правосубъектности его участников, юри­дического факта.*

***Юридические факты*** — это конкретные жизненные обстоятельства, с которыми норма административного права связывает возникновение, измене­ние или прекращение административно-правового отношения. Посредством юридического факта запускается в действие механизм административно-правового отношения. Он выполняет роль своеобразного катализатора, благодаря которому происходит правовая «реакция» под названием «административ­но-правовое отношение».

Учитывая разнообразие административно-правовых отношений, целесооб­разно рассмотреть проблемы классификации юридических актов. В ее основу могут быть положены следующие признаки: порождаемые последствия, связь с волей участников, форма проявления.

В зависимости от *порождаемых последствий* различают *правообразующие, правоизменяющие* и *правопрекращающие* юридические факты. Правообразующие юридические факты влекут за собой возникновение административно-правовых отношений (например, поступление на государственную службу). Правоизменяющие - преобразуют (изменяют) реально существующие отно­шения (например, назначение на вышестоящую государственную должность). Правопрекращающие юридические факты влекут за собой прекращение суще­ствующих административно-правовых отношений (увольнение государствен­ного служащего).

*По отношению к воле людей* юридические факты подразделяются на *дей­ствия* и *события.*

Действиями признаются такие юридические факты, которые связаны с волей их участников. В зависимости от их соотношения с правовыми нормами различают правомерные и противоправные действия. Правомерные действия также могут быть классифицированы с учетом направленности воли субъектов права. Действия, которые совершены с намерением породить юридические по­следствия, называются юридическими актами (постановление по делу об адми­нистративном правонарушении, приказ о назначении на должность государст­венного служащего и т.п.). Действия субъектов права, приводящие к опреде­ленным юридическим последствиям независимо от намерения субъекта, отно­сятся к юридическим поступкам (например, отправление государственной службы).

Событиями признаются такие юридические факты, которые влекут на­ступление юридических последствий независимо от воли субъектов. К числу событий относятся стихийные бедствия, рождение, смерть человека, достиже­ние им определенного возраста. Они имеют юридическое значение, так как ока­зывают влияние на управленческие отношения.

По форме проявления различают положительные и отрицательные юри­дические факты. Положительными юридическими фактами являются такие факты, с наличием которых административно-правовая норма связывает воз­никновение, изменение или прекращение административно-правовых отноше­ний. Отрицательные юридические факты связывают возникновение, изменение или прекращение административно-правовых отношений с отсутствием опре­деленного действия или события.

Сложная природа управленческих отношений в подавляющем большин­стве случаев требует наличия нескольких юридических фактов для порождения юридических последствий. Совокупность юридических фактов, необходимых и достаточных для возникновения, изменения или прекращения административ­но-правовых отношений, получила название *юридического состава.* Так, для привлечения лица к административной ответственности необходимо устано­вить в его деянии признаки состава административного правонарушения, кото­рый включает такие элементы, как объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону административного правонарушения. Отсутствие хотя бы одного из элементов юридического состава административного правонару­шения влечет за собой отсутствие фактического основания для привлечения лица к административной ответственности.

Важное значение имеет видовая классификация административно-правовых отношений, что обусловлено качественным многообразием управ­ленческих отношений, опосредуемых нормами административного права. Классификация административно-правовых отношений позволит глубже проникнуть в их сущность, уяснить действие механизма административного регулирования. В этой связи многофакторный подход позволит разрешить эти задачи.

В зависимости от направленности различают *внешневластные и внутриорганизационные административно-правовые отношения.* Внешневластные отношения направлены на реализацию тех задач, для разрешения которых соз­дан субъект государственного управления, то есть связаны с реализацией внешневластных полномочий органов исполнительной власти. Например, от­ношения по поводу привлечения к административной ответственности, которые возникают между органами внутренних дел и лицом, совершившим админист­ративное правонарушение.

Внутриорганизационные административно-правовые отношения возникают в процессе реализации внутренних задач государственного управления. Примером может служить назначение дисциплинарного взыскания государственному служа­щему в связи с совершением дисциплинарного проступка.

Деление административно-правовых отношений на внешневластные и Внутриорганизационные имеет целью не противопоставить их, а показать опре­деленные особенности, которые должны быть учтены в процессе их регламен­тации и реализации.

По своему содержанию административно-правовые отношения подразде­ляются на *материальные* и *процессуальные.* Материальные административно-правовые отношения являются результатом реализации материальных норм административного права, то есть тех норм, которые регулируют управленче­ские отношения по существу. Например, принятие решения о выдаче лицензии на приобретение огнестрельного оружия. Административно-процессуальные отношения регламентируются административно-процессуальными нормами и определяют порядок (процедуру) реализации материальных норм администра­тивного права. Так, порядок рассмотрения дел об административных правона­рушениях определяется ст. 29.7 КоАП РФ.

С учетом функций административно-правовых норм различают *регулятив­ные* и *охранительные* административно-правовые отношения. Регулятивные адми­нистративно-правовые отношения представляют собой результат воздействия норм административного права на позитивные управленческие отношения. Охранитель­ные административно-правовые отношения возникают в силу возникновения конфликтов в сфере государственного управления. Совершенно очевидно, что подав­ляющее большинство административных отношений — это регулятивные отноше­ния. Только в тех случаях, когда положительным управленческим отношениям причиняется вред, в действие вступают охранительные нормы административного права, что предопределяется необходимостью защиты позитивных управленческих отношений.

Выделяются *вертикальные* и *горизонтальные* административно-правовые отношения с учетом характера взаимодействия их участников. Классификация по данному основанию имеет особую значимость, так как здесь наиболее от­четливо проявляется сущность государственного управления, характер связей между его субъектами.

По своей природе управление вообще и государственное управление в частности основываются на субординационных связях между их участниками. «Вертикальные административно-правовые отношения непосредственно ха­рактеризуют суть административно-правового регулирования и типичных для государственно-управленческой деятельности субординационных связей меж­ду субъектом и объектом управления, а также внешней направленности меха­низма реализации исполнительной власти»1. Вертикальные административно-правовые отношения являются результатом одностороннего волеизъявления уполномоченных субъектов государственного управления. Для возникновения вертикальных административно-правовых отношений не является обязатель­ным согласие подвластных субъектов.

Горизонтальные административно-правовые отношения возникают меж­ду субъектами административного права, которые не находятся в отношениях власти-подчинения. Такие отношения возникают как между коллективными субъектами, так и физическими лицами. В настоящее время наметилась устой­чивая тенденция расширения горизонтальных административно-правовых от­ношений, что является результатом расширения области применения диспозитивного метода административно-правового регулирования при возникновении управленческих отношений, а также возрастанием роли административных до­говоров в сфере государственного управления. Вместе с тем было бы ошибкой утверждать, что горизонтальные отношения в перспективе вытеснят вертикаль­ные отношения. Речь может идти лишь о незначительном изменении баланса при безусловном доминировании вертикальных отношений. Следует обратить внимание, что горизонтальные отношения — это, как правило, позитивные управленческие отношения. В случае возникновения конфликта между его уча­стниками или угрозы его возникновения они перерастают в вертикальные, что связано с необходимостью защиты прав, свобод и законных интересов его уча­стников.

Тесно взаимосвязано с вышесказанным основание классификации деле­ние административно-правовых отношений на *субординационные* и *координа­ционные.* Субординационные отношения основываются на юридическом неравенстве статусов участников управленческих отношений. Властвующие субъ­екты отдают распоряжения (приказы), обязательные для подвластных субъек­тов. В случае невыполнения или ненадлежащего выполнения этих управленче­ских команд наступают негативные последствия для подвластных субъектов. Субординационные отношения возникают при необходимости согласования воль и действий отдельных субъектов государственного управления. Обязан­ность по координации действий, как правило, исполняют органы исполнитель­ной власти общей и межотраслевой компетенции.

По характеру юридических фактов, порождающих административно-правовые отношения, различают административно-правовые отношения, поро­ждаемые *правомерными и неправомерными действиями, событиями.* В подав­ляющем случае административно-правовые отношения являются результатом действия правомерных фактов, которые предусматриваются нормами админи­стративного права и выступают итогом реализации регулятивной функции ад­министративного права. Вместе с тем имеют место и нарушения правовых предписаний, изложенных в административно-правовых нормах. Тогда в осно­ве возникновения административно-правовых отношений выступают неправо­мерные (противоправные) факты.

Административно-правовые отношения могут возникать вопреки воле их участников, что обусловливается возникновением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Существенное значение для действенного функционирования механизма административно-правового регулирования имеет способ защиты отношений. С учетом способа защиты административно-правовых отношений от противо­правных посягательств выделяют отношения, *охраняемые в судебном и во вне­судебном (административном) порядке.* Выбор способа охраны администра­тивно-правовых отношений предопределяется действующим законодательст­вом и волей субъектов, чьи права нарушены, а свободы ограничены в рамках конкретных отношений.

**Механизм административно-правового регулирования в деятельности органов внутренних дел**

Органы внутренних дел относятся к числу федеральных органов испол­нительной власти, на которых возложен большой объем правоохранительных задач. Деятельность органов внутренних дел направлена на решение следую­щих задач: разработку и принятие мер по защите прав и свобод человека и гра­жданина, защиту объектов независимо от форм собственности, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности; организация и осуществ­ление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявление, раскрытие и расследование преступлений и др.

Для выполнения возложенных задач органы внутренних дел и их струк­турные подразделения в пределах своей компетенции принимают нормативные правовые акты, которые содержат административно-правовые нормы и регули­руют различные управленческие отношения.

Эти отношения, в подавляющем числе случаев, направлены на решение внешних задач в области деятельности органов внутренних дел. Решение пра­воохранительных задач сопряжено с ограничением прав, свобод и законных ин­тересов граждан, предприятий, учреждений, общественных объединений. Ор­ганы внутренних дел наделены широким кругом субъективных прав и юриди­ческих обязанностей, которые закреплены в ст. 11—12 Закона РФ от 18 апреля 1991 г. «О милиции». В этой связи к деятельности органов внутренних дел предъявляются повышенные требования с позиции законности. Разрешение проблемы обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел обу­словлено качественной неоднородностью отношений, участниками которых они выступают, а также неразвитостью административных процедур, в рамках которых осуществляется деятельность рассматриваемых субъектов.

В целях предупреждения случаев нарушения законности в деятельности органов внутренних дел, и прежде всего милиции, в п. 25 ст. 11 Закона РФ «О милиции» были внесены изменения. Это позволило детализировать основа­ния и порядок проведения милицией проверок субъектов хозяйственной дея­тельности.

Сотрудники органов внутренних могут вступать в административно-правовые отношения, основанные на равенстве его участников. Так, при обра­щении граждан по поводу нарушения их прав и ограничения свобод, у сотруд­ников органов внутренних дел возникают обязанности по проведению ком­плекса определенных законодательством мероприятий по предупреждению, пресечению и выявлению нарушений, а также принятию мер по восстановле­нию нарушенного состояния. При этом органы (сотрудники) внутренних дел координируют свою деятельность с другими правоохранительными органами. Например, совместно со службой судебных приставов принимают меры по ро­зыску имущества.

Осуществляя деятельность в пределах своей компетенции, сотрудники органов внутренних дел должны действовать в режиме законности. Невыпол­нение или некачественное выполнение обязанностей, возложенных на сотруд­ников органов внутренних дел, влечет за собой применение мер юридической ответственности (дисциплинарной, административной, уголовной, материаль­ной). Вид и мера юридической ответственности, применяемая к сотруднику ор­гана внутренних дел, зависит от характера нарушенных отношений и тяжести наступивших последствий.

Предупреждение актов нарушения прав граждан и иных субъектов, а также ограничение их свобод в сфере государственного управления возможно при условии детального выполнения положений действующего законодатель­ства, а также понимания механизма действия правовых средств, регулирующих управленческие отношения.

**Заключение**

Как мы имели возможность убедиться административное право представляет собой самостоятельную отрасль российского права, имеющую важное значение в системе средств правового регулирования общественных отношений. Административное право регулирует управленческие отношения, складывающиеся в сфере функционирования, прежде всего исполнительной власти. Но административное право выполняет важные регулятивные и охранительные функции во всей сфере публично-правового регулирования, регламентируя отношения органов власти и иных участников правоотношений. Нормы и институты административного права, равно как и административные правоотношения, имеют определенные особенности по своей юридической природе, структуре, применению и сфере воздействия. По объему нормативного материала административное право является одной из наиболее крупных отраслей права. Все эти обстоятельства требуют внимательного и ответственного отношения курсантов и слушателей к изучению административного права.