Университет российской академии образования

череповецкий филиал

# Реферат

по дисциплине: Административное право

Тема:

«Предмет и метод административно-правового регулирования»

**Исполнитель:**

**Преподаватель:**

**Дата сдачи:** \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

#### Череповец, 2003

# Содержание:

Введение 3

Предмет административного права 4

Система административного права 7

Источники административного права, их классификация 8

Метод административно-правового регулирования. 10

Место административного права в правовой системе Российской Федерации. 12

Заключение 15

Список литературы: 16

# Введение

Первостепенной задачей любой правовой науки является правильное определение и обоснование ее предмета. Данная проблема актуальна и для административного права, которое переживает существенные изменения в последние годы. Закрепление в Конституции Российской Федерации принципа разделения властей, обособление института исполнительной власти, выход на арену в качестве субъекта административного права коммерческих структур - все это существенно повысило значение административного права в правовой системе РФ.

Административное право как одна из отраслей правовой системы Российской Федерации объективно связана с таким социальным явлением, которое в общем виде обычно обозначают как управление. Таким образом термин латинского происхождения (администрация - управление) стал универсальным средством для характеристики определенного вида деятельности, то есть совокупности действий, направленных на достижение определенных общественно значимых целей. Регулированием отношений, возникающих в процессе этой деятельности и занимается административное право.

В настоящей работе будет дана общая характеристика административного права как одной из важнейших отраслей права в России, регулирующего широкий круг общественных отношений и не имеющего четко очерченных границ своего воздействия.

С этой целью в первом разделе работы рассматривается предмет административного права: его составляющие, функции административного права, цели административно-правового регулирования.

Формирование в нашей стране основ правового государства требует создания такой правовой системы, которая не опровергала бы сама себя в силу внутренних противоречий. Особое значение в этом случае имеет применение принципа системности права в целом. Системный подход к структуре права предполагает четкое определение функций различных отраслей права. Поэтому в третьем разделе работы будут рассмотрены задачи и функции административного права как одного из элементов правовой системы РФ.

Далее в работе приводится краткая характеристика основных источников российского административного права и особенностей метода административно-правового регулирования общественных отношений.

В последнем разделе представлено место административного права в правовой системе Российской Федерации и его взаимосвязь с другими отраслями права РФ.

# Предмет административного права

Административное право - самостоятельная отрасль правовой системы России, которая отличается от других прежде всего по предмету и методу правового регулирования. Административное право призвано регулировать особую разновидность общественных отношений, главным признаком которых является то, что они возникают, развиваются и прекращаются в сфере государственного управления, т.е. в связи с организацией и функционированием системы исполнительной власти.[[1]](#footnote-1)

Следовательно, *предметом* административного права является совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе организации и деятельности исполнительной власти.

Однако, следует сразу оговориться, что административное право не является единственной отраслью права, охватывающей общественные отношения в сфере действия системы исполнительной власти, хотя “ее нормы и имеют здесь безусловный авторитет”[[2]](#footnote-2). Какие же именно отношения входят в область интересов административного права?

Исполнительная власть и ее органы выполняют огромный объем работы в сфере управления государственными делами, поэтому в российском законодательстве и юридической литературе для определения сферы действия административного права используются такие близкие по смыслу понятия как исполнительная власть, государственное и муниципальное управление, государственная администрация, административная власть. Все они обозначают понятие, которое складывается из трех основных компонентов. Это:

1. управленческий аппарат (совокупность служащих, административных органов);
2. исполняемая им деятельность (административная, исполнительно-распорядительная)
3. и используемая им при этом власть.[[3]](#footnote-3)

Таким образом, административное право регулирует отношения, возникающие в ходе формирования и функционирования государственной администрации, оно обслуживает сферу государственного и муниципального управления.

Административно-правовое регулирование производится посредством:

а) упорядочения, закрепления, совершенствования существующих общественных отношений;

б) формирования новых общественных отношений, соответствующих объективным законам развития общества, положениям Конституции РФ;

в) охраны общественных отношений, регулируемых нормами административного и других отраслей права;

г) вытеснения из сферы государственного управления общественных отношений, не соответствующих интересам граждан, общества, государства.

Под понятием государственной администрации главным образом подразумеваются: а) властная деятельность аппарата управления, исполнительно-распорядительных органов; б) внутриорганизационная деятельность руководителей иных государственных и муниципальных органов (премьер-министра, прокуроров, председателя суда); г) деятельность судей при рассмотрении ими мелких дел (о мелком хулиганстве, неповиновении и т.п.), предполагающих реализацию не судебной, а административной власти; г) деятельность иных формирований, осуществляющих административный контроль на основании предоставленных им государством полномочий.

Содержание деятельности органов управления весьма разнообразно. Осуществляя свои функции, исполнительная власть вступает в определенные взаимоотношения с гражданами, юридическими лицами, общественными организациями, регулируя таким образом деятельность обеих сторон связей: как управляющих, так и управляемых. Примером тому служат правила дорожного движения, санитарные нормы и т.п. Иногда функции управления могут быть столь специфичны, что регламентируются нормами не административного, а других отраслей права, например, трудового, уголовно-процессуального, финансового.

Следовательно, можно ограничить предмет административного права, уточнив, что оно регулирует только те общественные отношения, которые не закреплены за другими отраслями действующего права.

Таким образом, предмет административного права можно условно подразделить на две части: 1) внутриаппаратные отношения и 2) взаимоотношения органов административной власти с гражданами, юридическими лицами и государством.

Следовательно, предметом административного права являются отношения, возникающие в процессе образования и деятельности органов исполнительной власти, а также отношения между нею и иными субъектами административного права.

Можно определить следующие основные *цели* административно-правового регулирования: 1) создание условий для эффективной деятельности исполнительной власти как важного инструмента обеспечения потребностей граждан, общества, государства; 2) обеспечение демократической правовой организации исполнительной власти; 3) создание в сфере управления условий для реализации гражданами и их объединениями предоставленных им прав и свобод; 4) обеспечение защиты граждан и общества от административного произвола, злоупотреблений, некомпетентности и т.п. служащих государственного аппарата.

В зависимости от конкретных условий возникновения управленческих отношений можно также выделить *внутренние и* *внешние* функции административно-правового регулирования:

а) *внутренние* или внутрисистемные - это отношения, связанные с формированием управленческих структур, определением способов взаимодействия между ними и их подразделениями, с распределением обязанностей, прав и ответственности между работниками аппарата управления и т.п. Сторонами в этих отношениях выступают соподчиненные исполнительные органы, а также должностные лица;

б) *внешние* отношения - это отношения, связанные с непосредственным воздействием на объекты, не входящие в систему исполнительной власти - на граждан, общественные отношения, коммерческие структуры, в том числе - частные, и т.п.

Наука административного права различает, таким образом, индивидуальных и коллективных субъектов права, речь о которых пойдет ниже.

В рамках своего предмета административное право создает определенный правовой режим организации и деятельности субъектов исполнительной власти (в соответствии с их конституционным назначением), а также поведения всех иных участников регулируемых управленческих отношений. В этом заключается основное проявление служебной роли данной отрасли российского права, ее *регулятивная* функция. Ей сопутствует и другая функция - *правоохранительная*  (юрисдикционная), обеспечивающая как соблюдение установленного правового режима, так и защиту законных прав и интересов сторон в рамках регулируемых управленческих отношений.

# Система административного права

Наряду с предметом определяющим признаком самостоятельной отрасли права является ее целостность, взаимосвязь заключенных в ней юридических норм. Целостность *системы* административного права обеспечивается за счет единства предмета, цели, принципов и метода правового регулирования.

Под системой правового воздействия вообще следует понимать определенный юридический режим регулятивного воздействия, который характеризуется специфическими приемами правового регулирования - особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, распространяющихся на данную совокупность норм.

Административное право - одна из самых больших и сложных отраслей правовой системы России. Это предопределено большим числом и разнообразием управленческих отношений, начиная от правил дорожного движения и заканчивая сферой международных отношений.

Система административного права делится на общую и особенную части. Общая часть включает в себя нормы, охватывающие управление в целом, а особенная часть состоит из норм, действующих в пределах определенных сфер управления (образование, охрана общественного порядка и т.п.). Каждая из частей включает в себя несколько административных институтов (подотраслей).

В общую часть входят четыре подотрасли: 1) регулирующие административно-правовой статус граждан (индивидуальных субъектов права); 2) регулирующие основы организации и деятельности исполнительной власти; 3) регулирующие административно-правовые статусы негосударственных организаций; 4) обеспечивающие законность управления.

В четырех подотраслях особенной части объединены нормы, регулирующие: 1) обеспечение безопасности граждан, общества, государства, административно-политическую деятельность; 2) организационно-хозяйственную деятельность государственной администрации; 3) социально-культурную деятельность государственной администрации; 4) деятельность государственной администрации по организации политических, экологических и иных связей с другими странами (внешних связей).

# Источники административного права, их классификация

Особенностью отрасли административного права является разнообразие и множество источников его юридических норм. Это объясняется самим предметом отрасли: разнообразием и большим числом управленческих отношений, необходимостью своевременного юридического опосредования социальных процессов, объективной потребностью децентрализации исполнительной власти.

Важнейшими *источниками* административного права являются законы (Конституция Российской Федерации, федеральные законы и законы субъектов РФ) и подзаконные акты - нормативно-правовые акты самой различной субординации, конкретизирующие законы.

Различают как чисто административные правовые источники, так и “смешанные” - многоотраслевые, в которых одновременно присутствуют нормы различных отраслей права (например, административного и гражданского, административного и уголовного и т.п.).

В зависимости от того, кем приняты те или иные законодательные и нормативно-правовые акты, т.е. - по юридической силе источники административного права можно разделить на несколько типов: 1. *законы РФ и ее* *субъектов*, акты государственной администрации (и соответствующих органов субъектов РФ) - указы, распоряжения Президента, постановления и распоряжения правительства, министерств и ведомств; глав администраций, руководителей государственных органов, комитетов, командиров воинских частей; 2. *Акты органов бывшего СССР*, не утратившие своей актуальности в силу правопреемственности в тех случаях, если еще не приняты соответствующие нормативные акты РФ и если они не противоречат российскому законодательству; 3. *Международные акты*: в соответствии с Конституцией РФ “общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами Российской Федерации и непосредственно порождают права и обязанности граждан Российской Федерации”. Международными актами регулируются, например, некоторые вопросы безвизового пересечения границ, таможенного контроля, дорожного движения и др.

В целом же, по мнению отечественных юристов, административное право относится к числу самых несистематизированных отраслей правовой системы Российской Федерации.[[4]](#footnote-4) Во многом это обуславливается многопрофильностью системы административного права. Однако, многообразие административно-правовых норм и источников административного права остро ставит проблему его систематизации и кодификации. Именно поэтому на страницах современных периодических изданий юридического профиля активно обсуждается вопрос о том, какое именно законодательное оформление должна получить в будущем система российского административного права.[[5]](#footnote-5)

# Метод административно-правового регулирования.

*Метод* правового регулирования - это совокупность форм и приемов, применяемых государством для регулирования общественных отношений; способ воздействия на поведение участников правоотношений, направленный на достижение целей правового регулирования.

При помощи метода правового регулирования производится ограничение круга отношений, охватываемых административным правом, от отношений, подчиняющихся другим отраслям права.

Административное право - это юридическая форма, модель управления, которая закрепляет юридическое неравенство (субординацию) субъектов отношений в отличие, например, от норм гражданского права, которое характеризуется юридическим равенством сторон. Подобное подчинение одной стороны другой может быть линейным (связь типа “начальник-подчиненный”) и функциональным (“инспектор-гражданин”). Юридическое неравенство сторон обусловлено разными ролями, задачами, которые выполняют субъекты в системе общественных отношений. Даже у органов и должностных лиц, находящихся на одной ступени управленческой лестницы могут быть неодинаковые права и обязанности. Например, не равны полномочия инспекторов ГАИ, саннадзора, рыбоохраны и т.п.

Возникают административные взаимоотношения чаще всего не по обоюдному желанию сторон, а по волеизъявлению одной стороны. Такими действиями являются, например, приказ, предписание, жалоба, решение о выдаче лицензии, наложение штрафа и т.п..

Споры между различными сторонами административных отношений в основном решаются также в административном порядке - субъектом управления, который представляет более высокостоящую фигуру в административных правоотношениях (при одних и тех же обстоятельствах одни субъекты исполнительной власти наделены правом решать, а другие - правом обжаловать решения вышестоящих органов (должностных лиц). Существующие интересы и права субъектов административного права могут защищаться и в судебном порядке, но это не правило, а, скорее, исключение из него.

Таким образом, административное право исключает юридическое равенство участников правоотношений. Можно заключить, что главными признаками метода административного правового регулирования являются:

а) определение юридического положения сторон;

б) определение оснований возникновения, изменения и прекращения правоотношений;

в) определение прав и обязанностей субъектов административных правоотношений;

г) способы защиты субъектов правоотношений.

Еще одной особенностью метода административно-правового регулирования в последнее время становится внедрение в систему администрирования демократических начал. Субъекты и объекты административных правоотношений имеют строго определенные права и обязанности: властвующий не имеет возможности делать все, что ему захочется, ссылаясь при этом на государственное благо; подчиненному в свою очередь не требуется - в силу имеющихся у него прав - беспрекословно подчиняться любому приказу начальника.

Закрепляя демократические начала формирования административной власти и контролируя ее деятельность, рационально организуя управленческую структуру, закрепляя права граждан, механизмы решения конфликтов, четкие процедуры деятельности и т.п., административное право придает управленческим отношениям цивилизованный характер, способствует развитию в них начал законности, справедливости и демократии. Однако, вместе с тем оно не лишает управленческие отношения характера отношений власти - *властоотношений*.[[6]](#footnote-6)

# Место административного права в правовой системе Российской Федерации.

Административное право, сохраняя свою специфику, выраженную в его предмете и методе, тесно взаимодействует с другими отраслями российского права. Характеризуя это взаимодействие, необходимо иметь в виду, что административное право охватывает своим регулятивным воздействием широкие области государственной и общественной жизни. Это, как уже отмечалось выше, предопределяется многообразием практического применения действующего в Российской Федерации механизма исполнительной власти.

Упоминалось также, что административное право играет в правовой системе РФ вспомогательную, служебную роль, в отличие, например, от таких наиболее самостоятельных отраслей права, как гражданское, уголовное, международное, конституционное. Служебная роль административного права определяется целым рядом как внешних обстоятельств, так и группой факторов, вытекающих непосредственно из самой природы этой отрасли права.

Во-первых, в числе процессов, влияющих на содержание административного права, можно назвать следующие: а) сокращение масштабов централизованного админисртативно-правового регулирования (как известно, в соответствии с Конституцией РФ 1993 г., административное и административно-процессуальное законодательство отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов); б) существенное возрастание роли региональных регуляторов; в) усиление значимости рекомендательных норм; г) обеспечение реальной самостоятельности управленческих подразделений различных уровней; д) усиление контрольно-надзорной и правоохранительной, а не распорядительной, функций административного регулирования.

Во-вторых, характеризуя служебную роль административного права, следует принимать во внимание обстоятельства, вытекающие из самой его природы. Так, в связи с актуальностью проблемы правоохраны в условиях построения правового общества, административное право усиливает свои собственные юридические средства защиты от посягательств на правовой режим в сфере действия механизма исполнительной власти. Несоблюдение или недобросовестное выполнение административно-правовых норм влечет за собой приведение в действие предупредительных, пресекательных и карательных средстве административно-принудительного характера. Особая роль среди них отводится институту административной ответственности, а также административного процесса. Важное значение в данном случае имеет то обстоятельство, что при помощи административной ответственности все в большей мере осуществляется защита не только управленческих отношений, но и многих других - например, финансовых, трудовых, природоохранительных и т.п.

Наконец, во многих случаях, административное право не только защищает иные общественные отношения, но и может выступать в качестве их регулятора. Так, действующее российское законодательство использует норма административного права для обеспечения должной урегулированности налоговых, земельных, трудовых и иных отношений. ими, например, определяются: порядок взимания налогов и сборов, государственный контроль за соблюдением налогового законодательства; основные организационные начала предпринимательской деятельности; порядок возникновения и прекращения государственно-служебных отношений; многие стороны компетенции надзорных органов, действующих в рамках предмета иных отраслей права (например, природоохранительные инспекции и пр.).

Итак, административное право строгих границ правового воздействия не имеет. В свою очередь, как уже отмечалось выше, сфера государственного управления не изолирована от действия норм других отраслей права. Следовательно, возникает взаимодействие различных правовых отраслей.

Наиболее тесно административное право взаимодействует с конституционным (государственным) правом, которое закрепляет основные принципы организации и функционирования исполнительной власти, место ее субъектов в государственном механизме, правовые основы их формирования и т.п. В частности, конституционно провозглашенные права и свободы человека и гражданина (гл. 2 Конституции РФ) практически в значительной мере также реализуются через сферу государственного управления.

Таким образом, административное право основывается на нормах конституционного права, детализирует и конкретизирует их, определяя при этом механизм реализации прав и свобод граждан, компетенции различных звеньев системы исполнительной власти, формы и методы государственно-управленческой деятельности, основы ее отраслевой, межотраслевой региональной и местной организации и т.п.

Совместно с гражданским правом административное нередко регулирует внешнюю сторону сходных общественных отношений имущественного характера - в зависимости от преобладающего значения тех или иных элементов метода правового регулирования.[[7]](#footnote-7) (В данном случае подразумеваются договорные начала или административные предписания.)

Аналогично решается вопрос и о соотношении норм административного и трудового права. В то же время наиболее сложно провести грань между, например, административным правом и такими отраслями права, как финансовое, земельное, природоохранительное (экологическое), предпринимательское. Механизм их соотношения таков, что фактически значительная часть отношений, отнесенных к предмету ведения названных отраслей, регулируется нормами административного права и свойственными ему правовыми средствами.

Границы действия норм уголовного и административного права определяются характером и направленностью соответствующих запретов.

# Заключение

Система российского административного права еще далека от совершенства: многие аспекты деятельности исполнительной власти еще не имеют четкой научной основы и правовой регламентации, изданные нормативные акты и созданные государственные институты еще не обладают необходимой стабильностью и долговечностью в условиях быстро меняющихся реалий нашей жизни.

В то же время, несмотря на значительную активизацию в последнее время правотворчества в сфере административного законодательства, его развитие, по мнению российских правоведов, идет противоречиво и медленно.[[8]](#footnote-8)

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

# Список литературы:

1. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право. Учебник в 2-х частях. - М., 1994.
2. Бахрах Д.Н. Административное право. - М., 1993.
3. Бельский К.С. Феноменология административного права. - Смоленск, 1995.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации: Официальный текст. - М., 1996.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. - М., 2002.
6. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. - М., 1995.
7. Ноздрачев А.Ф. Административное право: Фундаментальный курс. - М., 1992.

1. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской федерации. Ч. 1. М., 1994. С.18. [↑](#footnote-ref-1)
2. Ноздрачев А.Ф. Основные характеристики исполнительной власти по Конституции Российской Федерации 1993 г. // Государство и право. 1996. № 1. С. 17. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 10-12. [↑](#footnote-ref-3)
4. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Указ. соч. С.56. [↑](#footnote-ref-4)
5. См., напр.: Пономарев С. Кодекс или Основы законодательства об административных правонарушениях? // Российская юстиция. 1996. № 1. С. 50-52.; Студеникина М. Административная юстиция: какой путь избрать в России? // Российская юстиция. 1996. № 5. С. 50. [↑](#footnote-ref-5)
6. См., напр.: Алехин А.П., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 28-30. [↑](#footnote-ref-6)
7. Там же. С. 33-34. [↑](#footnote-ref-7)
8. См., напр: Ноздрачев А.Ф. Указ. соч., с. 17. [↑](#footnote-ref-8)